

Doc. XXIII
n. 9

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 4 agosto 2008, n. 132)

(composta dai senatori: *Pisanu*, Presidente, *Armato*, *Cardiello*, *Carofiglio*, *Caruso*, *Compagna*, *Costa*, *D'Alia*, *Della Monica*, *De Sena*, Vicepresidente, *Garraffa*, *Latronico*, *Lauro*, *Leddi*, *Li Gotti*, *Lumia*, *Maraventano*, *Maritati*, *Musso*, *Pastore*, *Saltamartini*, *Sarro*, *Serra*, *Vallardi*, Segretario, *Valli*; e dai deputati: *Belcastro*, *Bordo*, *Bossa*, *Burtone*, *D'Ippolito*, *Garavini*, *Genovese*, Segretario, *Granata*, Vicepresidente, *Labocchetta*, *Lussana*, *Marchi*, *Marinello*, *Messina*, *Angela Napoli*, *Andrea Orlando*, *Paolini*, *Papa*, *Piccolo*, *Santelli*, *Sisto*, *Speciale*, *Stagno*, *D'Alcontres*, *Tassone*, *Torrisi*, *Veltroni*)

Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno

approvata dalla Commissione nella seduta del 25 gennaio 2012

(Relatore: **Giuseppe PISANU**)

Comunicata alle Presidenze il 27 gennaio 2012 ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Il Presidente

27 GEN. 2012

Roma,

Prot. n. 6488 /Comm. Ant.

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132, la "Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno", approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 25 gennaio 2012.

Voglia gradire, Signor Presidente, i sensi della mia più alta stima.

Giuseppe Pisanu

G. Pisanu

All. n. 1

On. Sen. Renato SCHIFANI
Presidente del Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Il Presidente

Roma, **27 GEN. 2012**
Prot. n. 6489 /Comm. Ant.

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132, la "Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno", approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 25 gennaio 2012.

Voglia gradire, Signor Presidente, i sensi della mia più alta stima.

Giuseppe Pisanu

G. Pisanu

All. n. 1

On. Gianfranco FINI
Presidente della Camera dei deputati

INDICE RELAZIONE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	8
LA PRESENZA MAFIOSA IN ITALIA	»	9
MAFIE E MEZZOGIORNO	»	10
ETICA PUBBLICA E INSICUREZZA	»	10
LA METASTASI: MAFIE-AFFARI-POLITICA	»	11
LAVORO IRREGOLARE, LAVORO NERO E CORRUZIONE	»	12
LA ZONA GRIGIA	»	13
L'ANTIMAFIA: REPRESSIONE E SVILUPPO	»	14
LE MAFIE COME ANTI-STATO	»	16
CONCLUSIONI	»	17
ALLEGATO	»	19

INDICE ALLEGATO

1. <i>Introduzione</i>	Pag.	19
2. LA CONDIZIONE ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO	»	23
2.1 Le cause del rapporto tra mancato sviluppo del Sud e criminalità: assenza del mercato e sfiducia nello Stato. I costi dell'illegalità	»	23
2.2 La fragilità del sistema produttivo meridionale	»	26
2.3 I condizionamenti della criminalità organizzata sulle dinamiche imprenditoriali e sugli investimenti	»	28
2.4. Gli effetti della presenza della criminalità organizzata sul mercato del lavoro	»	35
2.5 Impatto della criminalità organizzata sulla formazione del PIL pro capite e depauperamento dell'economia meridionale	»	36
Criminalità e costo del credito	»	37
3. LE POLITICHE REGIONALI ED I SETTORI A RISCHIO DI INFILTRAZIONI MAFIOSE	»	39
3.1 Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno	»	39
3.2 Le audizioni dei Presidenti di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia dinanzi la Commissione antimafia	»	39
3.3 Le missioni della Commissione	»	48
Missione a Napoli e Caserta	»	48
Missione a L'Aquila	»	67
Missione a Milano	»	77
Missione a Reggio Calabria	»	85
Missione a Palermo	»	91
Missione a Bari	»	106
3.4 Cenni all'infiltrazione delle mafie nel settore sanitario	»	114
3.5 La politica energetica: l'esperienza delle energie alternative e dei parchi eolici in alcune regioni meridionali	»	122

4. IL RAPPORTO TRA MAFIA E POLITICA	Pag.	133
4.1 La mafia come mediatrice sociale generale: la borghesia mafiosa	»	133
Mafia e Politica	»	136
4.2 L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose	»	141
4.3 La corruzione	»	147
4.4 Il sistema degli appalti e subappalti. Attività di prevenzione e controllo	»	156
4.5 Il Codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali	»	173
5. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ NELL'ECONOMIA LEGALE .	»	176
5.1 I settori di interesse della criminalità organizzata . . .	»	176
Il narcotraffico	»	176
Il gioco d'azzardo	»	184
L'usura e le estorsioni	»	193
Proposte politiche di contrasto	»	196
Le imprese mafiose: alterazione dell'iniziativa privata e della concorrenza	»	198
Un caso emblematico: l'indagine «Crimine»	»	208
5.2 Le mafie e l'economia dei beni reali	»	217
L'edilizia	»	217
L'agrocimine e la grande distribuzione	»	219
L'industria dell'intrattenimento	»	223
Le energie	»	228
Le vendite esecutive e fallimentari	»	231
5.3 I settori di interesse nell'economia finanziaria. Riciclaggio ed autoriciclaggio	»	232
5.4. Le organizzazioni criminali straniere operanti in Italia	»	238
La situazione della criminalità straniera	»	239
Le principali attività illecite	»	240
6. LE POLITICHE PER LA LEGALITÀ E LA SICUREZZA E L'AZIONE PREVENTIVA E REPRESSIVA DELLO STATO	»	241
6.1 L'attività delle forze dell'ordine e della magistratura nel contrasto alle mafie e nella cattura dei latitanti . .	»	241

6.2. Programmazione delle risorse per le esigenze di sicurezza e giustizia	Pag.	246
6.3 Il P.O.N. Sicurezza in vista della seconda fase (2007/2013)	»	247
6. 4 I Protocolli di legalità	»	249
6.5 Il sequestro e la confisca dei beni. La destinazione dei beni confiscati	»	251
7. IL NUOVO IMPEGNO DELLA SOCIETÀ CIVILE	»	255
7.1 I codici etici adottati da Confindustria in Sicilia e a livello nazionale	»	255
I mutamenti sociali innescati	»	258
7.2 L'attività dell'associazionismo antimafia e delle associazioni antiracket	»	259
7.3 La posizione della Chiesa ed il documento della C.E.I.	»	264
7.4 La diffusione della cultura della legalità come strumento di contrasto del modello mafioso tra i giovani ..	»	265

Onorevoli Colleghi,

nei suoi primi anni di attività la nostra Commissione ha dedicato particolare attenzione all'influenza esercitata dalle mafie italiane sull'economia, la società e le istituzioni della Sicilia, della Calabria, della Campania, della Puglia e dell'intero Mezzogiorno.

In questa ottica e fin dagli inizi del suo mandato la Commissione ha stabilito proficui rapporti di collaborazione istituzionale con la Banca d'Italia, la Direzione nazionale antimafia (DNA) e la Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) e, inoltre, ha commissionato alla Direzione investigativa antimafia (DIA) e al Censis, specifiche indagini di carattere storico e socio-economico.

L'iniziale attività di studio e ricognizione è stata approfondita con una serie di importanti audizioni del Ministro dell'interno Maroni, del Ministro della giustizia Alfano, del Procuratore nazionale antimafia Grasso, del Procuratore nazionale aggiunto Donadio, del Governatore della Banca d'Italia Draghi, del Presidente dell'Anas Ciucci, dei Presidenti della Regione siciliana, Lombardo, e delle regioni della Calabria, Loiero, della Campania, Bassolino, e della Puglia Vendola; nonché di rappresentanti di associazioni impegnate sul fronte antimafia, quali la Presidente di Confindustria Marcegaglia ed i maggiori esponenti della FAI (Federazione delle associazioni antiracket e antiusura italiane), della Consulta nazionale antiusura, di SOS Impresa, di Adiconsum e, infine, del prefetto Marino, commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

La Commissione ha svolto missioni a Napoli, a Caserta, a Reggio Calabria, a Palermo e a Bari, con lo scopo di fare il punto sulle singole situazioni regionali e verificare sul campo l'entità e la qualità della risposta dello Stato all'aggressione mafiosa.

Altre due missioni più mirate sono state compiute a L'Aquila e a Milano: la prima sulle misure adottate contro l'inserimento della criminalità organizzata nell'opera di ricostruzione post-terremoto; la seconda sulle dimensioni e le caratteristiche della penetrazione mafiosa in Lombardia anche in vista dei grandi investimenti per l'EXPO 2015.

La complessa attività che ho appena richiamato è stata riepilogata in un ampio allegato.

Ma, come ben sapete, il lavoro della nostra Commissione non si è fermato qui.

Debbo innanzitutto ricordare le tre relazioni tematiche già trasmesse al Parlamento:

la prima a cura del VI° comitato coordinato dal senatore Li Gotti, sulla crescente ingerenza mafiosa nei settori del gioco e delle scommesse, dove si realizzano enormi profitti illeciti, superiori a 50 miliardi all'anno;

la seconda a cura del II° comitato coordinato dal senatore Lumia, sull'utilizzazione dell'archivio dei rapporti finanziari per rendere più efficaci le indagini patrimoniali anche in funzione antiriciclaggio;

la terza a cura del IV° comitato coordinato dal senatore Costa, sui costi economici della criminalità organizzata e la loro quantificazione in termini di mancato sviluppo delle regioni più colpite.

Da ultimo è stata approvata una nuova relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, elaborata anch'essa dal VI° comitato.

È all'attenzione della Commissione una quinta relazione, a cura del VII comitato coordinato dalla senatrice Della Monica, che affronta il problema cruciale dell'adeguamento della legislazione vigente alla evoluzione del crimine organizzato.

A questo proposito va ribadita l'esigenza di raccordare in maniera più puntuale e tempestiva le analisi e le proposte della Commissione antimafia all'attività legislativa del Parlamento, evitando indebite interferenze e sovrapposizioni, ma assicurando il nostro costante contributo all'aggiornamento della legislazione.

In definitiva si tratta di conferire unitarietà e coerenza all'intero apparato legislativo per fronteggiare al meglio la sfida enorme della criminalità organizzata.

Tra le attività di questa prima fase dei nostri lavori debbo, infine, ricordare il varo e la prima applicazione del codice di autodisciplina per le candidature alle elezioni regionali ed amministrative, nonché la vasta indagine sui grandi delitti e le stragi di mafia del 1992-1993.

Non è tempo di fare bilanci. Possiamo però affermare che nonostante talune difficoltà, compresa la non favorevole organizzazione dei lavori parlamentari, la nostra Commissione giunge a oltre metà mandato con un consistente patrimonio di conoscenze, analisi e proposte.

Desidero ora tornare con alcune considerazioni sulla prima parte dei nostri lavori, facendo riferimento alla copiosa documentazione elaborata in allegato.

La presenza mafiosa in Italia

La presenza mafiosa in Italia sembra ancor oggi seguire il vecchio spartito.

Appare cioè concentrata soprattutto in Sicilia con cosa nostra, in Calabria con la 'ndrangheta, in Campania con la camorra e in Puglia con la meno consistente sacra corona unita.

Queste regioni hanno registrato negli ultimi anni un continuo aumento dei reati di criminalità organizzata. Una tendenza non meno preoccupante si verifica nel Centro-Nord, specialmente in vaste aree del Lazio, dell'Emilia Romagna, della Lombardia, della Liguria, del Piemonte, della Val d'Aosta e del Trentino Alto Adige.

È il segno evidente di un progressivo spostamento delle pratiche e degli interessi mafiosi ben oltre i confini del Mezzogiorno.

Il fenomeno non è recente, perché da almeno 40 anni le mafie hanno risalito la penisola ed hanno esteso via via i loro tentacoli in altri Paesi europei e nel resto del mondo.

Possiamo dunque affermare che esse si sono, a loro modo, globalizzate e che in Italia sono entrate a far parte anche della cosiddetta «questione settentrionale».

Mafie e Mezzogiorno

Ma oggi è sul Mezzogiorno che vogliamo soffermare l'attenzione.

Analisi accurate, che la nostra Commissione deve anche a qualificati contributi esterni, ci dicono che l'attività mafiosa nella quattro regioni di origine è causa di un mancato sviluppo equivalente al 15-20% del PIL delle stesse regioni.

Come abbiamo ampiamente documentato, gli investimenti e le speculazioni mafiose giungono in ogni settore di attività del Mezzogiorno e si confondono sempre più con l'economia legale. Va detto che, mentre l'accumulazione dei capitali illeciti procede per le vie consuete del racket, dell'usura, della droga, del gioco illegale e legale, della contraffazione e dei numerosi traffici di esseri umani, armi e rifiuti, si registra una evidente evoluzione dei comportamenti criminali: nel senso che i reati tradizionali sono in diminuzione e quelli di nuova specie in aumento.

Ma va anche detto che, se molto sappiamo su come i capitali mafiosi vengono raccolti, ancora poco sappiamo su come vengono occultati e investiti nell'economia legale e nei circuiti finanziari nazionali ed internazionali.

Etica pubblica e insicurezza

Per intercettare e stroncare le reti e gli affari della criminalità organizzata lo Stato ha fatto e sta facendo molto: bisogna riconoscerlo.

Ciononostante, le statistiche mandano segni allarmanti. Il 53% dei referenti del sistema Confindustria del Mezzogiorno reputa la propria area territoriale molto insicura; e il 42% attribuisce questa insicurezza alla criminalità organizzata e alla illegalità diffusa (con la seconda spesso preordinata o subordinata alla prima).

È accertato, inoltre, che circa un terzo delle imprese meridionali subisce una qualche influenza delle mafie, con dati che oscillano tra il 53% della Calabria e il 18% della Puglia.

Insieme alla Campania e alla Sicilia, queste Regioni sono destinatarie del fondo di 1.158 milioni di euro del PON (Programma operativo nazionale «Sicurezza per lo sviluppo» - Obiettivo convergenza 2007-2013). Il

piano è importante, ma la temperie politico-culturale che incontra non assomiglia precisamente a un *New Deal*.

Mi chiedo se su questo punto non siamo già in forte ritardo. Infatti, la crisi generale, che colpisce con particolare durezza le regioni e le categorie sociali più deboli, sembra preannunziare una ulteriore, grande sconfitta del Mezzogiorno.

Non possiamo non rilevare come, a fronte di un'iniziativa forte sul terreno della repressione della criminalità organizzata, non sia ancora partita un'azione egualmente forte per distruggere il suo brodo di coltura, cioè il sottosviluppo.

Ciò che più sgomenta è l'enorme impronta che le attività mafiose, la dilagante corruzione, il deterioramento dell'etica pubblica e della stessa morale privata continuano a scavare nella società civile e nelle istituzioni del Mezzogiorno.

E non di meno sgomentano i troppi silenzi e la diffusa indifferenza di fronte a questi fatti. Se si prospetta una manovra finanziaria biennale di circa 38 miliardi, l'opinione pubblica entra in fibrillazione. Ma se si afferma che solo sui giochi e le scommesse le organizzazioni criminali lucrano almeno 50¹ miliardi all'anno, pochi se ne curano!

Ad onor del vero, debbo annotare che di recente i maggiori quotidiani hanno rilanciato l'allarme sul riciclaggio, giunto ormai, secondo la Banca d'Italia, al 10% del PIL: e cioè a 160 miliardi all'anno.

Specialmente a livello comunale e regionale, come abbiamo riscontrato, l'intreccio tra mafie, affari e politica sta diventando sempre più solido, invasivo e comunque capace di piegare, tutti insieme, regole democratiche, apparati pubblici e iniziativa privata.

La metastasi: mafie-affari-politica

Siamo in presenza di una metastasi affaristica che si espande dall'economia illegale a quella legale, dai beni reali ai procedimenti amministrativi e ai prodotti finanziari.

Il capitalismo moderno offre un'infinità di modi per valorizzare risorse ottenute con l'intimidazione, la violenza, il sopruso. Le mafie li conoscono e li praticano sul mercato interno e su quello internazionale, spesso avvalendosi di mezzi e procedure altamente sofisticate.

Basti pensare, per esempio, alle operazioni di riciclaggio, abilmente segmentate da un Paese all'altro per sfuggire ai controlli e sfruttare i vantaggi offerti dalla diversità degli ordinamenti e delle normative nazionali.

Dico per inciso, in attesa di una riflessione *ad hoc*, che nella lotta al riciclaggio rileviamo ritardi preoccupanti.

Il problema era emerso in anni lontani, quando le mafie passavano dalle condotte tradizionali ai grandi affari. Eppure nel 1978 il legislatore

¹ Stime della Guardia di finanza riferite al 2009.

lo affrontò nell'ottica del sequestro di persona, della rapina aggravata, dell'estorsione etc... senza curarsi del narcotraffico, proprio mentre cosa nostra egemonizzava il traffico mondiale dell'eroina e accumulava enormi capitali da riciclare.

Oggi il mancato riconoscimento del reato di autoriciclaggio e l'insufficiente armonizzazione legislativa, almeno in ambito europeo, ci fanno ricadere nello stesso, drammatico errore.

Dopo l'inabissamento delle cosche, dopo il lungo silenzio imposto alle armi e la parallela espansione delle attività economico-finanziarie, noi dobbiamo, a maggior ragione, riconsiderare il trinomio mafia-affari-politica come l'espressione di un vero e proprio «sistema criminale»; un sistema che va oltre i confini tradizionali delle singole organizzazioni mafiose, confondendosi e amalgamandosi con la vita ordinaria dell'economia, della società e delle istituzioni.

Del resto basta leggere le notizie di stampa sulle indagini in corso per capire con quale razionalità e consapevolezza persone le più diverse per provenienza e cultura si mettono a «far sistema» nella realizzazione di grandi affari illeciti: mafiosi, politici, imprenditori, banchieri, liberi professionisti, burocrati e altri servitori infedeli dello Stato.

Tutto ciò rende più insidiosa la minaccia delle mafie e più difficile il compito di individuarle, prevenirle e combatterle.

Non si spezza la spirale della criminalità, il suo crescente e oscuro reclutamento, se non si riformano l'economia e la società del Mezzogiorno.

Bisogna riconoscere senza mezzi termini che la debolezza e la scarsa attrattiva del Sud dipendono in buona parte dalla presenza soffocante della criminalità organizzata.

In talune aree, controllando il territorio e le stesse forze produttive, essa riesce perfino a plasmare l'economia locale sui propri disegni criminali.

A questo fine intimidisce i cittadini, scoraggia l'autonoma volontà di intraprendere e la orienta verso le sue imprese, ponendosi in alternativa allo Stato. In cambio offre i suoi «sostituti assicurativi»: e cioè una generale protezione nei confronti delle amministrazioni e delle burocrazie locali, dei sindacati e della concorrenza.

Si formano così dei monopoli o quasi monopoli mascherati che impongono le loro scelte anche sulle forniture, i mercati di sbocco e il reclutamento della manodopera.

Lavoro irregolare, lavoro nero e corruzione

Oggi un meridionale su due non ha un'occupazione e non la cerca regolarmente. È un esercito di oltre sei milioni e mezzo di donne e uomini che sopravvivono dedicandosi a lavori saltuari, spesso ottenuti in maniera clientelare.

Non a caso nel Mezzogiorno il tasso di lavoro irregolare è circa il doppio del resto del Paese.

Il primato del lavoro nero si spiega con l'esistenza di un'economia caratterizzata dal contoterzismo, dal difficile accesso al credito, dall'imprenditoria di prima generazione, dall'assistenzialismo, da ogni forma di illegalità e da quanto altro, per l'appunto, alimenta l'offerta di lavoro irregolare.

L'elemento più drammatico è che troppe volte siano proprio le mafie a raccogliarla, avvalendosi della loro influenza economica, sociale e politica; o peggio ancora fornendo l'alternativa di una vera e propria occupazione criminale. Questo sciagurato reclutamento avviene soprattutto tra le nuove generazioni e, in particolare, tra i giovanissimi provenienti dalle famiglie più povere e a più basso livello di istruzione.

L'offerta di lavoro irregolare da parte delle mafie può essere contrastata anche con provvedimenti straordinari volti ad incoraggiare e rendere più attrattivo il lavoro legale.

Alla fragilità del tessuto economico-sociale si aggiungono l'eccessiva burocratizzazione e la scarsa efficienza delle amministrazioni regionali, degli enti locali e degli uffici periferici dello Stato, sia nel loro rapporto con i cittadini, sia nella loro interazione con i fattori dello sviluppo.

Nelle quattro regioni ad alta densità mafiosa, le risultanze delle indagini e delle attività processuali dimostrano che il condizionamento della Pubblica amministrazione si esercita principalmente sugli appalti pubblici, sui finanziamenti comunitari, sullo smaltimento dei rifiuti e, con particolare insistenza, sul settore sanitario, dove si concentra gran parte della spesa pubblica in capo alle regioni.

Questo spiega il nesso tra corruzione e criminalità organizzata e conferma il consolidarsi del rapporto mafia-affari-politica.

Nel 2010 il presidente della Corte dei conti ha stimato in 60 miliardi di euro il costo della corruzione e nel 2011 ha calcolato un incremento del 30%.

Non vi è dubbio che il bottino della corruzione vada assegnato, in parte considerevole, al fatturato mafioso.

L'esperienza insegna che questo reato apre spesso la strada alla collusione.

È pertanto necessario che il provvedimento anticorruzione giacente alle Camere venga rapidamente esaminato e che, allo stesso tempo, venga ricostituito un ufficio *ad hoc*, dotandolo però di competenze, risorse umane e mezzi adeguati.

La zona grigia

Certamente una quota non insignificante di popolazione meridionale partecipa in forme diverse alle attività criminali. Ma quella che più inquieta è la cosiddetta «zona grigia» che spesso abbiamo incontrato nelle nostre indagini. Ne fanno parte persone generalmente insospettabili e do-

tate di competenze imprenditoriali, finanziarie, giuridiche, istituzionali e politiche che, nel loro insieme, costituiscono il filtro indispensabile per far passare enormi capitali dall'economia criminale all'economia legale.

Cito, a questo proposito, un solo dato. Nel 2010 sono state segnalate alla Guardia di finanza e alla DIA 26.947 operazioni sospette, delle quali ben 4.700 sono poi confluite in procedimenti penali per riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale etc. etc.. Però quasi tutte le segnalazioni sono arrivate dal sistema bancario, mentre da operatori non finanziari e liberi professionisti ne sono arrivate solo 223.

La «zona grigia» è dunque nera e complice.

Individuare e rompere i legami occulti tra zona grigio-nera e ambienti criminali è uno dei grandi compiti che dobbiamo assumere anche sul piano legislativo.

A questo fine, forse dovremo puntare di più sul reato di «favoreggiamento» specificamente aggravato, superando quei limiti del "concorso esterno in associazione mafiosa" che le statistiche giudiziarie evidenziano impietosamente. Mi riferisco al fatto che fino al 2008 di circa 7.000 indagati a questo titolo, il 60% è stato archiviato, mentre solo l'8% è arrivato a condanna.

Mi chiedo, onorevoli colleghi, come sia possibile battere militarmente la mafia se non la si sconfigge contemporaneamente sul terreno dell'economia, delle relazioni sociali, della pubblica amministrazione e della stessa moralità politica.

Non si sono mai visti tanti interessi criminali scaricarsi pesantemente, senza neanche il velo della mediazione, sugli enti locali, sulle istituzioni regionali e sulla rappresentanza parlamentare. Gli organi di informazione, le indagini della magistratura, i primi controlli sulla formazione delle liste ci hanno dato in questo senso conferme inequivocabili.

L'antimafia: repressione e sviluppo

Anche se la correlazione non può essere considerata come un paradigma esplicativo regolare, il primato del Sud in certi tipi di criminalità è storicamente legato ai caratteri dell'economia meridionale.

Il fatto che sia il presidente della Repubblica, sia il governatore della Banca d'Italia e sia il presidente della Confindustria abbiano in più occasioni richiamato questa connessione, ci esenta dal sospetto di ridurre l'argomento a un marxismo da *Vulgar Economie*, come diceva Lenin.

Nonostante la persistenza della questione meridionale e la crudezza dei problemi sociali, la mafia continua ad essere trattata come un problema prevalentemente di ordine pubblico, la cui soluzione è da cercare innanzitutto sul terreno della repressione.

Intendiamoci bene. Come ho già detto, considero molto importanti i colpi di maglio che forze di polizia e magistratura stanno assestando alle mafie: la loro *leadership* viene progressivamente decapitata e i loro patrimoni vengono decurtati. Si tratta di successi innegabili e dobbiamo es-

serne grati tanto a coloro che li hanno colti sul campo quanto al governo che li ha perseguiti costantemente anche attraverso efficaci provvedimenti e innovazioni legislative.

Non dobbiamo tuttavia perdere il senso della misura.

Circa 15 miliardi di beni sequestrati più 3 di beni confiscati dall'inizio della legislatura a tutto dicembre 2010, rappresentano risultati molto superiori a quelli degli anni precedenti.

Ma quando pensiamo, stando alle stime più prudenti, ai 150 miliardi² di fatturato annuo delle mafie nostrane (senza calcolare i proventi della corruzione, dei giochi e delle scommesse), ci rendiamo conto di quanto ancora lunga e difficile sia la guerra. Difficile perché, lo ripeto, dovremo combatterla più che sul versante militare, su quello assai più sfuggente e impervio dell'economia, della finanza e della politica.

Infatti, se da un lato dovremo scovare i capitali mafiosi ormai immersi nell'economia legale, dall'altro lato dovremo essiccare goccia a goccia le molte fonti che quotidianamente li alimentano e li fanno lievitare.

Il potere mafioso non ha solo costruito fortezze e casematte da espugnare con operazioni accorte di polizia, ma anche un'estesa base di consenso che lo Stato può riconquistare solo con le armi proprie della civile convivenza.

In questo senso, dobbiamo registrare ritardi, omissioni, errori che hanno un prezzo molto elevato.

Non basta evocare la durissima crisi generale per giustificare quella che vediamo emergere come la *teoria dei due tempi*: l'idea, cioè, nella prassi finora vincente, che la mafia possa essere debellata nel Mezzogiorno, *prima* con le forze di polizia e poi con la riforma economica, sociale e culturale.

È una mera illusione. Si deve invece procedere simultaneamente su entrambe le linee. Altrimenti, le mafie colpite militarmente al Sud continueranno a crescere economicamente al Nord.

La stessa scelta dell'inabissamento, che sembra ormai assumere un valore strategico, implica, certo, il mantenimento della capacità di intimidazione, ma soprattutto l'ulteriore, silenziosa immersione nell'economia, nella società e nelle istituzioni.

È solo un cambiamento di pelle o una più profonda metamorfosi?

In ogni caso l'area del contrasto alle mafie si amplia ben oltre gli ambiti classici della repressione.

Non bastano la magistratura e le forze dell'ordine.

Occorrono anche politiche di sviluppo dell'economia e, in particolare, del capitale umano che, partendo dalla scuola, favoriscano l'affermazione di nuovi gruppi dirigenti e di nuovi cittadini pienamente consapevoli dei loro diritti e dei loro doveri.

Quanto alla repressione, dobbiamo infine rilevare che l'opera altamente meritoria della magistratura e delle forze dell'ordine è purtroppo

² Stime della Forze di polizia e istituzioni diverse.

condizionata, a volte in misura allarmante, dall'insufficienza degli organici e dalla carenza delle risorse, ma anche dalla indeterminatezza e precarietà dei rapporti fra istituzioni e soggetti preposti alla lotta alle mafie.

Tale appare il caso dei rapporti tra magistratura ordinaria e DNA, tra forze di polizia e DIA.

Dalle nostre indagini emerge la necessità di rivedere, potenziare e riorganizzare tutte le funzioni antimafia al fine di renderle più coese ed efficaci.

A questo tema, pertanto, la Commissione dovrà riservare lo spazio dovuto anche in sede di esame delle problematiche connesse al codice delle leggi antimafia (di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159).

Le mafie come anti-Stato

Le mafie sono, per loro natura, nemiche dello Stato. Come tali, dalla Sicilia alla Calabria e alla Campania, hanno sedimentato comportamenti e regole che costituiscono ormai stili di vita; hanno creato una cultura profonda che pervade le fibre della società meridionale.

Proprio perché si pongono in alternativa allo Stato con i loro codici, i loro poteri repressivi, le loro gerarchie e le relative compensazioni simboliche, non possiamo sconfiggerle con le sole forze dell'ordine e dell'organizzazione giudiziaria: quasi fossimo ridotti ad una contrapposizione tra soggetti di pari dignità e in grado di vincere in base alla capacità di assedio e alla potenza di fuoco.

Invece può e deve vincere solo lo Stato con tutte le risorse morali e materiali della sua sovranità.

Al di fuori di questo presupposto si rischia di impegolarsi in logiche aberranti, per le quali anche l'investigazione ardita, lo scambio e la trattativa clandestina con singoli criminali possono diventare la base di una infame soluzione.

Certamente lo Stato non può trattare alla pari e, ancor meno venire a patti, col crimine organizzato, riconoscendogli sostanzialmente il ruolo di naturale antagonista: proprio quello che voleva la logica "viddana" di Totò Riina.

Non mi pare che lo Stato in quanto tale abbia mai ceduto. Non nego tuttavia che anche nella storia recente e in particolare nelle drammatiche vicende del 1992-93 vi siano tratti oscuri, relativi a uomini dei servizi di sicurezza ed alla stessa gestione del 41-bis dell'ordinamento penitenziario, che alimentano il sospetto di cosiddette trattative tra vertici della mafia e pezzi delle istituzioni o singoli dipendenti dello Stato.

Su questo tema il confronto di punti di vista diversi, ma non opposti, nella nostra Commissione è stato, e spero continuerà ad essere, serio e altamente civile: cosa non facile, nell'asprezza politica del momento.

Lasciatemi dire, onorevoli colleghi, che come presidente della Commissione sono grato a tutti coloro che a questo risultato hanno contribuito

in prima persona, superando i confini di partito e quelli tra maggioranza e opposizione.

Sono profondamente persuaso che tutti i cittadini onesti ci chiedono di non dividerci nella lotta alle mafie, laddove è in gioco la stessa ragione d'essere dello Stato di diritto, l'interesse comune a respingere ogni e qualsiasi tentativo di condizionamento da parte dell'antistato.

Su quanto è avvenuto tra la strage di Capaci e quella di Via d'Amelio e praticamente fino al gennaio 1994, la nostra riflessione non è chiusa; deve anzi continuare perché l'accertamento di una plausibile verità politica non è meno necessario del completo accertamento delle responsabilità penali. Voglio manifestare, a questo proposito, vivo apprezzamento e massimo rispetto per il lavoro autonomo della magistratura, ma anche una certa apprensione per talune contraddizioni e polemiche uscite dagli uffici giudiziari.

La nostra indagine ha fatto notevoli passi in avanti, ed è ormai prossima alla fase conclusiva.

Certo avvertiamo reticenze e silenzi che pesano ancor più dei vuoti di memoria di taluni nostri interlocutori; e sappiamo che non sarà facile colmarli.

Tuttavia non rinunziamo all'idea di far luce, in tempi ragionevolmente brevi, sulle responsabilità politico-istituzionali e sulle loro ripercussioni nella vita democratica del nostro Paese.

Conclusioni

Onorevoli colleghi, quelle vicende, a partire dalla grandiosa vittoria dello Stato nel maxi-processo di Falcone e Borsellino, ci ricordano che si possono arrestare centinaia di affiliati, intere cosche e perfino una cupola al completo, ma non per tutto questo distruggere l'organizzazione mafiosa. Ferita gravemente, essa resta in piedi e guarisce, magari inabissandosi negli strati profondi dell'economia e delle relazioni sociali che ha contribuito a creare e riesce pur sempre a condizionare.

Sul filo della storia, o della cronaca, possiamo ora osservare, concludendo, che circa 30 anni fa, mentre cosa nostra era sotto i riflettori e i colpi dello Stato, un'altra mafia, la 'ndrangheta calabrese, approfittava del cono d'ombra per estendere il suo potere, fino a conquistare la *leadership* europea, che tuttora detiene, del mercato della cocaina.

Il ciclo moderno di cosa nostra, invece, si aprì col traffico internazionale dell'eroina; si concluse col maxi-processo e le stragi; prese poi la via dell'inabissamento.

Quello della 'ndrangheta procede ancora oggi all'insegna della cocaina, ma sembra destinato a chiudersi con la maxi-inchiesta tra Reggio Calabria e Milano, lasciando il passo ad una fase nuova.

Sembrano destini paralleli e, in realtà, sono destini intrecciati. Le due mafie maggiori, infatti, e la stessa camorra hanno molte cose in comune: dalla crescente vocazione affaristica, alla strategia di avanzamento al cen-

tro-nord, alla politica delle alleanze tra loro e con le principali organizzazioni criminali del mondo.

Il futuro tende ad avvicinarle.

Bisogna dunque colpirle contemporaneamente, sul terreno ancor oggi decisivo del Mezzogiorno.

Ma per averne ragione occorrerà sferrare un'offensiva di medio-lungo periodo, mettendo in campo risorse adeguate e combinando ciò che oggi è invece sterilmente disgiunto: e cioè la forza della repressione con la forza dello sviluppo economico e del rinnovamento sociale.

Fino ad oggi l'antimafia delle leggi, delle forze di polizia e della magistratura ha vinto molte battaglie anche a prezzo di enormi sacrifici, ma non ha vinto la guerra. E non la vincerà se non avrà al suo fianco, con lo stesso passo e la stessa determinazione, l'antimafia del lavoro, della cultura e dell'etica pubblica.

Se il Sud è il principale campo di battaglia, non dobbiamo dimenticare neppure per un istante che il Centro-Nord è l'area privilegiata di espansione delle mafie italiane e straniere.

Qui ripuliscono fiumi di danaro sporco; qui trovano le necessarie complicità professionali, imprenditoriali e politiche; qui fanno gli investimenti più redditizi; qui, insomma, pervadendo il tessuto economico-sociale, costituiscono un potere violento ma sofisticato e sfuggente, assai difficile da contrastare.

E allora la guerra va condotta contemporaneamente al Sud come al Nord, con modalità differenziate, ma con una strategia unitaria: le mafie sono il principale nemico dell'intera comunità nazionale.

Anche in questo caso la teoria dei due tempi, prima al Sud e poi al Nord, sarebbe esiziale.

Idealmente inizia da qui la seconda parte del programma di lavoro della nostra Commissione. Di fatto andremo avanti senza soluzioni di continuità, ma dedicando maggiore attenzione al Centro-Nord Italia e specialmente alle nuove caratteristiche economiche-finanziarie delle mafie italiane ed ai loro collegamenti con le grandi mafie straniere.

Andremo avanti con la pazienza necessaria, ma anche con tutta la fiducia che riponiamo sulla forza legittima e paziente dello Stato.

ALLEGATO ALLA RELAZIONE
SULLA PRIMA FASE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE
CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CONDIZIONAMENTO DELLE
MAFIE SULL'ECONOMIA, SULLA SOCIETÀ E SULLE ISTITUZIONI
DEL MEZZOGIORNO

1. INTRODUZIONE

1. Il presente allegato alla relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione parlamentare antimafia rappresenta una sintesi dell'attività d'inchiesta finora svolta, con particolare riferimento alla prima delle diverse missioni che la Commissione, all'inizio della XVI Legislatura, attraverso un ampio dibattito, ha stabilito nel suo programma, riguardante (come precisato dal Presidente Pisanu nel corso del suo intervento di introduzione dei lavori) l'approfondimento dei *problemi collegati al... progressivo inquinamento dell'economia reale con la costituzione di imprese mafiose in grado di entrare nel mercato in concorrenza sleale con il mondo imprenditoriale sano, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, con l'ulteriore conseguenza di rallentare lo sviluppo economico-sociale di questa parte del territorio nazionale*³.

Altre tematiche che la Commissione ha affrontato nel primo periodo di attività, quali i rapporti tra mafia e politica, l'applicazione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), i grandi delitti e le stragi di mafia degli anni 1992-1993, la verifica della legislazione antimafia per un necessario adeguamento normativo in grado di contrastare i reati anche alla luce dei più recenti strumenti informatici, lo stato dell'azione di contrasto, le infiltrazioni delle mafie straniere e i rapporti internazionali tra gli Stati, sono ancora in corso di approfondimento e saranno oggetto di successive relazioni.

All'inizio del suo mandato, la Commissione ha anche deciso di instaurare dei rapporti di collaborazione istituzionale con la Direzione investigativa antimafia, alla quale è stato chiesto uno studio sulle conclusioni delle Commissioni parlamentari antimafia nell'ultimo decennio, e con la Direzione nazionale antimafia che ha realizzato uno studio più mirato sugli argomenti della relazione in esame, riguardante l'infiltrazione mafiosa nell'economia legale.

Con lo stesso intento di approfondire le conseguenze della presenza mafiosa al Sud, la Commissione ha incaricato il CENSIS di predisporre

³ L'Allegato raccoglie contributi diversi redatti da collaboratori della Commissione.

uno studio sul condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno⁴. Lo studio ha confermato un forte divario nei livelli di distribuzione della ricchezza e del reddito tra il Sud e il Nord del Paese. Un segnale da un lato dell'inefficienza e del non corretto funzionamento delle politiche regionali e redistributive, dall'altro di una debolezza del tessuto imprenditoriale meridionale. A ciò si aggiunge la presenza delle organizzazioni criminali che si sono via via inserite, spesso mimetizzandosi, in tutti i settori della vita economica e sociale, condizionando fortemente le possibilità di sviluppo e di crescita del Mezzogiorno. La Commissione, in correlazione con i contributi sopra richiamati e con i risultati emersi, per una verifica concreta delle varie realtà territoriali, ha proceduto alla audizione dei Presidenti delle regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia, per il cui contenuto si rinvia ai paragrafi successivi.

Nel corso di questi primi tre anni di attività, la Commissione ha anche svolto alcune missioni in diverse regioni d'Italia. Alcune di carattere generale nelle regioni del Mezzogiorno di tradizionale insediamento criminale, nel corso delle quali è stato esaminato anche il problema delle infiltrazioni nel settore economico e della complessiva azione di contrasto dello Stato. Con queste finalità sono state compiute le missioni a Napoli e a Caserta, dal 27 al 29 aprile 2009; a Reggio Calabria, il 15 e 16 febbraio 2010; a Palermo, il 19, 20 e 21 luglio 2010; a Bari, il 9 e 10 dicembre 2010.

Altre due missioni hanno affrontato i rischi di infiltrazione mafiosa in determinati settori dell'economia. Si tratta della missione a L'Aquila del 15 ottobre 2009, che la Commissione ha svolto soprattutto per verificare il livello del controllo del sistema degli appalti contro rischi di infiltrazioni nelle opere di ricostruzione successive al terremoto; nonché della missione a Milano, del 21 e 22 gennaio 2010, che ha avuto come oggetto il problema della progressiva penetrazione delle organizzazioni mafiose in regioni diverse da quelle di tradizionale insediamento, sia dal punto di vista sociale sia dal punto di vista economico. In questo senso la città di Milano, e più in generale la Lombardia, è stata scelta in quanto centro finanziario ed economico nevralgico per la nazione. La Commissione ha approfondito gli aspetti legati ai fenomeni del riciclaggio e dell'infiltrazione negli appalti, soprattutto da parte della 'ndrangheta calabrese e della mafia siciliana, in particolare in relazione alle grandi opere collegate ad un grande evento di rilevanza internazionale quale l'Esposizione universale di Milano del 2015⁵.

La Commissione ha poi approvato, nella seduta del 18 febbraio 2010, una relazione al Parlamento sulla formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali svoltesi in succes-

⁴ Il condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno, studio predisposto dal CENSIS per la Commissione, CENSIS 2009 (Doc 104.1).

⁵ La Commissione ha altresì svolto due missioni a Torino il 24, 25 e 26 luglio 2011 e a Genova il 20 e 21 ottobre 2011. Tali missioni saranno trattate in altro documento.

sive tornate nella primavera del 2010, contenente un codice di autoregolamentazione per i partiti e le formazioni politiche nella predisposizione delle liste dei candidati. Ne è seguita una attenta opera di monitoraggio dei casi di violazione del codice su cui la Commissione riferirà con una separata e specifica relazione; la Commissione, pur nella consapevolezza dei limiti di un codice etico, ha deciso di proseguire il monitoraggio anche per le elezioni amministrative del 2011.

Degna di nota inoltre, l'attività di desegretazione di atti portata avanti dalla Commissione su proposta dell'XI Comitato (*Regime degli atti*), coordinato dal senatore Lauro. Il Comitato ha valutato, fino a maggio 2011, 23 richieste complessive provenienti da soggetti diversi tra i quali commissari componenti della Commissione, l'autorità giudiziaria, collaboratori della Commissione, ex parlamentari. Sono stati valutati complessivamente 151 atti di cui 68 resoconti stenografici, 74 documenti, 6 verbali di Ufficio di Presidenza e 3 atti di segreteria. Di tali atti 44 avevano la classifica di segreto e 107 di riservato.

In molti casi, il Comitato non si è limitato alla valutazione dei soli documenti richiesti, ma ha ampliato la sua istruttoria a documenti collegati a quelli richiesti ed ugualmente sottoposti a regime di classificazione riservata o segreta (per ragioni di opportunità e di non contraddizione).

Le proposte del Comitato sono state esposte alla Commissione dal suo Coordinatore e approvate nel corso di sette sedute dell'Assemblea plenaria.

Va sottolineato, come dato particolarmente significativo, che tutte le proposte del Comitato sul regime degli atti e tutte le conseguenti deliberazioni della Commissione sono state sempre assunte all'unanimità.

2. I contributi contenuti nei vari capitoli si basano sui dati oggettivi finora raccolti nel corso dell'indagine, sia attraverso il lavoro di acquisizione condotto dalla Commissione in questa prima parte della Legislatura sia attraverso le specifiche audizioni svolte, nonché sugli atti che già appartengono al patrimonio documentale delle precedenti Commissioni.

La Commissione, nell'ambito di una articolazione interna divisa per Comitati con competenza tematica, ne ha riservati ben quattro specificamente indirizzati ad approfondire i temi dell'infiltrazione mafiosa nel settore economico, sia nelle regioni a tradizionale insediamento sia nelle regioni del Centro-Nord. Si tratta precisamente del II Comitato (*Mafie e sistema economico legale; racket e usura*); del III Comitato (*Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche*); del IV Comitato (*Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno*) e del VI Comitato (*Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto*).

L'attività istruttoria svolta finora dai Comitati sopra richiamati è sfociata nella presentazione al Parlamento di quattro relazioni tematiche.

Il IV Comitato (*Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno*), coordinato dal senatore Rosario Giorgio Costa, ha rivolto la sua attenzione ad un riesame attuale del radicamento delle organizzazioni mafiose nel Mezzogiorno e della conseguente «diseconomia esterna» che tale radicamento

rappresenta rispetto allo sviluppo dell'economia legale⁶, con riguardo alle attività illecite e alla presenza imprenditoriale delle mafie nelle regioni meridionali, al turbamento delle regole della concorrenza e alle possibilità di crescita economica in assenza del condizionamento criminale. Il Comitato ha focalizzato con la collaborazione della Banca d'Italia la sua attenzione soprattutto allo sviluppo economico delle regioni Puglia e Basilicata.

Il dato di particolare interesse che tale attività ha evidenziato è una divaricazione del PIL *pro capite* tra alcune aree del Mezzogiorno, danneggiate dalla presenza mafiosa, e altre realtà del Centro e del Nord d'Italia, divaricazione che in alcuni casi potrebbe raggiungere la media del 15 per cento.

Altri due Comitati hanno approfondito temi più specifici, ma emblematici della molteplicità dei settori a rischio di infiltrazione mafiosa e della complessità dell'azione di contrasto dello Stato.

Il II Comitato (*Mafie e sistema economico legale; racket e usura*), coordinato dal senatore Giuseppe Lumia, ha concentrato l'attività di indagine istruttoria sul problema dell'accesso e del funzionamento dell'Archivio dei rapporti con gli operatori finanziari⁷, al fine di accertare le eventuali violazioni dei principi di libertà di iniziativa privata, di libera concorrenza e di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario, atteso che le indagini finanziarie hanno storicamente rappresentato uno dei punti meno forti del sistema degli accertamenti patrimoniali.

Il VI Comitato (*Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto*), coordinato dal senatore Luigi Li Gotti, ha svolto una attività istruttoria confluita in due relazioni al Parlamento, aventi rispettivamente per oggetto i profili del riciclaggio e le infiltrazioni mafiose connessi al gioco lecito ed illecito⁸, un settore molto sfruttato dalle organizzazioni mafiose per riciclare una parte della ingente liquidità finanziaria accumulata attraverso le attività criminali; il Senato ha esaminato le due relazioni il 5 ottobre 2011 ed ha approvato una risoluzione⁹.

Infine, va sottolineato che la Commissione nella sua prima fase di attività, anche in funzione degli argomenti oggetto della presente relazione al Parlamento, ha svolto in generale una ampia attività di ricognizione ed acquisizione conoscitiva circa le infiltrazioni delle mafie nei settori economici e sociali del Paese, con particolare riguardo alle imprese mafiose, all'edilizia, all'agrocrimine e alla grande distribuzione, alle energie, all'autoriciclaggio. Si è poi occupata della verifica del livello di aggressione delle mafie straniere operanti in Italia e dei legami d'affari tra queste e le mafie italiane, soprattutto per quanto riguarda il narcotraffico.

Identica attenzione è stata posta sul versante delle politiche per la legalità, rispetto alle quali costante è stato l'impegno nella verifica delle at-

⁶ Doc. XXIII n. 5, approvato nella seduta del 9 febbraio 2011.

⁷ Doc. XXIII n. 4, approvato nella seduta del 17 novembre 2010.

⁸ Doc. XXIII n. 1, approvato nella seduta del 18 febbraio 2010 e Doc. XXIII, n. 8, approvato nella seduta del 20 luglio 2011.

⁹ Risoluzione (6-0089) n. 1 (5 ottobre 2011), Pisanu ed altri.

tività, dei mezzi e delle risorse a disposizione delle Forze dell'ordine e della magistratura per assicurare una forte azione di contrasto alle mafie e di ricerca e cattura dei latitanti, nonché nell'acquisizione di dati sulle iniziative di reazione all'oppressione mafiosa poste in essere dalla società civile, in particolare dagli operatori economici con i vari protocolli di legalità, dalle associazioni antiracket e antiusura, dal mondo cattolico e dai giovani, rispetto ai quali la Commissione si sta impegnando con il mondo della scuola affinché sempre più si diffonda la cultura della legalità come fondamentale strumento di contrasto del modello mafioso.

2. LA CONDIZIONE ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO

2.1 *Le cause del rapporto tra mancato sviluppo del Sud e criminalità: assenza del mercato e sfiducia nello Stato. I costi dell'illegalità*

L'economia del nostro Mezzogiorno è poco aperta ai mercati internazionali e l'area è praticamente ignorata dagli investitori esteri. Se ne deduce, quindi, che nel Sud le logiche di mercato non sono realizzate e ne prevalgono altre.

La capacità del Mezzogiorno di attrarre investimenti dall'estero è infatti risultata, anche negli anni duemila, nettamente inferiore rispetto a quanto si ravvisa nel resto del Paese, già di per sé caratterizzato da uno *stock* di IDE (investimenti diretti esteri) in entrata minore in confronto ai principali paesi europei.

È ampiamente dimostrato che tra i fattori che ostacolano maggiormente il processo di adeguamento competitivo e il livello di attrattività dei territori del Mezzogiorno pesa notevolmente la presenza di una radicata e diffusa criminalità organizzata, che scoraggia la normale volontà di intraprendere. Criminalità che si va sempre più espandendo dai territori di origine alle regioni del Centro-Nord e dell'Europa, accrescendo notevolmente gli spazi di reinvestimento nelle economie legali.

La fiducia è il collante della vita collettiva, un vero e proprio capitale sociale. A suo modo, da decenni ormai, lo ha compreso anche la mafia, che utilizza una strategia ben più complessa di quella cui miravano in passato omicidi e stragi: sradicare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni per orientarla verso le proprie strutture, offrendo, nel contempo, «sostituti assicurativi», come ad esempio, quello di consentire ad imprenditori legali, ovviamente ricorrendo a mezzi illeciti, la possibilità di svolgere la propria attività.

La sfiducia, come ha rilevato Pier Luigi Vigna¹⁰ (nel suo *Il mercato sono loro*), riprendendo il pensiero di Amartya K. Sen, è una sorta di «capitale simbolico» della mafia, grazie alla quale è possibile esprimere al

¹⁰ Testo presentato alla Prima giornata del Mezzogiorno organizzata dall'Istituto italiano per gli studi filosofici – Napoli, 11 giugno 2007.

meglio le proprie potenzialità e avere anche una minore disapprovazione per le pratiche illecite esercitate.

La mafia è diventata, quindi, essa stessa economia; e, usufruendo delle grandi risorse finanziarie accumulate grazie agli illeciti, opera come un'impresa avvalendosi di due enormi vantaggi competitivi: non ha limiti nelle risorse finanziarie di cui dispone e può esercitare sempre il ricatto della violenza e dell'intimidazione nei confronti dei terzi, cittadini imprenditori o amministratori. Essa altera il funzionamento della libera concorrenza, e accade che imprenditori onesti vengano eliminati dalla competizione attraverso attentati, estorsioni, esclusione dai mercati e dagli appalti più redditizi.

In alcune aree del Sud, l'insufficiente esercizio del potere coercitivo dello Stato e i vari *deficit* delle istituzioni locali nella fornitura di beni e servizi pubblici non favoriscono regole di condotta virtuose, producendo un sistema di illegalità diffusa che genera sfiducia e incertezza, con conseguente aumento del rischio per gli operatori economici.

In economia, al rischio si associa sempre un costo: si realizza dunque un risultato finale che si chiama di *second best*, cioè meno preferibile rispetto ad un altro risultato.

Si pensi, ad esempio, al costo del denaro che – in regioni o paesi ove l'illegalità e il crimine organizzato sono più radicati – risulta più elevato. Si pensi, poi, ad un operatore economico straniero che, quando si trova in presenza di fattori di rischio elevati sia sul lato dei rendimenti sia sul lato dei costi, preferisce investire laddove tale rischio è più ridotto. Si pensi, ancora, al difetto di meritocrazia che le società ad alta diffusione di illegalità soffrono; ciò si riverbera in primo luogo nella macchina burocratica a tutti i livelli e quindi nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Il principale fattore di condizionamento dello sviluppo è la concorrenza sleale operata da imprese mafiose o colluse che – operando con pratiche corruttive o di intimidazione (o con entrambe) – negano l'applicazione del principio cardine dell'economia di mercato: la libera concorrenza. In particolare, in questo quadro, diventano decisivi il condizionamento degli appalti pubblici e l'accesso asimmetrico ai capitali.

L'accaparramento di risorse pubbliche da parte della criminalità organizzata è anche favorito dalla molteplicità disorganizzata degli interventi agevolativi, degli uffici e procedure: il quadro è vasto, dagli appalti pubblici alle frodi comunitarie, alle agevolazioni previste dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, di conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415.

La rete imprenditoriale mafiosa rappresenta una sorta di monopolio locale mascherato, in quanto costituito apparentemente da molte piccole imprese possedute o controllate dai membri della stessa famiglia criminale. Il crimine organizzato impone alle imprese scelte qualitativamente discutibili sui fornitori, la manodopera, i mercati di sbocco.

In un'economia sotto tutela delle mafie anche gli imprenditori non collusi sono indotti a comportamenti non ispirati al perseguimento dell'ef-

ficienza economica ma subiscono i vincoli imposti dal contesto: accettando manodopera oppure fornitori imposti, ritirandosi da una aggiudicazione per lasciare spazio alle imprese legate alla criminalità. Si tratta di fenomeni di «isomorfismo istituzionale» che troppo spesso si estendono anche alle amministrazioni locali.

L'intreccio mafia-imprese-politica ha prodotto conseguenze estremamente negative per la crescita economica del Mezzogiorno, specie nel lungo termine.

Le regioni meridionali, già prima che la crisi dispiegasse i suoi effetti, presentavano un più alto grado di disuguaglianza distributiva rispetto alle regioni del Centro-Nord. Una sperequata distribuzione del reddito espone molte famiglie al rischio povertà, specialmente durante le congiunture negative e finisce per esporle anche al «ricatto della criminalità organizzata che profitta del bisogno». Il ricatto del bisogno – specie in aree degradate, come le periferie urbane meridionali, dove l'«attenzione» sociale è minore – si impone sulle regole, sui buoni comportamenti sociali, e favorisce il condizionamento, quando non il reclutamento, della mafia.

Deve far riflettere il fatto che nel 2009 il tasso di attività sia sceso al Sud al 51,1%: ciò vuol dire che una persona su due in età lavorativa è completamente estranea al mercato del lavoro regolare (non solo non ha una occupazione ma non segue i formali canali di ricerca di lavoro previsti). Si tratta di un esercito di oltre sei milioni e mezzo di donne e uomini che partecipa ad un mondo «grigio», tra l'attività irregolare nell'economia sommersa e la ricerca estemporanea di lavori saltuari, attraverso canali informali se non di carattere clientelare; in molti casi. Un mondo «grigio» dove donne e uomini risultano più esposti al ricatto della criminalità organizzata e dell'economia mafiosa. Tale mondo grigio appare contiguo a quello assai ampio dell'economia sommersa. Le stime dell'ISTAT permettono di quantificare le dimensioni dell'occupazione irregolare nel nostro Paese. Si tratta di una stima che esclude la vera e propria economia illegale ma che consente di dare una valutazione sul vasto mondo dell'irregolarità, contiguo al mercato regolare.

Nella media del 2009 in Italia le unità di lavoro irregolari sono stimate in 2.950.000 unità pari al 12,2% delle unità di lavoro totali.

A livello territoriale è il Mezzogiorno a presentare tassi di irregolarità particolarmente elevati pari a circa il doppio del resto del Paese anche se negli anni 2000 il peso del sommerso è calante nelle regioni meridionali ed in crescita in quelle del Centro-Nord.

La più ampia diffusione del lavoro nero nel Mezzogiorno va ascritta ad una struttura produttiva più fragile ma anche alla presenza di condizioni economico-sociali, che favoriscono la crescita dell'economia irregolare. In particolare, sotto il profilo economico, pesano fortemente l'esistenza di un'economia impostata sul conto-terzismo e le difficoltà di accesso al credito, che impediscono lo sviluppo del tessuto produttivo. A ciò si uniscono poi condizioni sociali, quali l'elevata presenza di un'imprenditoria di prima generazione, di un'illegalità diffusa che condiziona con modalità diverse lo sviluppo di attività imprenditoriali regolari, e il

peso di una cultura assistenzialista, che specie in alcuni comparti, come quello edile ed agricolo, ha fatto crescere significativamente negli anni anche l'offerta di lavoro irregolare da parte di categorie di soggetti beneficiari – o aspiranti tali – di qualche forma di assistenza sociale: cassaintegrati, beneficiari di sussidi di disoccupazione, disoccupati di lunga durata aspiranti ad assunzioni agevolate. Nel Mezzogiorno, al 2009, risulta irregolare poco meno di 1 lavoratore su 5 (18,7%), nel Centro-Nord tale quota è pari al 9,7%. Tali percentuali equivalgono, in valori assoluti, a circa 1,2 milioni di unità di lavoro irregolari nel Mezzogiorno e ad 1,7 milioni di unità nel Centro-Nord.

Il reclutamento di forza lavoro nell'economia sommersa e illegale è la via per guadagnare forza e consenso nell'ambito di una società arretrata, a discapito delle istituzioni legali, formali o meno. L'indebolimento del ruolo dei corpi intermedi – come i sindacati e i partiti, che non riescono a «competere» con la mafia nel territorio – amplifica l'effetto immobilità, in quanto dovrebbero essere loro a organizzare, garantire, rappresentare il disagio socio-economico. Per certi versi, e drammaticamente, si può dire che, nonostante i grandi successi dello Stato nella repressione del fenomeno, nelle aree arretrate del Mezzogiorno le mafie sono ancora organizzazioni che forniscono l'alternativa criminale alla mancanza di lavoro di molti cittadini. L'elemento più preoccupante è che il reclutamento criminale avviene soprattutto tra le nuove generazioni, in particolare tra i giovanissimi; molti dei quali, provenienti da famiglie più povere e a più basso livello di istruzione, rientrano nelle statistiche proprio dell'abbandono scolastico e dello scarso rendimento negli studi.

2.2 La fragilità del sistema produttivo meridionale

I principali indicatori economici e sociali disponibili restituiscono una situazione delle quattro regioni del Mezzogiorno in cui si registra un'elevata presenza di criminalità organizzata caratterizzata da un forte ritardo strutturale, che non sembra essersi attenuato nonostante gli interventi di riequilibrio che sono stati realizzati negli ultimi anni.

Tra il 2003 ed il 2008 il valore aggiunto del Mezzogiorno era cresciuto del 2,2% in termini reali, a fronte di una media nazionale che è del 5,4% (con un Centro-nord in cui è aumentato del 6,3%). Se si considerano le quattro regioni a più alta presenza di organizzazioni criminali, le *performance* migliori si registravano in Puglia (+4,1% nei sei anni considerati), mentre la sofferenza maggiore in Campania dove il valore aggiunto risultava addirittura diminuito dello 0,2%.

Le differenze fra Nord e Sud del Paese sono ancora più evidenti se si considera l'entità del valore aggiunto *pro capite*, pari a 15.735 euro nel Meridione – e a 15.129 euro nelle quattro regioni più pervasivamente colpite dalla criminalità organizzata –, contro i 27.789,2 euro del Centro-Nord e i 23.614,7 euro della media Italia.

Sul versante culturale e sociale, oltre alla *cronica debolezza delle opportunità culturali e di formazione allargata*, un ulteriore elemento di cui tenere conto – e che senza dubbio ha un peso determinante sulla persistente arretratezza del Meridione – è quello relativo alla *debolezza del capitale umano disponibile*.

Mentre in Italia il tasso di scolarizzazione superiore, dato dalla percentuale di popolazione tra i 20 e i 24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, è del 75,8%, nel Mezzogiorno è del 72,4% e nelle quattro regioni più colpite dalla criminalità è del 71,5% (con un valore minimo del 68,6% in Sicilia). Ancora più evidenti risultano essere le differenze se si considera l'intera popolazione, per cui, a fronte di un 46,1% di italiani che ha frequentato al massimo la scuola secondaria inferiore, la quota sale al 53,7% nel Mezzogiorno e al 54,6% nelle quattro regioni a rischio (con una punta massima del 57,2% in Puglia).

Ad ulteriore riprova di una debolezza dell'offerta e di un disallineamento tra questa e le esigenze del tessuto produttivo, al Sud si rileva una scarsa presenza di laureati in discipline tecnico-scientifiche: nel 2007 i laureati in queste discipline in Italia rappresentavano l'11,9% dei giovani tra i 20 e i 29 anni; ma nel Centro Nord la media è del 14,5% e nel Sud è dell'8%.

La fragilità del sistema produttivo meridionale, fatto di poche imprese di piccolissime dimensioni, oltre a rappresentare un freno per lo sviluppo economico, costituisce un elemento di forte *appeal* per le organizzazioni criminali, che qui riescono più facilmente ad entrare in contatto e a condizionare le attività imprenditoriali sia con i tradizionali sistemi dell'estorsione e dell'usura, sia con forme meno dirette quali l'imposizione di personale o forniture e il condizionamento nell'aggiudicazione degli appalti pubblici.

In Italia si contano 87,6 imprese ogni 1.000 residenti, con una forte differenziazione tra le diverse aree del Paese: nell'Italia centrale e settentrionale mediamente le imprese attive per mille abitanti sono 90,1; mentre il Meridione, con un tasso di imprenditorialità pari a 82,8 aziende ogni mille residenti, appare dotato di un tessuto produttivo decisamente meno denso e diffuso rispetto al resto del Paese. Tra le regioni a più alta densità mafiosa la *scarsa consistenza del tessuto produttivo* è particolarmente evidente, con una media di 80,2 imprese ogni mille abitanti, che scende, rispettivamente, a 77 e 78,1 in Sicilia e Calabria.

Oltre alla scarsa numerosità delle imprese, un altro fattore problematico è dato dalle loro *piccole dimensioni*, elemento che, pur caratterizzando l'intera economia nazionale, emerge ancor più nelle regioni meridionali. Secondo i dati dell'Archivio Statistico delle Imprese Attive (A.S.I.A.), che non considera le imprese attive in agricoltura e in alcune attività legate alla Pubblica Amministrazione, nel 2007 in Italia il 5,4% delle imprese aveva più di 10 addetti, ma la percentuale scendeva al 4,3% nel Mezzogiorno e al 4% nelle regioni a più alta presenza mafiosa. Tra queste, particolarmente critica risulta la situazione della Calabria,

dove solo il 3,3% delle imprese (3.035 in valore assoluto) ha più di 10 dipendenti (e 367 più di 50). In particolare, al Sud risultano decisamente poco numerose le aziende di dimensioni medio – grandi (superiori ai 50 addetti) che sono 5.233, pari allo 0,4% del totale; di queste 3.825 si trovano nelle quattro regioni più critiche.

2.3 I condizionamenti della criminalità organizzata sulle dinamiche imprenditoriali e sugli investimenti

Le organizzazioni criminali presenti nei territori del Sud condizionano negativamente il sistema economico e produttivo rendendolo ancora più debole e scarsamente competitivo. Scoraggiano, infatti, l'afflusso di investimenti dall'esterno; contribuiscono al mantenimento di un'immagine negativa a livello nazionale ed internazionale; costituiscono un incentivo alla fuga di risorse umane qualificate; provocano un'allocazione non razionale delle risorse pubbliche e sostituiscono logiche coercitive a quelle di mercato.

Nonostante nel Sud d'Italia i reati siano in diminuzione, e sebbene sia sempre crescente la capacità delle Forze dell'ordine di intercettare gli esponenti e gli affari della criminalità organizzata, *il 52,8% dei referenti del sistema Confindustria del Mezzogiorno intervistati dal CENSIS¹¹ a fine 2009 reputava la propria area territoriale molto insicura* (il 10,8% riteneva impossibile svolgere un'attività imprenditoriale senza subire le pressioni della criminalità organizzata) o insicura (41,9%) a causa della diffusione di attività criminali di vario tipo; e l'analisi sulle singole realtà regionali evidenzia come le aree che vengono percepite come maggiormente insicure siano la Calabria e la Sicilia (tab. 1).

Operare in un tessuto ad alta densità di criminalità organizzata si riflette su una pluralità di dimensioni: un terzo degli intervistati (32,4%) pensa che riduca sensibilmente l'afflusso di nuovi investimenti e di risorse provenienti da altre parti del Paese e il 29,6% è convinto che la presenza di criminalità si traduca in un più generale disincentivo alla voglia di fare impresa (fig. 1).

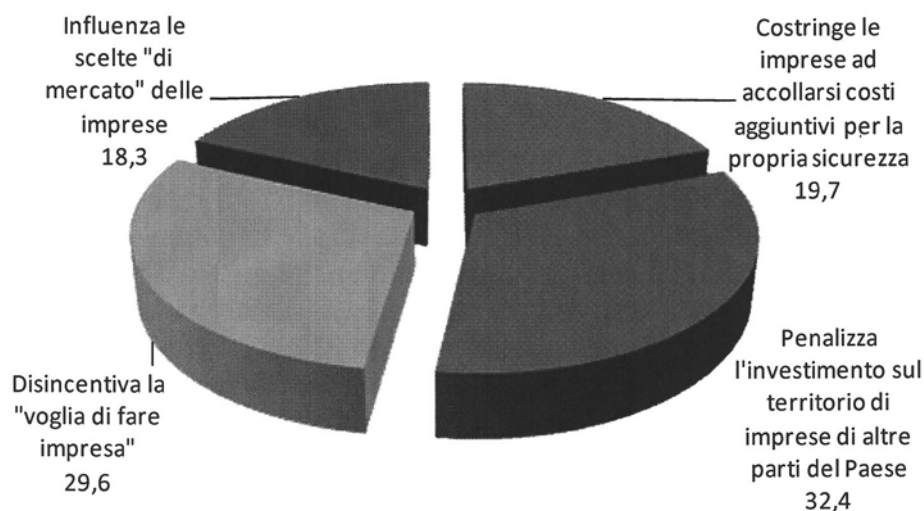
¹¹ Il condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno, studio predisposto dal CENSIS per la Commissione, CENSIS 2009 (Doc 104.1).

Tab. 1 - Giudizio sulla sicurezza del territorio in riferimento alla presenza di criminalità (val. %)

Aree territoriali	Abbastanza o molto sicuro, le attività criminali sono piuttosto rare	Insicuro, le attività criminali di vario tipo sono diffuse	Molto insicuro, è impossibile fare impresa senza subire pressioni di diversa natura da parte delle organizzazioni criminali	Totale
Campania	35,3	52,9	11,8	100,0
Calabria	16,7	58,3	25,0	100,0
Puglia	73,3	26,7	0,0	100,0
Sicilia	20,0	60,0	20,0	100,0
Sardegna	90,0	10,0	0,0	100,0
Abruzzo	90,0	10,0	0,0	100,0
Totale	47,3	41,9	10,8	100,0

Fonte: indagine CENSIS, 2009.

Fig. 1 - Modalità attraverso le quali la presenza di criminalità sul territorio penalizza il sistema economico locale (val.%)



Fonte: indagine CENSIS, 2009

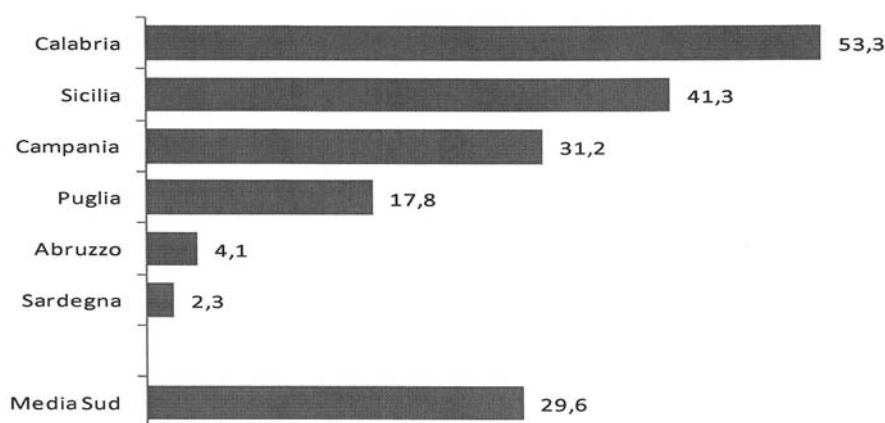
Ma una quota consistente del campione guarda alle conseguenze immediate che l'operare in un contesto ad alta densità di illegalità provoca sulla vita dell'impresa: il 19,7% fa riferimento ai costi aggiuntivi che le

imprese devono garantire per la propria sicurezza e il 18,3% individua le conseguenze nelle distorsioni che la presenza di criminalità provoca sul mercato influenzando sulle scelte imprenditoriali, sulle assunzioni, sui rapporti con le altre imprese, sulla scelta dei fornitori.

Stando alle stime indicate dagli stessi intervistati, *circa il 30% delle imprese del Mezzogiorno è soggetta ad una qualche forma di influenza da parte della criminalità organizzata*. Tale dato risulta tuttavia fortemente differenziato a livello territoriale, e oscilla *dal 53,2% della Calabria al 17,8% della Puglia* (fig. 2).

Fig. 2 - Stima della percentuale di imprese soggette ad una qualche forma di influenza della criminalità organizzata (estorsioni, taglieggiamenti, imposizioni di varia natura, ecc.), per regione (val. %)

Fig. 2 - Stima della percentuale di imprese soggette ad una qualche forma di influenza della criminalità organizzata (estorsioni, taglieggiamenti, imposizioni di varia natura, ecc.), per regione (val. %)



Fonte: indagine CENSIS, 2009

I dati sulle *estorsioni* denunciate, che rappresentano solo la parte emersa di un fenomeno che resta nella stragrande parte dei casi sconosciuto, rivelano come sul territorio nazionale negli ultimi quattro anni vi sia stata una crescita del 19,6% nel numero delle denunce, che sono passate dalle 5.559 del 2004 alle 6.646 del 2008. Tale crescita è però frutto principalmente dell'aumento del numero dei reati segnalati nelle regioni del Centro-Nord, che negli anni considerati crescono del 31,1%, a fronte di una crescita che è del 9,4% nel Mezzogiorno e del 9,5% nelle regioni considerate.

Resta il fatto che nelle quattro regioni a più alta presenza di criminalità organizzata si denuncia il 43,0% del totale di questi reati, vale a dire 2.859 denunce su di un totale di 6.646. La provincia del Sud in cui nel 2008 si è registrato un maggior numero di denunce è Napoli (698)

dove, a dire il vero, è attivo da anni un tessuto associativo antiracket che si avvale anche della collaborazione operativa ed economica delle istituzioni locali; seguono Bari e Catania.

Confermano in qualche modo questa sensazione i dati sugli *incendi*, che rappresentano la più eclatante forma di ritorsione nei confronti di chi si rifiuta di pagare: anche in questo caso le denunce negli ultimi 4 anni aumentano (da 12.546 a 12.662), e la Calabria si trova al primo posto tra le regioni meridionali. Particolarmente grave la situazione di Cosenza - con 834 denunce -; di Napoli - con 548 - e di Salerno.

Accanto ai dati sulle estorsioni sono degni di attenzione anche quelli *sull'usura*. Nonostante la normativa in materia di usura preveda forme di risarcimento a favore delle vittime, le procedure per l'ottenimento dei finanziamenti risultano troppo lunghe per sostenere realmente chi si trova in difficoltà. Nel corso del 2009 il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ha elargito finanziamenti alle vittime di questi due reati per un totale di 31 milioni e 406.000 euro, accogliendo 166 domande da parte di vittime di estorsione (cui sono andati complessivamente circa 16 milioni e 500.000 euro) e 165 domande di usurati (cui sono andati circa 14 milioni e 800.000 euro). Complessivamente alle quattro regioni del Sud sede delle organizzazioni criminali maggiori sono andati 25.375.917 euro, pari all'80,7% del totale dei finanziamenti del Fondo.

In queste regioni sono state accolte 151 domande da parte di vittime di estorsione e 93 domande da parte di vittime di usura. Quest'ultimo reato si conferma dunque come un reato territorialmente diffuso e che vede sulla scena del crimine anche protagonisti diversi rispetto alle organizzazioni criminali maggiori. Nel 2010 il Comitato segnala che sono stati erogati 22.128.782,74 euro: di questi circa 13 milioni sono andati a vittime di estorsioni e quasi 8 milioni a vittime di usura.

La necessità di rilanciare una politica di ampio respiro per lo sviluppo del Mezzogiorno appare quanto mai impellente anche in una prospettiva di medio-lungo termine, considerando che due terzi degli intervistati dal CENSIS forniscono un'opinione negativa relativamente alle sorti future del territorio in cui operano (fig. 3):

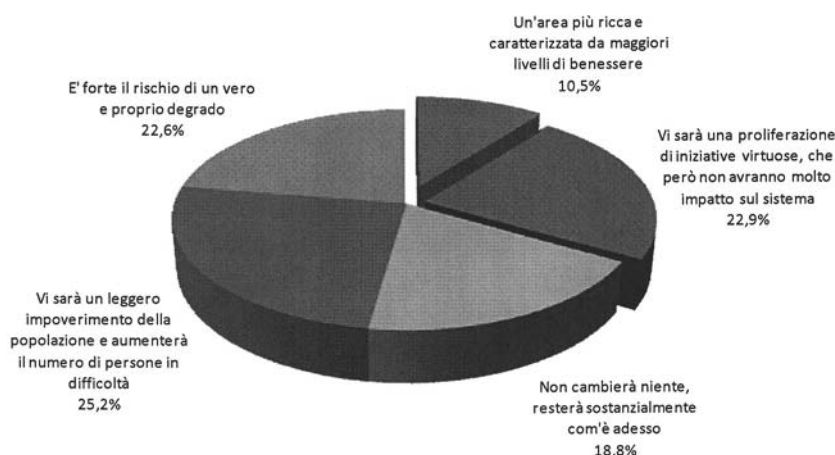
- il 25,2% ritiene che, rispetto alla situazione attuale, vi sarà un leggero impoverimento della popolazione e aumenterà il numero di persone in difficoltà, mentre un ulteriore 22,6% teme il rischio di un vero e proprio degrado;

- un ulteriore 18,8%, ugualmente sfiduciato, prevede che non cambierà niente e tutto resterà sostanzialmente com'è adesso;

- anche tra chi manifesta un maggiore ottimismo è prevalente la sensazione che vi sarà una proliferazione di iniziative virtuose, ma che non avranno un impatto significativo sul sistema. La pensa così il 22,9% degli intervistati, mentre soltanto il 10,5% si dice convinto che il suo territorio diventerà un'area più ricca e caratterizzata da maggiori livelli di benessere.

Fig. 3 - Opinioni di un gruppo di esperti meridionali
su come sarà il territorio in cui operano in una prospettiva
di medio-lungo termine (val. %)

Fig. 3 - Opinioni di un gruppo di esperti meridionali su come sarà il territorio in cui operano
in una prospettiva di medio- lungo termine (val. %)



Fonte: indagine CENSIS, 2009

Alla fragilità del sistema produttivo si aggiungono, come ulteriori elementi problematici, la *scarsa efficienza e l'eccessiva burocratizzazione degli enti locali e delle emanazioni periferiche dello Stato*, sia nella loro interazione con le aziende locali che, più in generale, nella azione per lo sviluppo del territori.

Gli studi realizzati in questi anni rivelano come *la criminalità organizzata, nel contesto del malfunzionamento della Pubblica amministrazione meridionale, venga percepita come un'aggravante, piuttosto che come una causa, delle disfunzioni della macchina burocratica*.

È indicativo da questo punto di vista quanto emerso da un'indagine condotta dal CENSIS nei mesi di novembre e dicembre del 2009 presso circa 100 referenti del sistema Confindustria - Mezzogiorno, i quali individuano proprio nell'inefficienza della Pubblica Amministrazione unita alla carenza di infrastrutture, i due principali motivi del *gap* di competitività che separa le regioni del Sud da quelle del Nord (la pensa così il 64,2% degli intervistati). Al terzo posto, *il 27,4% dei rispondenti segnala come causa principale del ritardo competitivo del Meridione la diffusione della criminalità*; seguita dalla scarsa qualità dei servizi erogati (21,1%) e dalla bassa cultura del lavoro (20,0%) (fig. 4).

Si tratta peraltro di una dimensione – quella dell'inefficienza dell'apparato pubblico – che appare, almeno agli occhi di quanti giornalmente si trovano a confrontarsi con le problematiche che produce, difficilmente comprimibile in quanto oltre la metà del campione ne individua la ragione non tanto nella carenza di risorse economiche o di investimenti, o nella mancanza di innovazione, o nella peggiore qualità del personale pubblico, *quanto nella diffusione delle logiche clientelari* (51,1%) (fig. 5). Decisamente bassa, e pari al 2,1%, la quota di coloro che ritengono che l'ingerenza delle organizzazioni criminali sia un aspetto determinante nel malfunzionamento dell'amministrazione pubblica.

Analizzando il *trend* dei delitti registrati contro la Pubblica Amministrazione ed il numero delle persone denunciate dal 2004 al 2009, si nota che i valori sono sostanzialmente stabili attorno ai 3.500 reati annui mentre i denunciati oscillano tra i 12.000 e i 14.000; unica eccezione è l'anno 2006, per il quale si registra un picco per entrambi i valori, con 5.499 reati denunciati e 19.976 persone oggetto di denuncia. In generale emerge un numero esiguo di delitti denunciati, che rappresentano lo 0,1% del totale dei delitti denunciati in Italia (che ammontano a circa 3 milioni), con una proporzione pari a un delitto ogni mille dipendenti pubblici.

Analizzando la distribuzione delle singole fattispecie di reato contro la Pubblica Amministrazione per regione, si evidenzia una ripartizione che geograficamente appare «a macchia di leopardo». Emerge, in particolare, che le denunce registrate nelle quattro regioni del Sud nel quinquennio 2004-2009 rappresentano il 35,1% del totale nazionale per il reato di *indebita percezione* (il 12% solo in Puglia); il 35,9% per quello di *corruzione* (il 14,8% solo in Campania); il 40,1% nel caso della *truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche* (il 13,6% solo in Sicilia); il 42,9% nel caso della *concussione* (il 13,3% in Campania, il 12,2% in Sicilia), e il 51,3% nel caso dell'*abuso di ufficio* (il 15,4% solo in Sicilia e il 14,3% in Campania).

Fig. 4 - Cause principali dello svantaggio competitivo delle imprese del Sud rispetto a quelle del Nord (val. %)

Fig. 4 - Cause principali dello svantaggio competitivo delle imprese del Sud rispetto a quelle del Nord (val. %)

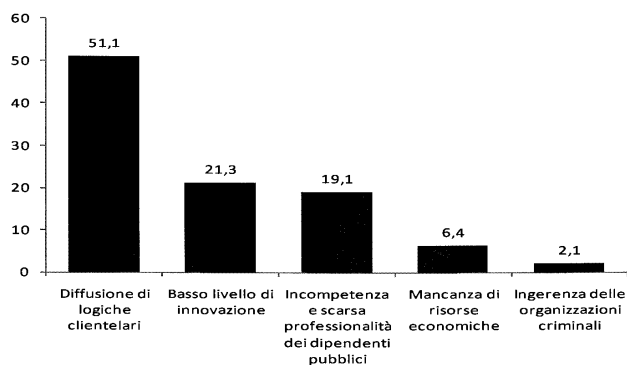


Il totale è superiore a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine CENSIS, 2009

Fig. 5 - Aspetti che rendono il funzionamento della PA nel Mezzogiorno più deficitario rispetto al resto d'Italia (val. %)

Fig. 5 - Aspetti che rendono il funzionamento della PA nel Mezzogiorno più deficitario rispetto al resto d'Italia (val. %)



Fonte: indagine CENSIS, 2009

Rispetto a queste quattro regioni, le risultanze delle indagini e delle attività processuali dimostrano come la capacità di infiltrazione e di condizionamento della criminalità organizzata sulla Pubblica Amministrazione si eserciti precipuamente su quelle *attività che garantiscono una maggiore redditività economica*, dunque gli appalti pubblici, i finanziamenti comunitari, lo smaltimento dei rifiuti, e in quei settori, come quello sanitario, dove si concentra maggiormente la spesa pubblica in capo alle regioni.

Proprio sul tema delle *frodi comunitarie* – che recano danno al tessuto economico e sociale locale in termini di mancata crescita economica, perdita di posti di lavoro e di credibilità delle istituzioni; influiscono sui livelli di sicurezza; alimentano i circuiti criminali con risorse accumulate illecitamente – i dati contenuti nel rapporto annuale della Guardia di Finanza del 2009 (che dispone nel proprio Corpo di un Nucleo dedicato alla repressione delle frodi comunitarie) evidenziano una crescita dell'attività in questo settore tra il 2008 ed il 2009.

Infatti, il numero di interventi effettuati è aumentato dai 1.008 del 2008 ai 1.090 del 2009, questo ha prodotto una crescita delle persone verbalizzate (da 1.193 del 2008 a 1.605 del 2009) e denunciate (dalle 686 del 2008 alle 844 nel 2009) e del valore dei sequestri (97 milioni di euro nel 2009). Diminuisce, invece, il valore degli aiuti indebitamente percepiti o richiesti, dai 610 milioni del 2008 ai 374 del 2009.

Risulta interessante a questo proposito analizzare i risultati dell'indagine di Eurobarometro del 2009, che mette in evidenza come il problema della corruzione sia uno dei problemi più sentiti dagli europei, ma che tocca gli italiani in misura anche maggiore di quanto avvenga negli altri Paesi.

L'83% degli italiani, infatti, ritiene che la corruzione sia uno dei problemi principali per il nostro Paese, a fronte di una media europea che si arresta al 78%; inoltre ben l'89% dei nostri connazionali ritiene che la corruzione si annidi nelle istituzioni a livello nazionale (lo pensa l'83% nella UE), l'86% nelle amministrazioni regionali (si ferma all'81% nella UE) e l'89% in quelle locali (l'81% nell'Unione). Ma il dato più interessante è quello per cui i cittadini italiani sono convinti, più di quelli degli altri paesi, che vi sia un nesso tra la corruzione e la presenza di criminalità organizzata: è di questa opinione il 70% dei nostri connazionali, contro una media europea che è del 54%.

2.4. *Gli effetti della presenza della criminalità organizzata sul mercato del lavoro*

In un contesto in cui la carenza delle opportunità di lavoro legale si combina con le logiche clientelari per la conquista dei pochi posti di lavoro disponibili, è evidente che la presenza capillare delle organizzazioni criminali ha ripercussioni consistenti, *dirette ed indirette*, sul mercato del lavoro locale.

Un aspetto che va sicuramente approfondito è quello del *rapporto tra economia sommersa ed economia criminale*: senza dubbio nelle regioni del Sud in cui sono presenti le organizzazioni criminali vi è anche un maggiore ricorso al lavoro parzialmente o totalmente irregolare. Il divario regionale che caratterizza l'occupazione sommersa, con un Sud Italia che assorbe ben il 45% del lavoro irregolare, e regioni che presentano tassi di irregolarità anche superiori al 25%, come la Calabria (la media al Sud è del 18,3%) conferma peraltro il ruolo svolto dal sommerso come camera di compensazione delle inefficienze e dei ritardi di un sistema che al Meridione in particolare continua a presentare evidenti difficoltà nell'attivare positivi processi di sviluppo e di crescita. E la perdita di 271.000 posti di lavoro nel Mezzogiorno, registrata tra il secondo trimestre 2008 e il secondo trimestre 2009, potrebbe contribuire ad accrescere le già numerose fila dei lavoratori in nero.

Un'ultima considerazione riguarda *gli immigrati*, che al Sud sono meno numerosi che al Centro-Nord per la carenza delle opportunità lavorative, ma sono anche più esposti a forme di sfruttamento e al lavoro irregolare. Nell'ambito di un'indagine sui *percorsi lavorativi dei cittadini extracomunitari* che il CENSIS ha condotto per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali insieme con la Fondazione Ismu ed Iprs, risulta che il 32,0% dei cittadini stranieri che oggi svolgono una regolare attività lavorativa in passato sono stati costretti ad accettare un lavoro irregolare, e la percentuale sale al 40,1% al Sud e nelle isole (tab. 2).

Tab. 2 - Cittadini stranieri che in passato sono stati costretti ad accettare un lavoro irregolare per circoscrizione geografica (val. %)

Modalità	Ripartizione geografica				
	Nord-Ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Sì, ho svolto un lavoro irregolare	26,0	35,2	35,5	40,1	32,0
No, non ho svolto un lavoro irregolare	74,0	64,8	64,5	59,9	68,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Progetto Per.la (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno) – Indagine sui percorsi lavorativi dei cittadini immigrati, 2009-2010.

2.5 Impatto della criminalità organizzata sulla formazione del PIL pro capite e depauperamento dell'economia meridionale

Il crimine organizzato è ritenuto il principale ostacolo al progresso economico e sociale di vaste aree del mondo. Il Mezzogiorno d'Italia ne è uno degli esempi più significativi, in termini sia di longevità storica delle organizzazioni criminali, sia di infiltrazione nel tessuto produttivo e istituzionale.

Quantificarne l'effetto sull'economia è tuttavia complesso, sia a causa della disponibilità di informazioni, sia per la difficoltà di distinguere il nesso causale (quanto del minore sviluppo è oggi attribuibile alla criminalità e quanto è – d'altro canto – il mancato sviluppo a favorire la presenza di criminalità).

Vi sono diverse evidenze empiriche riguardanti alcuni dei canali specifici attraverso cui la criminalità influisce negativamente sull'economia in Italia. In primo luogo una maggiore densità criminale accresce il costo del credito per le imprese, specie quelle di piccola dimensione, e induce una maggiore richiesta di garanzie da parte delle banche con potenziali effetti negativi su investimenti e crescita delle imprese stesse. Una presenza maggiore di criminalità ha inoltre un effetto negativo – a parità di altri fattori – sugli investimenti diretti dall'estero nella provincia. Ancora, una maggiore densità criminale ha un impatto negativo sull'accumulazione di capitale umano, sia direttamente (riducendo gli incentivi a investire in formazione), sia indirettamente (accrescendo l'emigrazione).

Tutto ciò si traduce in una perdita di sviluppo delle aree coinvolte, riassumibile in un minore PIL *pro capite*. In effetti, durante il periodo 1983-2007, le cinque regioni italiane ad alta densità mafiosa sono anche quelle con il minor PIL *pro capite* di tutta la penisola: in particolare nelle tre regioni in cui si concentra il 75 per cento del crimine organizzato il valore aggiunto *pro capite* del settore privato è pari al 45 per cento di quello del Centro Nord. Un tentativo – preliminare – di attribuzione alla criminalità di tali differenziali può essere realizzato mediante l'analisi di regioni caratterizzate da una forte discontinuità nella presenza delle organizzazioni criminali dal dopoguerra ad oggi e costruendo un'evoluzione controfattuale del loro sviluppo in assenza di tale mutamento. Il confronto tra evoluzione controfattuale e reale suggerisce che la mancata crescita del PIL *pro capite* attribuibile alla criminalità sia significativa.

Criminalità e costo del credito

Un canale più specifico, attraverso cui la presenza della criminalità ha effetti sulla crescita, è quello della disponibilità e del costo del credito alle imprese. In aree ad alta criminalità la qualità dei debitori è più difficile da valutare, per cui le banche potrebbero limitare la disponibilità di credito senza garanzie e accrescerne il costo.

In un recente lavoro¹² si analizza la relazione tra le caratteristiche dei prestiti bancari e i tassi di criminalità (su un campione di oltre 300.000 relazioni tra banche e imprese, controllando le caratteristiche delle imprese, del mercato locale e delle banche).

Le caratteristiche dei prestiti bancari (ottenute dalla Centrale dei rischi) sono incrociate con le informazioni relative alle singole imprese. I dati sulla criminalità per provincia sono di fonte ISTAT e sono ottenuti

¹² Cfr. E. Bonaccorsi di Patti (2009), *Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans*, Questioni di economia e finanza, n. 52, Banca d'Italia.

rapportando il numero di crimini per cui è stato avviato un procedimento per la popolazione (sono stati considerati sia valori complessivi che singole tipologie di crimine).

Nell'analisi si tiene conto di altri fattori che possono influenzare il mercato del credito: l'inefficienza della giustizia civile; la domanda aggregata nelle diverse province; il grado di concentrazione del mercato del credito che, insieme alla densità della presenza di sportelli bancari (rispetto alla popolazione), forniscono un'indicazione sull'intensità della concorrenza. Nello stesso tempo si considerano variabili che descrivono le caratteristiche delle imprese che possono incidere sulla loro possibilità di accedere al credito (dimensioni, età, disponibilità di capitale fisso, forma giuridica, redditività, grado di solvibilità). Infine si tiene conto delle caratteristiche delle banche.

Si prendono in considerazione diversi aspetti del rapporto di credito: il tasso di interesse, la richiesta di garanzie; le tipologie di contratto di credito.

I risultati dell'analisi empirica mostrano come la presenza della criminalità accresca il costo del credito: se si considera la distribuzione delle province per livello della criminalità, la differenza nel tasso di interesse tra quelle che si collocano al 25° percentile e quelle al 75° è di 24 punti base. Il costo è influenzato positivamente dalla criminalità per tutte le tipologie di credito (tranne i conti correnti); l'effetto è più rilevante per i cosiddetti rischi autoliquidanti (prevalentemente anticipi su fatture). È superiore per le imprese di piccola dimensione, per le quali il problema dell'opacità nei confronti delle banche è maggiore.

Un'elevata criminalità potrebbe essere associata a una maggiore diffusione delle garanzie reali: poiché le banche utilizzano le garanzie per ridurre gli effetti delle asimmetrie informative, la loro diffusione potrebbe essere più ampia in aree ad alta criminalità o perché le imprese risultano meno trasparenti o perché le banche cercano di proteggere i propri investimenti in presenza di maggiori rischi. In effetti l'analisi evidenzia come vi sia un effetto: soprattutto con riferimento ai debiti a medio-lungo termine nelle province che si collocano al 75° percentile per livello di criminalità la quota di debito a cui sono associate garanzie è superiore del 2-3% rispetto a quelle nel 25° percentile.

La maggiore presenza di criminalità influisce sulla «composizione» del debito: essa induce un minore ricorso ai prestiti autoliquidanti, prevalentemente anticipi su fatture (che richiedono una maggiore conoscenza dell'attività dell'impresa e accrescono i rischi in un ambiente opaco), e un elevato utilizzo di prestiti in conto corrente, più facili da monitorare per le banche.

Infine, è possibile distinguere l'effetto di differenti tipologie di reato: i reati che hanno un impatto rilevante sul mercato del credito sono quelli che aumentano la fragilità delle imprese (l'estorsione e i reati connessi con la criminalità organizzata) e accrescono la perdita attesa data la probabilità di insolvenza (frodi, bancarotta fraudolenta). Effetti minori hanno i reati contro la proprietà e contro le persone.

3. LE POLITICHE REGIONALI ED I SETTORI A RISCHIO DI INFILTRAZIONI MAFIOSE

3.1 *Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*

Le politiche regionali in favore del Mezzogiorno (rivolte esplicitamente allo sviluppo dei territori arretrati; che utilizzano risorse di origine sia nazionale sia comunitaria; e finanziate dal Fondo per le aree sottosviluppate, dai finanziamenti comunitari e dal relativo cofinanziamento nazionale) varate nella seconda metà degli anni novanta – dopo la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con la costituzione del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – nel nuovo quadro delineato dalle politiche europee per la coesione territoriale, erano fondate sull'idea che le informazioni rilevanti per lo sviluppo del territorio siano localizzate nel territorio stesso; che lo sviluppo abbia bisogno di «capitale sociale», che richiede una capacità di interazione e cooperazione tra attori locali. Miravano a generare aumenti di efficienza e di equità attraverso la promozione di beni e servizi pubblici locali con trasferimenti condizionati ai risultati, il sostegno all'innovazione e la costruzione di capitale sociale. Cercavano di promuovere esternalità positive in aree in cui esse sono deboli per motivi storici, dovuti anche alla carenza dello Stato.

Nell'ambito di tali politiche sono stati sviluppati nuovi strumenti di intervento, affiancandovi un'azione di modernizzazione delle amministrazioni che avrebbe dovuto favorire il decentramento alle competenze locali con un rafforzamento delle funzioni centrali di supporto. E tuttavia, a poco più di dieci anni dall'avvio, le nuove politiche regionali hanno mostrato risultati complessivamente inferiori agli obiettivi che si erano poste, sia in termini di sviluppo economico e sociale, sia di *performance* delle imprese beneficiarie degli incentivi. Vi avrebbero contribuito sia cause «interne» alle nuove strategie di intervento (l'incapacità della amministrazione centrale e di altre istituzioni pubbliche di svolgere il ruolo di centro di competenze e indirizzo che le strategie affidavano ad essi; la sottostima dei tempi necessari per il raggiungimento degli obiettivi; la mancata crescita degli investimenti *pro capite* in infrastrutture), sia soprattutto la scarsa efficacia delle politiche nazionali rispetto alla capacità di fornitura dei servizi essenziali. Quest'ultima continua ad essere inferiore a Sud, sia per la peggiore qualità delle Amministrazioni pubbliche che operano nel territorio, sia per il contesto ambientale meno favorevole.

3.2 *Le audizioni dei Presidenti di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia dinanzi la Commissione antimafia*

La Commissione, allo scopo di approfondire i temi riguardanti le politiche regionali in relazione ai settori maggiormente esposti al rischio di infiltrazioni mafiose e acquisire dati confrontabili con le conclusioni con-

tenute nel rapporto del CENSIS¹³, sulla influenza delle mafie sull'economia, la società e le istituzioni delle regioni meridionali, tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010, ha audito i Presidenti delle quattro regioni, ove è più radicata la presenza delle associazioni criminali di stampo mafioso: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

I Presidenti di regione, in alcune audizioni, sono intervenuti accompagnati dagli assessori alla sanità e all'ambiente e territorio, che hanno fornito il loro contributo conoscitivo in due comparti particolarmente esposti alle infiltrazioni criminali¹⁴.

Da una comparazione delle analisi formulate dai Presidenti su alcuni argomenti che accomunano le realtà sociali ed economiche delle quattro regioni, si è consolidato il generale riconoscimento di un contesto territoriale ancora caratterizzato da depressione economica, disoccupazione più grave che nel resto del Paese, difficoltà nella organizzazione dei servizi alla cittadinanza, gravi problemi nella gestione del ciclo dei rifiuti; si è poi evidenziata la persistente difficoltà di contrastare l'infiltrazione delle mafie nella gestione degli appalti, dei servizi e la incapacità degli apparati pubblici e dei partiti di recidere i legami tra le mafie e la politica.

Il presidente *pro tempore* della regione Campania Antonio Bassolino, accompagnato dagli assessori alla sanità, Mario Santangelo e all'ambiente, Walter Ganapini, ha preliminarmente sottolineato come «la criminalità organizzata sia ancora il principale fattore di ostacolo allo sviluppo economico, sociale e civile del Mezzogiorno»¹⁵.

Ha poi aggiunto: «la criminalità non è figlia della povertà e della arretratezza, e questa visione sociologica della mafia e della criminalità organizzata non solo non ci aiuta a vedere e a capire la vera dimensione del problema che è davanti a noi, ma rende inspiegabile il fatto che tante persone che vivono in condizioni di povertà non accedano in forma né diretta né indiretta a gruppi criminali. È invece giusto avere la lucida consapevolezza che la camorra e la criminalità organizzata possono sì valersi e cercare di approfittare di condizioni sociali difficili e delicate, ma ... si rivolgono a persone comunque alla ricerca di ricchezza e facili guadagni ... per poter illegalmente avere in un solo giorno profitti che, in una economia legale e sana richiederebbero invece tempi lunghissimi». Viene anche sottolineato – nell'intervento di Bassolino – come «i gruppi di criminalità organizzata vivono e proliferano sia nelle condizioni di sottosviluppo che nelle forme di sviluppo distorto non solo nelle aree urbane ma anche in quelle *ex* agricole». In particolare il forte incremento dei reati collegati

¹³ Cfr. Archivio della Commissione Antimafia Doc. n. 104.1.

¹⁴ Va preliminarmente ricordato che il dibattito sul rapporto tra sviluppo economico e criminalità organizzata, con particolare riferimento alla situazione del Mezzogiorno, era stato aperto in Commissione dalla Relazione introduttiva svolta dal Presidente Pisanu nella seduta del 30 settembre 2009, dedicata agli approfondimenti dello studio predisposto dal CENSIS; il dibattito è proseguito anche nella seduta del 7 ottobre 2009 e si è concluso il 12 novembre 2009.

¹⁵ Resoconto stenografico del 1° dicembre 2009, audizione del presidente della regione Campania, Antonio Bassolino.

alla criminalità organizzata, sottolineato anche dal rapporto CENSIS non si manifesta solo nei territori economicamente deboli ma è collegato anche a fenomeni di sviluppo economico; viene pertanto respinta una interpretazione «pauperista della camorra e della criminalità organizzata, come è dimostrato dagli intrecci molto forti tra la camorra e le aree di sviluppo».

Come emerge dalle affermazioni del presidente Bassolino, che vanno oltre i confini della sua Regione, l'intervento della politica deve dunque investire il piano culturale, sociologico e delle politiche di contrasto. È stato altresì confermato che la presenza delle mafie innesca uno sviluppo falsato della ricchezza e della economia, e produce un uso distorto della capacità di spesa nei territori interessati. La ricchezza viene investita in malaffare e, oltre agli effetti devastanti della sopraffazione e della infiltrazione, agisce da moltiplicatore dell'economia illegale.

Il presidente della regione Campania ha segnalato l'esigenza di una strategia di contrasto e di lotta alla criminalità organizzata differenziata, nella quale confluiscano le diverse competenze e si possano instaurare indispensabili forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, come già sperimentato a livello comunale, nella città di Napoli e poi a livello regionale con gli accordi per la sicurezza. Nel suo intervento viene sottolineata l'esigenza che siano assicurati adeguati stanziamenti a livello nazionale e, in particolare, viene ricordato che gli stanziamenti di fondi europei erogati negli ultimi anni si sono configurati «come sostitutivi e non aggiuntivi», pur ammettendosi che non si è potuto realizzare «una crescita analoga a quella di alcune aree di altri paesi europei per motivi interni al Mezzogiorno», alla luce anche della crisi in atto nelle aree meridionali. Ha comunque evidenziato come proprio «nel settore dei rifiuti e in alcuni settori della sanità abbiamo incontrato maggiori difficoltà a causa sia delle connessioni con la criminalità organizzata sia delle difficoltà ed insuccessi registrati per molti anni». Ha anche sottolineato il rilievo dell'azione di confisca dei beni ma ha anche manifestato «la consapevolezza che ci sono lentezze burocratiche eccessive... tra la confisca dei beni e la possibilità di riutilizzo degli stessi...» e ha auspicato la costituzione di una agenzia nazionale per l'uso dei beni confiscati¹⁶.

Nelle relazioni dei Presidenti e negli interventi degli Assessori auditi, sono stati affrontati i metodi di contrasto del malaffare e delle infiltrazioni mafiose nei meccanismi di spesa pubblica¹⁷.

¹⁶ L'istituzione dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati è stata poi prevista dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50.

¹⁷ I Presidenti per quanto riguarda il sostegno economico offerto dal Governo hanno sottolineato come gli stessi Fondi europei, che dovrebbero essere destinati ad interventi straordinari, idonei a finanziare politiche di sviluppo, e quindi aggiuntivi, sono spesso utilizzati come meramente sostitutivi di fondi non assegnati. Sono stati anche stigmatizzati i criteri di distribuzione dei fondi destinati alle aree sottosviluppate e impiegati per finanziare interventi in tante aree del Nord difficilmente catalogabili come sottosviluppate. Il Parlamento italiano qualche anno fa ha approvato un provvedimento in cui s'impegnava a destinare al Mezzogiorno il 45 per cento degli interventi di spesa in conto capitale. Stando ai dati Svimez, al momento, tale percentuale non solo non risulta rispettata ma, re-

L'argomento richiede una attenta riflessione, poiché è ipotizzabile che una maggiore affluenza di fondi pubblici e privati, anziché sostenere le politiche di sviluppo economico del Sud e l'azione di contrasto dello Stato alle attività illegali, possa transitare in gran parte e ancora una volta nelle mani delle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

È pressoché inevitabile che il percorso dei fondi di spesa venga monitorato e intercettato da quella «borghesia mafiosa» alla quale la Commissione ha dedicato molta attenzione nella attività di inchiesta. Il tema è stato affrontato anche nelle relazioni dei Presidenti auditi, i quali hanno confermato la convinzione che alla «zona grigia» possano appartenere non soltanto rappresentanti delle libere professioni (notai, avvocati, commercialisti, ingegneri, medici, etc.), ma anche imprenditori, funzionari pubblici, commercianti; tutto un tessuto sociale che si muove alla ricerca di metodi utili a massimizzare i guadagni e a controllare interamente la destinazione dei flussi di spesa pubblica, condizionando e distortendo l'uso delle risorse pubbliche (*cfr.* capitolo 2.3 del presente allegato)¹⁸.

Le questioni emerse e gli argomenti trattati nelle audizioni e negli interventi dei Commissari investono il contenuto della attività di inchiesta svolta dalla Commissione alla luce delle finalità previste dalla legge istitutiva.

Nel dibattito che è scaturito nel corso dell'audizione del presidente Bassolino è stato approfondito anche il tema della gestione dei rifiuti, in particolare in relazione ai meccanismi di penetrazione della criminalità nella filiera dello smaltimento. Il presidente della regione, dopo aver sottolineato l'esigenza di assicurare adeguate verifiche e controlli sulle procedure, ha anche segnalato che «se i comuni rappresentano la prima forma di Stato sul territorio nella quale si concentra il maggior numero di deleghe di funzioni e di responsabilità, si avverte al tempo stesso il bisogno di controllarne l'attività in considerazione soprattutto del preoccupante dato relativo alla provincia di Napoli e ad altre zone del Mezzogiorno in cui le amministrazioni comunali sono state sciolte per infiltrazioni della criminalità».

Il Presidente Pisanu durante l'audizione del presidente Bassolino ha posto in evidenza la ricorrente preoccupazione della Commissione di monitorare il più possibile quella borghesia definita «mafiosa» «che collega al mondo economico vero e proprio il braccio economico-finanziario delle organizzazioni criminali, facendo così integrare un sistema criminale vero e proprio nel tessuto della società civile».

Il presidente Bassolino, nel raccogliere queste preoccupazioni, ha convenuto sulla esistenza di «un'intera rete di ambienti delle professioni

stando fermo tale dato al 35,6-35,7 per cento, la spesa destinata al Mezzogiorno risulta inferiore di 10 punti percentuali rispetto alle attese. (Audizione del presidente Bassolino).

¹⁸ Lo stesso studio del CENSIS aveva fornito alcuni parametri per comprendere come l'aumento di risorse, anche comunitarie, possa dare luogo al drenaggio di risorse attraverso le frodi comunitarie, tali da richiedere una costante azione di controllo sulla corretta gestione di tali imponenti flussi finanziari, aumentandone la tracciabilità e il monitoraggio.

nel Mezzogiorno che nel settore non solo della gestione dei rifiuti ma anche in altri funziona quasi da zona grigia di collegamento con la criminalità organizzata... «Sarebbe importante per tutti se questo elemento emergesse non soltanto dalle indagini giudiziarie ma anche da altri tipi di valutazioni e non solo limitatamente ai settori dei rifiuti, della sanità e delle consulenze per gli appalti ma con riguardo a tutti i settori essenziali in cui si esprime la spesa pubblica».

Sul tema della sanità, ha ricordato la «scelta di nominare commissari delle ASL i dirigenti apicali della regione... scelta temporanea eccezionale, ma necessaria per portare avanti il piano di rientro dal deficit concordato con i ministeri dell'economia e della sanità»; sul tema della eventuale rimozione dei dirigenti regionali, ha ricordato di aver proceduto in tal senso nel settore della sanità. Infine, ha sottolineato la creazione di una società pubblica con la quale sono stati centralizzati gli acquisti, le gare e gli ordini di acquisto; ha ricordato comunque che a livello regionale non è stata ancora prevista la stazione unica appaltante e ha richiamato l'esigenza di stabilire un criterio unico di valutazione dei ribassi d'asta¹⁹.

Su questi temi i Presidenti, con approcci alquanto diversi hanno relazionato, contribuendo nella generalità dei casi a confermare quanto emerso dal rapporto del CENSIS, dalla relazione del Presidente Pisanu e dalle conclusioni deducibili dai capitoli precedenti.

Il presidente *pro tempore* della regione Calabria, Agazio Loiero, accompagnato dall'assessore all'ambiente e alla tutela delle acque Silvestro Greco²⁰, ha evidenziato con toni allarmati la presenza massiccia della criminalità organizzata nella regione «che influenza l'economia, la società e le istituzioni in quanto si infila dappertutto: nelle ASL, nel ciclo dei rifiuti, nelle amministrazioni». Secondo Loiero vi sono fattori storico-ambientali che favoriscono la 'ndrangheta. Infatti, la Calabria fino all'Ottocento è stata un'isola, più della Sicilia e della Sardegna, «perché era difficilissimo arrivarci, penetrarla e percorrerla. (...) Questo ha segnato profondamente anche l'antropologia calabrese così intrisa di questo senso di solitudine e di isolamento». Altri fattori che hanno contribuito allo sviluppo della criminalità organizzata sono stati la disoccupazione fortissima e lo scarso senso civico. Anche questo è «il prodotto del giogo della storia. (...) Il senso civico nasce dalla democrazia orizzontale che nel Sud e in Calabria non è stata conosciuta a sufficienza. "La democrazia meridionale era una democrazia verticale che derivava direttamente da Federico II, mentre la democrazia del Nord discendeva dai Comuni e dalle Repubbliche marinare e aveva valori orizzontali"».

La regione Calabria – ha sottolineato il presidente Loiero – si è dotata di una legge antiracket e antiusura, e ha costituito la stazione unica

¹⁹ Per un più puntuale esame dei problemi specifici trattati nell'intervento del presidente Bassolino e anche nelle audizioni degli altri Presidenti di regione, si rinvia ai capitoli specifici del presente elaborato.

²⁰ Resoconto stenografico del 17 novembre 2009, audizione del presidente della regione Calabria, Agazio Loiero.

appaltante, misura da tempo auspicata dalla Commissione antimafia e che è stata successivamente prevista anche dal Governo nazionale con il Piano straordinario contro le mafie (legge 13 agosto 2010, n. 136). Ne è stata sottolineata l'importanza, considerato che nelle due ASL all'epoca sciolte per infiltrazione mafiosa, quella di Locri e quella di Reggio Calabria, si conducevano molte trattative private per l'acquisto di beni e servizi²¹.

Il presidente Loiero ha rilevato comunque che «sarebbe necessaria l'istituzione di una *task force* stabile in grado di monitorare i subappalti *in loco* e l'introduzione di stringenti requisiti morali per i professionisti privati (progettisti, collaudatori, direttori dei lavori) che svolgono attività in materia di lavori pubblici, prevedendo fra questi l'assenza di condanne e di rinvio a giudizio per fatti gravi e sanzioni disciplinari». Sulla questione del lavoro nero ha ricordato la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con i sindacati per il controllo delle assunzioni da parte delle ditte vincitrici di appalti.

L'assessore all'ambiente Greco ha denunciato il grave inquinamento che affligge la regione: a fronte di 434 siti bonificati dalla regione, vi sono circa 650 siti da caratterizzare²² e da bonificare. Ha ammesso che non si riuscirà mai a bonificare questi siti, perché alcuni consistono in discariche molto ampie, pur sottolineando la collaborazione della popolazione che ha denunciato alla magistratura l'inquinamento del torrente Oliva e che ha indicato i luoghi di seppellimento dei bidoni.

Il presidente della regione Puglia, Nichi Vendola, accompagnato dagli assessori alle politiche della salute, Tommaso Fiore, e all'ecologia, Onofrio Introna, ha ripercorso la storia della mafia nella regione dagli anni '70 a oggi, evidenziando come si sia trattato di un fenomeno prevalentemente di importazione da altre regioni e sottolineando «che l'efficacia e la continuità dell'azione della magistratura e delle Forze dell'ordine hanno fatto sì che la sacra corona unita non sia un problema di attualità: ogni tentativo di riorganizzare questo ciclo criminale ha subito una reazione efficacissima e durissima»²³.

A parere del presidente Vendola, «le istituzioni sia politiche sia economiche, furono sfiorate ma non penetrate stabilmente e strutturalmente e questo è ciò che fa la differenza tra la presenza della criminalità organizzata in Puglia e quella nelle altre regioni». Anche oggi, nella regione Puglia, il fenomeno è «abbastanza limitato» e, sebbene alcune indagini abbiano coinvolto settori dell'imprenditoria e della sanità privata, «non si è creata una penetrazione profonda nei gangli della Pubblica Amministra-

²¹ Si veda Doc. 133.3, Valutazione Attività Azienda sanitaria Locri, «La quasi totalità delle gare per l'affidamento delle forniture di beni e servizi (circa 50 procedure) risultava scaduta da molti anni e, l'Azienda, continuava ad approvvigionarsi mediante proroghe di vecchie proroghe o ricorrendo al libero mercato senza alcun controllo dei prezzi».

²² La caratterizzazione consiste nell'utilizzare degli strumenti analitici che danno la misura della quantità e della qualità dei contaminanti di una determinata area.

²³ Resoconto stenografico del 3 febbraio 2010, audizione del presidente della regione Puglia, Nichi Vendola.

zione, né una collusione sistemica della politica con la mafia o una capacità di questa di divenire soggetto imprenditoriale a tutto tondo».

L'onorevole Vendola ha richiamato l'attenzione piuttosto sull'usura, problema che investe l'intero Paese, sia nelle aree povere che in quelle tradizionalmente abitate dalla piccola borghesia e dal ceto medio, essendo l'usura «il reato-cerniera per eccellenza tra il lecito e l'illecito», in grado di fungere da «lavatrice» di danaro sporco. In materia di sostegno alle vittime di usura ed estorsioni, è stata citata la legge regionale che, innovando rispetto alla normativa nazionale, ha attribuito titoli di risarcibilità del danno non soltanto alle imprese ma anche alle famiglie²⁴.

È stata riconosciuta la pervasività del consumo di droghe, sottolineando in particolare la pericolosità dell'accettazione sociale cui è soggetto il consumo di cocaina.

Per quanto riguarda la situazione dei rifiuti in Puglia, è stata sottolineata la difficoltà derivante dall'essere stato il principale territorio di raccolta e di attraversamento di rifiuti illeciti provenienti dall'area balcanica. Con la legge regionale 31 dicembre 2009, n. 36, è stato rafforzato il processo di delega nei confronti delle province e dei comuni ed è stato introdotto un osservatorio regionale sul settore.

La lotta al lavoro nero e al caporalato è stata dalla regione Puglia affrontata con una normativa che commina sanzioni per le imprese che reiterano l'uso di mano d'opera in nero consistenti nella perdita di finanziamenti regionali, nazionali e comunitari. A tal fine sono effettuati controlli sulle imprese che si discostano da determinati indici di congruità.

La regione Puglia ha inoltre finanziato vari progetti per l'informatizzazione delle attività degli uffici giudiziari²⁵. Il presidente Vendola, considerato che «la materia energetica è stata tradizionalmente infiltrata da fatti e protagonisti criminali», ha ammesso che anche il settore dell'eolico «è un settore in cui soprattutto la duplicazione della procedura autorizzativa (perché poi a cascata si finisce ad avere a che fare con i comuni) produce una qualche penetrazione di dinamiche corruttive».

In materia di sanità, l'assessore regionale Fiore ha espresso la preferenza per l'autoproduzione di alcuni servizi piuttosto che per la loro messa a gara, mentre, per i settori sottoposti a gara, è stato creato un nucleo unico di valutazione degli appalti che sottopone a verifica tutti gli appalti della regione Puglia.

²⁴ Legge regionale 3 aprile 2006, n. 7 «Iniziative di promozione e solidarietà per contrastare la criminalità comune e organizzata: strumenti antiusura e antiracket». La Giunta Regionale con atto n. 1534 del 02.10.07 ha approvato il regolamento d'attuazione (n. 25 del 23.10.2007) della citata legge regionale. Si veda Doc. 179/1 per l'ammontare degli stanziamenti disposti dalla Giunta regionale nel triennio 2007-2009.

²⁵ È stato riferito in particolare che è stato attuato prima un progetto pilota della Procura di Lecce con 2.880.000 euro per la realizzazione di un sistema di informatizzazione delle attività della procura di Lecce e in seguito sono stati stanziati 2.950.000 euro per il progetto di giustizia digitale e 2.500.000 euro per l'innovazione digitale di tutti gli uffici giudiziari pugliesi.

L'assessore alla salute ha inoltre evidenziato l'esigenza che il riparto tra le regioni della spesa sanitaria sia effettuato senza enfatizzare eccessivamente il criterio dell'età della popolazione che ha provocato distorsioni ma anche tenendo conto della popolazione complessiva e delle condizioni economico-sociali della popolazioni.

L'audizione del presidente della Regione siciliana Lombardo²⁶, accompagnato dagli assessori alla salute, Massimo Russo e all'energia e i servizi di pubblica utilità, Pier Carmelo Russo, ha evidenziato quanto le problematiche indotte dalla presenza della mafia investano tutti i settori delle attività economiche che, nella Regione siciliana, sono in larghissima parte sostenute finanziariamente da flussi di danaro pubblico. In particolare ha sottolineato come la criminalità organizzata si è infiltrata e mimetizzata in larghi strati della società per perseguire il profitto, la ricchezza e, soprattutto, il potere economico e politico, segnalando come uno dei casi più evidenti di infiltrazione nelle istituzioni e nella pubblica amministrazione ha riguardato il settore degli appalti pubblici, in cui è emerso «un sistema di manipolazione illecita degli appalti pubblici non riconducibile, come in altre realtà, a fenomeni di mera corruzione politico-amministrativa ma espressione dell'interferenza a volte egemone di cosa nostra»²⁷.

Il presidente Lombardo ha riferito quindi sulle iniziative più significative che il governo da lui presieduto ha adottato per contrastare lo strapotere della mafia nel territorio della regione, sottolineando la presenza nella giunta di due magistrati, cui sono affidate le responsabilità di delicati settori quali la sanità e la gestione dei rifiuti e dell'assessore all'industria nella persona di Marco Venturi, *ex* presidente dei piccoli imprenditori siciliani di Confindustria. «Tali scelte hanno trovato il sostegno convinto di quella parte di società che in Sicilia, più che altrove, sta dando segnali di forte risveglio, innanzi tutto culturale, nel contrasto all'organizzazione mafiosa» (le istituzioni scolastiche, le associazioni antimafia e antiracket, ampi settori della classe imprenditoriale e anche la gente comune).

Ha poi dato conto di alcuni importanti provvedimenti, sia normativi che amministrativi, tra cui in particolare la legge regionale di recente adozione (20 novembre 2008, n. 15) che reca disposizioni per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata, la agevolazione per la fruizione sociale dei beni confiscati alla mafia, interventi contro la mafia e misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari. Ha anche riferito di aver dato avvio non solo ad una verifica sistematica delle autorizzazioni relative ai troppi insediamenti della grande distribuzione or-

²⁶ Resoconto stenografico del 27 gennaio 2010, audizione del presidente della regione Sicilia, Raffaele Lombardo. *Cfr. anche documentazione consegnata dal presidente della Regione Sicilia, Lombardo: Doc. 173/1 e 173/2 liberi.*

²⁷ Oltre al settore della sanità, che è stato investito da scandali riconducibili ai meccanismi di infiltrazione mafiosa, il settore energetico, i trasporti, i lavori pubblici, il pubblico impiego, anche l'impresa e le attività private vengono sostenute dalla spesa pubblica: agricoltura, pesca, formazione professionale, artigianato. Le attività d'impresa, anche nel settore del turismo e della produzione industriale, si reggono per quel tanto che ottengono dalle pubbliche amministrazioni sotto forma di contributi o di contratti di fornitura.

ganizzata, ma anche al blocco di nuove autorizzazioni. È stato adottato un piano energetico che prevede il rilascio di autorizzazioni per impianti di energia alternativa, in particolare quella eolica, non a favore di imprese di produzione, ma a favore dei singoli cittadini, agricoltori, artigiani, per il consumo individuale, ed è stato varato un piano di accertamenti sull'utilizzo delle cave.

Il presidente Lombardo ha inoltre evidenziato la iniziativa di adottare un codice comportamentale rivolto alla Pubblica Amministrazione regionale e a tutto il personale degli enti territoriali e delle aziende pubbliche o private sottoposte a vigilanza o a partecipazione economica di enti pubblici con lo scopo di frenare la corruzione e le infiltrazioni mafiose. Si è in particolare soffermato su tale codice antimafia e anticorruzione della Pubblica Amministrazione, «un *corpus* normativo finalizzato ad incrementare l'impermeabilità delle amministrazioni pubbliche della regione rispetto a qualsiasi forma di collusione e infiltrazione mafiosa frutto di un *pool* di esperti guidati dal dottor Pier Luigi Vigna», già Procuratore nazionale antimafia. Il codice prevede ulteriori cause di esclusione alla partecipazione alle gare di appalto, la tracciabilità dei pagamenti e in generale la diffusione della cultura della legalità nel personale della Pubblica Amministrazione.

In materia di appalti è stata adottata tra l'altro una norma che obbliga le imprese, per appalti superiori a 100.000 euro, alla apertura di un conto dedicato su cui far affluire tutti i pagamenti, ivi compresi quelli per la mano d'opera; è stata inoltre richiamata l'esperienza delle stazioni uniche appaltanti per le quali è prevista una soglia minima del lavoro pubblico da gestire.

Inoltre, in materia di sanità, il presidente Lombardo ha ricordato come «la penetrazione della mafia si è verificata soprattutto nel sistema degli appalti e delle gare pubbliche e nella gestione della spesa sanitaria» cresciuta in modo sproporzionato nel corso degli anni e all'origine di un gravissimo *deficit* per il quale è stato previsto un apposito piano di rientro. Ha ricordato in particolare «una serie di atti finalizzati a garantire l'efficienza e la trasparenza del funzionamento del sistema sanitario regionale, tra cui l'approvazione di un'apposita legge regionale di riforma del sistema sanitario regionale che ha ridotto il numero delle aziende sanitarie e ospedaliere». L'assessore competente Massimo Russo ha segnalato l'obiettivo di ridurre la spesa ormai fuori controllo, attraverso l'adozione di misure di rigore in materia di tariffe, di assunzioni, di appalti e forniture.

Sono stati ridotti a nove gli ambiti territoriali per la gestione dell'acqua e dei rifiuti, sui quali in particolare ha risposto l'assessore competente Pier Carmelo Russo.

Gli interventi dei componenti la Commissione sono stati numerosi e per lo più incentrati sui temi della gestione del territorio e delle risorse naturali (acqua, filiera dei rifiuti, energia ed eolico), sul contrasto alle *lobby* delle case di cura private, sulla gestione dei beni culturali e più

in generale sui rischi di condizionamento delle amministrazioni locali da parte della criminalità organizzata.

È stata infine confermata e ribadita la pericolosità delle associazioni criminali cosa-nostra, camorra, 'ndrangheta, sacra-corona, etc. ma è stata anche constatata l'esistenza di una azione di contrasto che si accentua e si affina progressivamente da parte delle regioni, e riesce ad assecondare la reazione profonda manifestatasi sia nella società siciliana che nei territori meridionali in genere^{28 29}.

3.3 Le missioni della Commissione

MISSIONE A NAPOLI E CASERTA

La Commissione nei giorni 27, 28 e 29 aprile 2009 si è recata a Napoli e Caserta, incontrando i vertici locali dell'Amministrazione giudiziaria, della Prefettura, delle Forze dell'Ordine, delle Organizzazioni sindacali e produttive, nonché le associazioni antiracket ed antiusura, per una più diretta ed esaustiva presa di contatto con la realtà locale.

Mettendo a frutto le audizioni e le relazioni acquisite in quella circostanza si è cercato per quanto possibile di delineare in breve il quadro complessivo emerso da quell'incontro, focalizzando in particolare la situazione attuale dell'economia e dell'occupazione nella regione Campania, la dimensione e la diffusione dell'organizzazione camorristica sul territorio ed i suoi presidi nel resto del Paese, i risultati conseguiti nel medio termine dal contrasto alla criminalità organizzata campana e le iniziative intraprese o da intraprendere per innalzare e potenziare il livello e la qualità della risposta dello Stato alla criminalità.

Situazione economica-occupazionale delle varie province campane

La situazione economica ed occupazionale della provincia di Napoli è caratterizzata da una profonda crisi economica aggravata dalla congiuntura sfavorevole attraversata dall'intero Paese³⁰. Nel territorio provinciale emerge una preoccupante carenza di valide infrastrutture che, unitamente all'attuale fase economica, ha determinato la chiusura di molte aziende. Il tasso di disoccupazione nella provincia è di gran lunga superiore a quello medio nazionale e si attesta intorno al 31%. I settori particolarmente inte-

²⁸ Va da ultimo ricordato che in occasione della missione a Palermo del luglio 2010, la Commissione ha svolto un'ulteriore audizione del presidente della regione Sicilia, on. Raffaele Lombardo, nella quale preliminarmente sono state fornite ulteriori informazioni in ordine sia alla gestione dei rifiuti in Sicilia, sia sulle iniziative di politica energetica (cfr. Doc. 402/1 e 402/2 della Commissione, libero).

²⁹ Per le questioni sollevate in materia di rifiuti, si richiamano le risultanze dell'apposita Commissione d'inchiesta istituita sul ciclo dei rifiuti. In particolare cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, Doc. XXIII, n. 2, (Sicilia), Doc. XXIII, n. 7 (Calabria).

³⁰ Cfr. Relazione del Capo della Polizia dell'aprile 2009.

ressati dalla crisi appartengono al comparto tessile, al commercio, nonché alle industrie manifatturiere e chimiche.

Anche l'economia della provincia di Caserta attraversa un periodo di difficoltà: il numero di disoccupati sfiora le 200.000 unità con una percentuale di disoccupazione che si aggira attorno al 23% e con punte del 40% nell'agro aversano.

Nella provincia di Avellino i settori trainanti dell'economia locale sono l'agro-alimentare, il siderurgico, il metalmeccanico, il conciario, l'artigianale, l'edilizio e l'elettronico-informatico. Anche in questa provincia il tasso di disoccupazione si attesta al 25%.

La provincia di Benevento si caratterizza per fattori produttivi legati soprattutto all'agricoltura ed alle attività del terziario. Il tasso di disoccupazione della provincia sannita si aggira intorno al 17%.

Anche l'attività economica della provincia di Salerno è incardinata soprattutto nel mondo dell'agricoltura e del settore terziario. Il tasso di disoccupazione in questa provincia si attesta, invece, intorno al 25%.

Situazione dell'ordine pubblico

Come evidenziato anche dal Prefetto di Napoli³¹, la situazione generale della criminalità organizzata in Campania continua ad essere caratterizzata dall'esistenza di numerosi sodalizi criminali tendenti a mutare composizione, consistenza, alleanze e contrapposizioni. In particolare l'elevatezza del numero di questi gruppi favorisce la reciproca conflittualità per il controllo sul territorio di remunerativi settori del mercato dell'illecito, sfociando spesso in sanguinose faide.

La «camorra» continua a manifestarsi in una pluralità di realtà criminali assai fluide, distinte una dall'altra da una forte autonomia esterna. Si registra anche la presenza di una dilagante devianza minorile, dovuta ad una persistente difficoltà di collocazione nel mondo lavorativo, con conseguente tendenza per i minori ad essere inseriti nei circuiti criminogeni.

Il modello organizzativo prescelto dai vari gruppi camorristici che hanno radicamento nei territori in questione (e che però coltivano al contempo concreti interessi di respiro internazionale) è di tipo orizzontale, individuandosi una miriade di centri decisionali in grado di dare forma a strategie criminali più o meno complesse, talvolta proiettate in periodi medio-lunghi, più spesso ancorate al conseguimento di obiettivi immediati.

Le aree a più alta e qualificata densità mafiosa sono le province napoletana e casertana, ma anche nell'avellinese e nel beneventano si innestano e si legittimano gruppi autoctoni con caratteri tipicamente mafiosi e comunque pronti ad assicurare sostegno logistico e collegamenti collusivi ai clan delle aree limitrofe.

Nel tessuto criminale regionale si registra anche la presenza di gruppi stranieri, la cui attività è condizionata dal consenso delle associazioni camorristiche. In particolare si rileva l'operatività di gruppi albanesi e nige-

³¹ Cfr. audizione del dr. PANSA innanzi alla Commissione in data 27 aprile 2009.

riani, dediti allo sfruttamento della prostituzione ed allo spaccio degli stupefacenti.

Napoli e Provincia

Lo scenario criminale della provincia di Napoli risulta estremamente fluido e caratterizzato da esasperata conflittualità tra sodalizi delinquenziali di diversa matrice. Sul territorio operano numerosi gruppi camorristici a prevalente conduzione familiare, attivi su un ben definito ambito territoriale. In un composito contesto criminale così instabile si registra, da un lato, l'azione di gruppi tradizionali che conservano un residuale carisma mafioso e potere economico-territoriale, dall'altro la presenza di clan eterogenei che si aggregano in funzione di specifici interessi criminali e che operano con criteri assimilabili a quelli mafiosi, ma con resistenza e vitalità più limitata.

Permane tuttavia la distinzione tra criminalità metropolitana e quella dei comuni della provincia, che determinano due distinte forme di pericolosità: per i gruppi operanti nella città di Napoli i connotati della minaccia sono legati alla capacità di esercizio della forza come elemento prevalente per il conseguimento di posizioni di comando all'interno del clan e per consolidare il controllo dei territori; invece, per i clan operanti nei comuni della provincia, il livello di rischio è dato dalla capacità di controllo delle attività illecite e di infiltrazione negli apparati produttivi ed istituzionali. In particolare, i clan presenti nella provincia partenopea riproducono il modello tipico delle organizzazioni mafiose, cioè gestione diretta delle attività illecite, rapporto d'affiliazione dei singoli partecipanti al sodalizio, struttura gerarchizzata e piramidale, infiltrazione negli apparati produttivi e politico-istituzionali.

a) Territorio metropolitano³²

Il capoluogo è caratterizzato dall'elevata concentrazione di sodalizi criminali che, a causa della loro competitività, si manifestano con violente azioni sul territorio.

Le forme delle aggregazioni camorristiche tradizionalmente presenti nell'area metropolitana appaiono essere condizionate da una serie di fattori eterogenei che caratterizzano le peculiarità del territorio.

Uno degli aspetti di rilievo³³ è quello della densità demografica³⁴ che non va sottovalutata per una serie di ragioni: una concentrazione abitativa così alta (e non solo nei quartieri del centro storico, ma anche nella vasta periferia, che va a confondersi con i limitrofi centri urbani) è causa – ad esempio – della progressiva polverizzazione di ogni iniziativa economica, che a sua volta comporta (unitamente a fattori di segno diverso) un

³² Cfr. Relazione del Capo della Polizia dell'aprile 2009.

³³ Cfr. anche Relazione della DNA del dicembre 2010.

³⁴ Cfr. in tal senso anche le dichiarazioni del Comandante della Regione Campania dell'Arma dei Carabinieri nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione del 27 aprile 2009.

significativo indebolimento di capacità finanziarie, con conseguente aumento del rischio di infiltrazioni criminali nel complessivo tessuto produttivo e commerciale.

V'è poi da considerare che – specialmente in contesti socio-culturali non adeguatamente strutturati – le enormi difficoltà nella ricerca di un'occupazione lavorativa possono determinare lo scivolamento verso stili di vita funzionali agli interessi della criminalità organizzata, la quale offre – a chi appare meritevole di entrare nel «sistema» – buone *chances* di affermazione personale e di riconoscimento sociale: in tal modo, si vengono a moltiplicare i poli intorno ai quali vanno ad incrociarsi domanda ed offerta di servizi criminali.

Ed ancora, il sostanziale disinteresse che tali aggregazioni metropolitane manifestano verso il condizionamento delle decisioni politico-amministrative conduce ad una ricerca incessante di meccanismi criminali di arricchimento, caratterizzati da rapide modalità di accumulazione di provviste economiche: ciò determina un aumento della concorrenza tra gruppi camorristici che insistono in territori limitrofi ed il susseguirsi di alleanze tra clan, prive di quella stabilità che pure in passato caratterizzava il panorama delinquenziale napoletano.

A tale ultimo aspetto è collegata la quasi completa scomparsa delle figure malavitose di maggiore carisma, in grado di favorire la creazione di consolidati cartelli criminali.

Il territorio è suddivisibile in differenti macro-aree d'influenza.

Nell'area nord continua a registrarsi la frattura interna, già evidenziatasi nel 2007, della storica «alleanza di Secondigliano»³⁵.

Nell'area di centro sono presenti i clan Contini³⁶ e Mazzearella³⁷, quest'ultimo sostituitosi al clan Giuliano, disgregatosi a seguito della collaborazione con la giustizia dei suoi capi.

³⁵ Quanto all'Alleanza di Secondigliano, ad esempio, va ricordato che tra la fine del 2007 e l'estate del 2008 – dopo lunghi periodi di latitanza – sono stati arrestati Edoardo Contini, Vincenzo Licciardi e Patrizio Bosti, tra i massimi vertici di quell'aggregazione criminale, strutturata – per l'appunto – sulla forza militare ed economica. Ma è la stessa articolazione dei cd. quadri intermedi dell'organizzazione in parola ad essere stata progressivamente e sensibilmente colpita anche in epoca successiva alla missione della Commissione Parlamentare Antimafia: il 21 ottobre 2009 si è, infatti, concluso il giudizio abbreviato relativo al procedimento contro Abbatiello Paolo +30, nel quale – rispetto alle imputazioni associative di cui all'art. 416-bis. del codice penale ed all'art. 74, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 – si registrano significative condanne. Ma anche le altre aggregazioni criminali un tempo federate nell'Alleanza di Secondigliano sono state oggetto di recenti interventi di natura cautelare che ne hanno in larga misura disarticolato la struttura di vertice.

³⁶ Il clan Contini, anch'esso impoverito nella sua *leadership*, cerca di differenziare le forme di illecita accumulazione di provviste finanziarie, gestendo svariate attività di produzione e di vendita al dettaglio di capi di abbigliamento (per lo più contraffatti), dislocate prevalentemente nei quartieri intorno alla Stazione ferroviaria di Napoli, e comunque sviluppando una serie di investimenti in attività economiche, collegandosi ad imprenditori compiacenti.

³⁷ Peraltro anche il clan Mazzearella, privato dei massimi vertici, si è più di recente disarticolato a seguito dell'emissione dell'ordinanza cautelare del 26 ottobre 2009 nei con-

Nell'area orientale della città il clan «Sarno»³⁸ è risultato gestire in regime di monopolio le attività illecite nel quartiere Ponticelli, forte a sua volta delle alleanze strette con i boss dei comuni dell'area vesuviana.

Peraltro la situazione – successivamente alla missione della Commissione dell'aprile 2009 – si è presentata in continua e costante evoluzione così come si evince in particolare dal contenuto della relazione della DNA del dicembre 2010. Così, ad esempio, nei Quartieri Spagnoli si è aperto uno scontro tra la famiglia Ricci, legata ai Sarno, ed il clan Mariano, ricostituitosi dopo la scarcerazione di alcuni suoi esponenti. Il clan Prinno, operante nella limitrofa zona di Rua Catalana e di Palazzo Ammendola, ha attraversato una scissione interna, caratterizzata dall'alleanza con altri clan insediati, rispettivamente, nella zona di Santa Lucia e del cd. Cavone.

Ancora: contrapposizioni si registrano nelle zone collinari del Vomero e di Posillipo; Torretta e Mergellina: qui si contrappongono, alternando momenti di tregua a momenti di aspro conflitto, i gruppi camorristici legati al clan capeggiato da Giovanni Alfano, da anni detenuto all'ergastolo. Nella zona del Vomero-Arenella, ad esempio, tale sodalizio si è dedicato alla progressiva acquisizione di esercizi commerciali, dapprima stritolati dalle pressioni estorsive e dai patti usurari ai quali i titolari sono stati costretti, quindi fagocitati dal clan. A Mergellina ed alla Torretta (sul lungomare di Napoli), la famiglia Frizziero (imparentata con Alfano) contende al gruppo criminale che fa capo ai Piccirillo il controllo delle estorsioni nella zona, andandosi ad intrecciare tale contesa alle mire espansionistiche del clan Sarno ed alla difesa di consolidate posizioni conquistate in passato dal clan Licciardi.

La zona occidentale della città (che ricomprende i quartieri di Fuorigrotta, Bagnoli, Pianura, Soccavo) è tradizionalmente esposta ad una pluriennale contrapposizione di agguerriti gruppi camorristici, taluni (clan D'Ausilio di Bagnoli) particolarmente interessati a mantenere inalterata la pressione estorsiva in danno degli operatori economici, altri (clan Bianco-Iadonisi) più propensi a gestire traffici di stupefacenti. I clan Lago e Marfella restano egemoni nel quartiere di Pianura, non molto tempo fa attraversato da forti tensioni (alle quali non sono rimasti estranei esponenti politici locali) originate dal precipitare della cd. emergenza rifiuti a Napoli.

L'area orientale (relativa ai quartieri di Barra, Ponticelli e San Giovanni a Teduccio, a tradizionale vocazione industriale), infine, è tuttora

fronti di Mazarella Alberto +38, alla quale ha fatto seguito la collaborazione di due esponenti del clan, anch'essi destinatari del provvedimento restrittivo.

³⁸ Deve però, anche in questo caso, essere evidenziato che il clan Sarno, che dal quartiere orientale cittadino di Ponticelli aveva esteso la propria influenza criminale in alcuni comuni dell'area vesuviana (divenendo sino alla prima metà del 2009 una delle organizzazioni camorristiche più forti militarmente), è stato oggetto di plurimi provvedimenti cautelari e nel mese di luglio 2009 è iniziato, con la scelta di collaborare con la giustizia manifestata da Giuseppe Sarno, il progressivo abbandono del clan da parte dei suoi principali vertici e di molti affiliati con ruoli di rilevanza strategica.

caratterizzata da un asfissiante controllo del territorio che si manifesta attraverso le estorsioni esercitate in danno dei numerosi piccoli imprenditori che hanno i propri insediamenti produttivi in quella zona, nonché dalla capillare distribuzione di sostanze stupefacenti nei quartieri più periferici e degradati.

Si è in presenza, quindi, di una frammentazione esasperata, che determina una forte concorrenza nella realizzazione delle attività criminali, prevalentemente orientate al controllo del territorio attraverso l'esercizio di una sistematica pressione estorsiva in danno dei numerosi commercianti ed esercenti che operano in una delle zone con maggiore densità abitativa e che ancora conservano una certa vocazione turistica. L'arresto di alcuni degli esponenti apicali di tali consorterie ne ha senz'altro depotenziato la forza militare (ed invero, si registra nel 2009 una sensibile riduzione dei fatti di sangue in città), con conseguente aumento delle denunce delle vittime delle estorsioni, peraltro, come dimostrano le indagini in corso, tali gruppi possono contare su di un costante ricambio generazionale, che ne consente la perdurante operatività.

*b) Territorio provinciale*³⁹

L'organizzazione camorristica tradizionalmente attiva a Pozzuoli è quella riconducibile a Gennaro Longobardi ed a Gaetano Beneduce.

Nel territorio di Qualiano, alla risalente monoliticità del clan Pianese è seguita – dopo l'omicidio di Nicola Pianese, avvenuto il 14 settembre 2006 – una scissione caratterizzata da feroci episodi di sangue, che ha portato alla formazione di un autonomo gruppo criminale, riconducibile a Paride De Rosa, che si contrappone all'originaria famiglia camorristica, che fa capo alla vedova di Pianese.

Nel comune di Marano di Napoli la famiglia camorristica dei Polverino sembra aver assunto il ruolo in passato ricoperto dai Nuvoletta, sia per ciò che concerne il controllo di alcune rotte internazionali di stupefacenti, che per quanto concerne l'investimento (anche all'estero) in attività economiche degli enormi profitti che si traggono dalle attività criminali.

L'area territoriale dell'hinterland nord-orientale della provincia napoletana, caratterizzata ormai da vasti agglomerati urbani (in gran parte di origine abusiva) che – oltre ad aver deturpato in modo irreversibile il territorio – ne hanno sconvolto gli equilibri economici (fondati sulla distribuzione di prodotti agricoli e – in parte – su di alcuni insediamenti manifatturieri), si caratterizza – quanto all'aspetto criminale – per un verso dalla presenza pervasiva dei gruppi criminali del vicino quartiere di Secondigliano, e, per l'altro, dalla perdurante egemonia criminale dell'organizzazione camorristica denominata clan Moccia.

Più fluida è la situazione che caratterizza il territorio di comuni limitrofi (Caivano, Crispano, Frattamaggiore), ove la storica contrapposizione

³⁹ Anche in questo caso i dati sono stati aggiornati successivamente alla missione sulla base delle risultanze della relazione della DNA del dicembre 2010.

tra i clan Russo-Pezzella, capeggiati da Francesco Pezzella ed il clan Natale (a sua volta legato alla famiglia camorristica Belforte, di Marcianise) non appare ancora sopita, nonostante siano intervenute alcune sentenze di condanna a carico di numerosi affiliati all'uno ed all'altro sodalizio criminale.

Del pari particolarmente composito è lo specifico panorama criminale che caratterizza gli ambiti territoriali dei comuni di Sant'Antimo, Grumo Nevano e Casandrino, ove⁴⁰ esiste una tendenziale ripartizione territoriale delle sfere d'influenza criminale tra le tre principali compagini camorristiche: il clan Verde (facente capo a Francesco Verde, «o' negus»), il clan Ranucci (guidato da Stefano Ranucci) ed il clan Puca (diretto da Pasquale Puca, «o' minorenn»). Nel territorio di Casandrino e di Grumo Nevano si registra, inoltre, la presenza di altri gruppi che esercitano un controllo del territorio più limitato, come il clan Marrazzo e il clan Morelli a Casandrino ed il clan Aversano a Grumo Nevano.

Per ciò che concerne il territorio costiero a sud di Napoli, va in primo luogo messo in rilievo come nell'ultimo anno si siano registrate numerose iniziative investigative e giudiziarie che hanno consentito, con particolare riguardo al territorio del comune di Ercolano, di decimare i temibili gruppi criminali che da anni si contendono l'egemonia nell'esercizio della pressione estorsiva, il clan Birra-Iacomino, da un lato ed il clan Ascione-Papale, dall'altro.

Anche a Torre del Greco le principali attività criminose vanno ricondotte alle estorsioni. Tali vicende si inseriscono in una recente scissione registratasi all'interno del clan Falanga, dal quale una fazione – guidata da Gaetano Di Gioia, ucciso peraltro nel maggio 2009 – si è di recente distaccata, dando vita ad un autonomo gruppo criminale, che persegue identici programmi delinquenziali.

La conquista dell'egemonia criminale nel territorio di Torre Annunziata, Boscoreale e Boscotrecase è tradizionale terreno di scontro tra il clan Gionta e la federazione di famiglie camorriste Gallo-Limelli-Vangone.

Il territorio di Castellammare di Stabia continua ad essere controllato – dal punto di vista camorristico – dalla famiglia D'Alessandro. A seguito dell'omicidio di un consigliere comunale della cittadina stabiese, alcune indagini della magistratura hanno evidenziato rapporti tra lo stesso clan ed esponenti politici locali⁴¹.

L'area vesuviana negli ultimi anni si è caratterizzata per essere stata il teatro di un lungo conflitto tra il clan Panico-Perillo ed il clan Sarno, che dal quartiere napoletano di Ponticelli ha progressivamente esteso la

⁴⁰ Cfr. ordinanza cautelare emessa il 20 novembre 2009 nei confronti di Verde Antonio +32 e richiamata nella relazione della DNA del dicembre 2010, relativa al periodo 1° luglio 2009-30 giugno 2010.

⁴¹ I filoni di indagine aperti hanno svelato pericolosi rapporti del clan D'Alessandro anche con esponenti dell'imprenditoria locale. Significativo è stato l'arresto nell'estate 2010 di una nota imprenditrice locale, esponente apicale di Confindustria Campania per aver ricercato e ottenuto favori dal clan D'Alessandro.

propria egemonia malavitoso ai popolosi comuni di Cercola, Sant’Anastasia, Pollena Trocchia, Volla, ove sono stati posti dei capi-zona in grado di rafforzare anche militarmente la presenza dell’organizzazione⁴².

La più recente storia delle organizzazioni criminali operanti a Nola e nei territori limitrofi è senz’altro contrassegnata dalla cattura dei fratelli Pasquale e Salvatore Andrea Russo⁴³, capi assoluti dell’omonimo clan (un tempo compenetrato nella più vasta organizzazione retta da Carmine Alfieri), che erano rimasti latitanti per oltre quindici anni.

Infine, Il controllo camorristico del limitrofo territorio di San Giuseppe Vesuviano e di Ottaviano appare essere l’oggetto di una contrapposizione radicale tra due organizzazioni irriducibilmente nemiche: la formazione neocutoliana retta da Antonio Cutolo e quella che raccoglie gli affiliati che fanno ancora capo a Mario Fabbrocino.

Provincia di Caserta

Nella provincia di Caserta l’organizzazione camorristica che presenta caratteristiche di supremazia territoriale è quella denominata «clan dei casalesi», strutturata secondo un rigido modello gerarchico che evidenzia ramificazioni in diverse parti del territorio nazionale ed estero. Assestatisi dopo lunghe guerre di camorra consumate negli anni ’90 del secolo scorso, sotto la guida paritetica di Schiavone Francesco e Bidognetti Francesco (oggi entrambi detenuti), essa si presenta strutturata in tre gruppi, organizzati sul territorio in una sorta di confederazione:

Uno, facente capo a Iovine Antonio peraltro tratto in arresto il 17 novembre 2010 e condannato alla pena dell’ergastolo nell’ambito del processo Spartacus.

Un altro, comprendente i gruppi fedeli a Zagaria Michele (arrestato il 7 dicembre 2011 dopo una lunga latitanza); entrambi i gruppi, però, sono tuttora soggetti al comando di Schiavone Francesco, detto «Sandokan», nonostante la sua detenzione in espiatione della pena dell’ergastolo⁴⁴.

Un terzo, denominato gruppo «Bidognetti», attivo nei territori di Villa Literno, Castelvoturno, Cancellò Arnone, Casaluce e Parete. A seguito della collaborazione con la Giustizia di Bidognetti Domenico, nel

⁴² Deve peraltro essere evidenziato che grazie ad un’intensa pressione investigativa e giudiziaria, volta a disarticolare il clan Sarno che altri omologhi sodalizi camorristici, come i clan Orefice, Arlistico-Terracciano e Fusco-Ponticelli anche la supremazia criminale del gruppo criminale napoletano ha finito per sfaldarsi. Invero, dal mese di luglio del 2009 hanno iniziato a collaborare con la giustizia ben tredici affiliati (tra i quali alcuni degli stessi fratelli Sarno), mettendo in crisi le strutture gerarchiche dell’intera organizzazione, con effetti che si riverberano sia nel sistema delle alleanze con i sodalizi camorristici metropolitani.

⁴³ I due latitanti (unitamente all’altro fratello Carmine Russo) sono stati arrestati tra il 31 ottobre ed il 1° novembre 2009.

⁴⁴ Non vanno però dimenticati i sopravvenuti arresti di esponenti criminali di elevato spessore, anch’essi riconducibili al gruppo Schiavone: i fratelli Roberto e Pasquale Vargas, tratti in arresto rispettivamente nel maggio 2009 e nel febbraio 2010, Nicola Panaro, arrestato nell’aprile 2010 e Nicola Schiavone (figlio di Francesco Schiavone, noto come Sandokan), arrestato nel successivo mese di giugno.

suo seno è nata la fazione stragista, rappresentata da Setola Giuseppe, tratto però in arresto il 14.01.2009.

Il clan dei «casalesi» denota un'elevata capacità operativa, potendo annoverare nelle sue fila i nuovi affiliati, reclutati facilmente a causa della crisi occupazionale esistente nella provincia ed il *carisma* criminale dei propri vertici. I suoi rapporti ed articolazioni sono diffusi sull'intera provincia, ad eccezione dei comuni di Marcianise, Sessa, Aurunca e Mondragone, dove sono presenti rispettivamente i clan «Belforte», «Esposito» e «La Torre», con i quali però i «casalesi» intrattengono alleanze occasionali e rapporti di non belligeranza. Le risultanze investigative⁴⁵ hanno permesso di evidenziare come tra i clan Schiavone, Iovine e Zagara sia stato condiviso un accordo che, oltre a prevedere il mantenimento in una cassa comune dei proventi dei più grossi affari illeciti, consente di gestire in regime di assoluto monopolio i grossi appalti interessanti la provincia di Caserta e concordando in particolare che la famiglia aggiudicataria della gara versi una somma di denaro alle altre due⁴⁶.

Infine la camorra casertana – più in particolare il clan dei casalesi – è riuscita a proiettare la propria sfera d'influenza criminale anche in altre regioni italiane, quali il Lazio, l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Veneto, la Toscana ed il Friuli.

Per infiltrazioni mafiose sono stati sciolti nel tempo nella provincia i comuni di Mondragone (nel 1991), di Casapesenna e di Casal di Principe (nel 1991-1996), di Cesa e di Recale (nel 1992), di S. Maria La Fossa (nel 1992-1996), di Grazzanise, di S. Ciprieno di Aversa e di Villa di Briano (nel 1992-1998), di Lusciano (nel 1992-2007), di Frignano, di Carinola e di Teverola (nel 1993), di Castelvturno (nel 1998), di Pignataro Maggiore (nel 2000), di San Tammaro (nel 2005), di Casaluce (nel 2006), di Marcianise e di Orta di Atella (nel 2008) e, infine, di Gricignano di Aversa (nel 2010), alcuni provvedimenti sono stati successivamente annullati dal giudice amministrativo.

Nell'ambito della provincia casertana si registra anche l'operatività di gruppi di cittadini nordafricani, attivi nella zona di Castelvturno e dediti prevalentemente allo spaccio di eroina e cocaina nonché allo sfruttamento della prostituzione sul litorale Domizio; allo sfruttamento della prostituzione nell'area capuana e maddalonese sono dediti, invece, gruppi etnici di origine albanese ed ucraina.

⁴⁵ Cfr. Sintesi della Relazione consegnata dalla D.I.A. alla Commissione Antimafia in Caserta il 29 aprile 2009.

⁴⁶ Nel settore degli appalti pubblici, ad esempio, appare di notevole rilevanza l'ordinanza cautelare messa il 21 giugno 2010 nei confronti di Schiavone Nicola +15. Invero, le complesse vicende che costituiscono l'oggetto di tale provvedimento si riferiscono alle reiterate condotte illecite organizzate dalla famiglia Schiavone ed, in particolare, da Nicola Schiavone (divenuto progressivamente uno dei vertici del clan dei Casalesi), nell'ambito dell'affidamento di lavori pubblici, a seguito di procedure di gara che venivano sistematicamente condizionate attraverso la diretta partecipazione di pubblici ufficiali e di imprenditori contigui alla consorteria camorristica, impegnati pure in operazioni di riciclaggio ed intestazione fittizia di beni.

Provincia di Avellino

Anche nella provincia di Avellino si registra la presenza di associazioni criminali, che, pur se ridotte nella loro capacità operativa, a seguito dell'arresto dei capi clan «Genovese» e «Cava», continuano nella ricerca di nuove vie di espansione e di affermazione. Si sono verificati infatti nel tempo atti intimidatori nei confronti di imprenditori e commercianti che trovano la chiave di lettura nella presenza nel panorama criminale di nuove leve che assicurano la continuità nella commissione delle attività illecite. Il panorama criminale è comunque allo stato in fase evolutiva a seguito degli arresti dei mesi di marzo e luglio 2008, che hanno falciato i gruppi dei «Graziano» e dei «Cava». Recenti insediamenti del clan «Graziano» di Quindici sono stati registrati in provincia di Como.

In ascesa è inoltre il ricorso all'usura da parte di imprenditori e commercianti, impossibilitati a far fronte a difficoltà finanziarie e frequentemente vittime di organizzazioni malavitose o di esponenti della criminalità comune, che concedono prestiti ad interessi elevati.

È stata infine rilevata la presenza in provincia di cittadine extracomunitarie di provenienza dall'est europeo, sprovviste di permesso di soggiorno e dedite alla prostituzione per ragioni di sopravvivenza.

Provincia di Benevento

La provincia di Benevento rappresenta per le organizzazioni camorristiche napoletane e soprattutto casertane uno scenario alternativo a quello d'origine, ove infiltrarsi con metodologie operative improntate ad una politica di basso profilo.

Nel dettaglio, il panorama della criminalità organizzata nel territorio provinciale può essere così riassunto:

Nel capoluogo si registra l'egemonia del clan «Sparandeo», dedito prevalentemente alla gestione delle estorsioni ed al controllo della prostituzione. Ampi margini d'operatività nel traffico di sostanze stupefacenti, seppur col «placet» degli «Sparandeo», è riservato ai beneventani «Piscopo», i quali stanno reinvestendo i proventi illeciti in investimenti immobiliari. Nella città di Benevento è poi attivo un gruppo delinquenziale dedito all'usura, diretto da Taddeo Nazzareno, già inserito nel clan «Saccone-Sparandeo». È altresì attivo il clan «Pagnozzi» di San Martino di Valle Caudina (AV), il quale attraverso propri referenti estende la propria influenza anche nell'area della Valle Telesina, condividendo interessi criminali con esponenti del «clan dei Casalesi».

Le dinamiche criminali della provincia evidenziano che i clan continuano ad essere verticalmente attivi nei settori delle estorsioni, delle rapine, soprattutto in danno di istituti di credito, dell'usura, dello spaccio di stupefacenti, dello smaltimento dei rifiuti, dello sfruttamento della prostituzione e delle truffe.

Provincia di Salerno

Il panorama macro-criminale della provincia di Salerno è in una fase involutiva anche in conseguenza di un'articolata e pressante azione di contrasto condotta dalle Forze di Polizia, che ha consentito la quasi totale disarticolazione dei clan «storici», determinando diversi vuoti di potere. Si assiste così all'insorgenza di nuovi gruppi delinquenziali ed al tentativo di riorganizzazione di sodalizi scampati al processo disgregativo. Sempre più frequenti sono inoltre i collegamenti tra persone affiliate a clan camorristici della provincia di Salerno ed altri analoghi sodalizi operanti nelle province di Caserta, Avellino e Napoli. Tanto è stato soprattutto constatato nel traffico di sostanze stupefacenti, nel quale clan salernitani si sono coordinati con sodalizi napoletani.

Settori maggiormente interessati dall'azione della camorra

I settori principali da cui la camorra trae costanti e cospicui profitti continuano ad essere gli appalti pubblici, il traffico illecito dei rifiuti, il traffico di stupefacenti, l'estorsione ed in minor misura l'usura, la commercializzazione di prodotti con marchi contraffatti, le scommesse clandestine. I relativi profitti vengono, in prevalenza, riciclati in attività imprenditoriali nel settore della ristorazione, delle grandi catene commerciali, dell'abbigliamento, dell'oreficeria, del commercio di autoveicoli e la gestione di case da gioco.

Particolare rilievo assume il fenomeno della contraffazione dei marchi. Attualmente coesistono due principali forme di produzione di beni contraffatti: la prima riproduce artigianalmente il prodotto contraffatto e vi imprime il marchio falsificato in piccoli opifici clandestini che si caratterizzano per una buona qualità complessiva del prodotto contraffatto; la seconda si limita, invece, ad applicare esclusivamente il marchio falsificato su prodotti preventivamente importati dai paesi orientali (Cina su tutti).

Pur dovendosi registrare negli ultimi anni segnali di ripresa del contrabbando di tabacchi lavorati esteri (TLE), non sono tuttavia emerse evidenze circa la possibilità concreta che il fenomeno possa raggiungere i livelli di diffusione del passato, tenuto conto che parimenti remunerativo e del tutto sovrapponibile a questo tipo di traffico è quello della contraffazione.

Il traffico di stupefacenti sfrutta per l'introduzione del prodotto i porti campani e limitrofi (Napoli, Salerno, Gioia Tauro e Livorno), attraverso container trasportati via mare e provenienti dal Sud America; dalla Spagna, invece, il trasporto si realizza con navi di linea in partenza da Barcellona e Valencia, ovvero via terra, mediante occultamento su automezzi muniti di doppi fondi o autoarticolati adibiti a trasporto merci; analoghe modalità di occultamento vengono utilizzate per il trasporto dall'Olanda. A tal riguardo, l'aeroporto di Capodichino continua a rappresentare uno snodo importante all'interno del complesso sistema delle rotte del traffico internazionale degli stupefacenti.

Il fenomeno dell'usura si attesta su livelli di consistenza elevata, soprattutto nella provincia di Napoli. Pur permanendo difficoltà di valutazione e stima del fenomeno illecito, per sua natura scarsamente denunciato, proprio l'aumento delle denunce degli ultimi anni fa registrare un incremento della sua incidenza, non sempre però interamente riferibile alla camorra. Infatti, se frequentemente le attività usuraie sono svolte dai clan camorristici, anche a fini di riciclaggio, permane a Napoli un'attività di tipo tradizionale che si avvale semmai delle organizzazioni camorriste per l'attività d'intimidazione al momento della riscossione della sorte o degli interessi usurai.

Per quanto riguarda il fenomeno delle estorsioni vi è stata una lieve diminuzione delle denunce⁴⁷, ma in alcune aree territoriali sono in netta ripresa gli atti intimidatori ed i danneggiamenti. Nella realtà napoletana la voce estorsione rientra per molti soggetti economici nel budget ordinario dell'attività e le vittime del fenomeno in larga parte sottovalutano la circostanza che, in realtà, la richiesta di denaro è il modo più efficace per la criminalità organizzata di esercitare una forma diretta di controllo del territorio e costituisce al tempo stesso la principale fonte di guadagno dei sodalizi campani, unitamente al settore degli stupefacenti. Giova al riguardo ribadire che l'estorsione non è un'attività delegata, ma gestita direttamente dalla criminalità organizzata.

Accanto all'usura ed al racket nella sua forma tipica del pagamento del "pizzo" queste azioni delittuose sono alcune volte strumentali all'impossessamento di un'azienda o all'inserimento in un settore specifico del mercato da parte dell'organizzazione criminale. Attraverso l'imposizione di forniture o manodopera la malavita acquisisce il controllo di un'area o di un settore in cui esercitare il proprio dominio. Anche quando interviene sul mercato attraverso imprese destinate al riciclaggio di denaro introduce elementi di insostenibilità nel normale rapporto di concorrenza, riuscendo a conseguire il predominio nei settori in cui opera a discapito di quelle aziende che attingono le fonti finanziarie dal mercato legale.

È continuo, poi, il tentativo della criminalità organizzata di entrare nel sistema degli appalti pubblici, inficiando il corretto svolgimento degli stessi. Peraltro, un sistema socio-economico caratterizzato da illegalità diffusa e da debolezze strutturali ha consentito anche di rendere stabile una rete collusiva di rapporti con le imprese legali, da cui i sodalizi criminali non solo acquisiscono le risorse economiche – sotto forma di «tangenti» – ma traggono anche occasione d'impiego di proventi illeciti e di gestione concordata di sub-appalti.

L'articolazione proteiforme del fenomeno criminoso, da un lato, e la necessità condivisa e stringente che nel settore degli appalti pubblici venga garantita la legalità, la trasparenza e l'impermeabilità alle aggressioni criminali, dall'altro, hanno reso necessaria la ricerca di strategie e modalità operative fondate su controlli sempre più incisivi e penetranti,

⁴⁷ Dati peraltro relativi agli anni 2007-2008.

che hanno portato nel triennio 2007/2009 all'adozione da parte della Prefettura di Napoli di provvedimenti di controindicazione antimafia nei confronti di 52 imprese, di cui 2 a seguito di accesso ai sensi degli articoli 1 e 1-bis del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726 (13 nel 2007, 28 nel 2008 e 11 nel 2009)⁴⁸.

Come ha, poi, evidenziato il Prefetto di Napoli, negli ultimi anni si è riscontrato in forte sviluppo il traffico dei rifiuti tossici, dove la criminalità campana ha svolto un ruolo particolarmente importante in ordine al trasporto, alla creazione, alla realizzazione e alla gestione di discariche abusive.

Attenzione particolare è stata, pertanto, nel tempo dedicata alle società che operano nel settore dei rifiuti. Nell'ottica di salvaguardare gli apparati economici dell'amministrazione pubblica dalle forme molteplici e subdole di inquinamento criminale, la Prefettura di Napoli, grazie al lavoro di *intelligence* svolto dalle Forze dell'ordine, ha adottato vari provvedimenti ostativi di antimafia nei confronti di altrettante ditte operanti nel campo della raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, ma anche in altri settori collegati, come quello delle cave. Analoga attività di monitoraggio è stata avviata nei confronti delle società concessionarie degli specchi d'acqua per l'attività di ormeggio, in particolare nell'area napoletana e puteolana. In relazione ai cospicui investimenti correlati alla bonifica dei suoli dell'area ex Ilva di Bagnoli la Prefettura di Napoli ha poi affidato alla D.I.A., ai sensi dei citati articoli 1 e 1-bis del decreto-legge n. 629 del 1982, l'attività di verifica periodica e di monitoraggio, ai fini antimafia, dei cantieri operativi delle società incaricate dell'esecuzione delle opere o della fornitura di beni e servizi necessarie alla loro utilizzazione. La metodologia operativa mutua i criteri utilizzati per il controllo dalle cosiddette «grandi opere»⁴⁹.

La presenza della criminalità campana è, inoltre, massiccia anche nel settore agricolo, con le frodi comunitarie, i furti di attrezzature e l'imposizione di tangenti agli imprenditori del comparto.

Il riciclaggio e l'infiltrazione nel sistema produttivo in questo territorio sono, a loro volta, particolarmente forti, anche perché presentano aspetti di contiguità con quelli presenti nel circuito amministrativo e di gestione degli enti locali.

Con specifico riguardo al fenomeno del riciclaggio in Campania, va evidenziato, da un lato, l'assetto estremamente diversificato delle attività economiche presenti sul territorio e, dall'altro, l'alto livello di illegalità registrato nella regione, ove non mancano soggetti in grado di coniugare interessi illeciti ed operazioni legali in apparenza. L'insieme di questi fattori permette di affermare che la Campania rappresenta un terreno fertile

⁴⁸ Cfr. Relazione del Prefetto di Napoli sulle Situazione della criminalità organizzata del 20 aprile 2009 a pag. 21.

⁴⁹ Cfr. Relazione del Prefetto di Napoli sulle Situazione della criminalità organizzata del 20 aprile 2009 a pag. 22.

per il riciclaggio/reinvestimento di proventi illeciti, specialmente tramite l'acquisizione – mediante prestanome – di unità immobiliari, attività commerciali e/o esercizi pubblici.

Tali operazioni tendono ad allontanare formalmente il titolare effettivo dal bene acquisito con l'utilizzo di proventi di natura illecita: il riciclaggio, quindi, è spesso direttamente collegato al fenomeno di reimpiego di capitali. Poli di attrazione per il riciclaggio dei proventi generati in maniera illecita sono rappresentati anche da attività sopra menzionate che non riscuotono allarme sociale particolare quali il traffico di prodotti contraffatti, l'abusivismo edilizio in forma d'impresa, i punti di scommessa telematica.

L'interesse per il condizionamento della vita amministrativa degli enti pubblici campani è, invece, rivolto soprattutto ai grandi appalti: i lavori autostradali tra Salerno e Reggio Calabria e tra Caserta e Benevento, la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità, le opere previste per i porti e gli aeroporti della regione e l'ammodernamento del sistema metropolitano di Napoli.

Da ultimo, non va trascurato il fatto che anche gli episodi di criminalità diffusa vedono spesso il coinvolgimento della criminalità organizzata. Tale coinvolgimento risponde a due esigenze diverse: da un lato si tratta di delitti che garantiscono una fonte di reddito ulteriore e, dall'altro, il controllo di queste attività di strada riafferma il dominio che i diversi clan esercitano sul proprio territorio.

Attività di prevenzione e contrasto nelle province di Napoli e Caserta

In provincia di Napoli sono stati sciolti nel tempo per infiltrazioni mafiose i consigli comunali di Marano di Napoli e di Sant'Antimo (nel 1991), di Casandrino (nel 1991-1998), di Poggiomarino (nel 1991-1999), di Quarto (nel 1992), di Acerra, di Casamarciano, di Casola di Napoli, di Ercolano, di Nola, di Pomigliano d'Arco, di S. Antonio Abate e di Torre Annunziata (nel 1993), di San Giuseppe Vesuviano (nel 1993-2009), di Villaricca (nel 1994), di S. Paolo Belsito (nel 1994-2002), di Pimonte (nel 1996), di Liveri, di Ottaviano e di Terzigno (nel 1997), di Boscoreale (nel 1998-2006), di Pompei e di San Gennaro Vesuviano (nel 2001), di Frattamaggiore, di Portici e di Santa Maria la Carità (nel 2002), di Volla (nel 2004), di Casoria, di Crispano, di Melito di Napoli e di Pozzuoli (nel 2005), di Casalnuovo di Napoli (nel 2007), di Arzano (nel 2008) e di Castello di Cisterna (nel 2009), alcuni provvedimenti sono stati successivamente annullati dal giudice amministrativo.

Al fine di costituire una cornice di sicurezza e legalità per la tutela delle imprese appaltatrici, rendendo l'appaltatore meno vulnerabile e contestualmente ponendo un'attenzione particolare al rispetto delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, nella provincia di Napoli⁵⁰ a partire dal-

⁵⁰ Cfr. Relazione del Prefetto di Napoli sulle Situazione della criminalità organizzata del 20.04.09 a pag. 33 e seg. nonché dichiarazioni dello stesso Prefetto nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione in data 27 aprile 2009.

l'agosto 2007 é stato aperto all'adesione delle stazioni appaltanti – e già sottoscritto da numerose pubbliche amministrazioni – un nuovo protocollo di legalità⁵¹ che prevede clausole di garanzia che proteggono le imprese appaltatrici e tutta la filiera del subappalto e delle forniture dall'infiltrazione camorrista. Sia pure attraverso clausole di natura pattizia la stazione appaltante s'impegna a:

- richiedere sul conto della ditta aggiudicataria informazioni anti-mafia *ex art. 10* del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252;
- inserire nel bando di gara l'obbligo per le imprese aggiudicatarie di comunicare i propri assetti societari aggiornati nonché tutte le clausole del protocollo di legalità;
- trasmettere in via telematica l'elenco delle ditte partecipanti alla gara d'appalto alla camera di commercio e alla regione Campania, con l'impegno di comunicare tempestivamente ogni variazione degli assetti societari;
- inserire nel contratto una clausola risolutiva espressa che preveda lo scioglimento immediato ed automatico del vincolo nonché l'applicazione di una penale del 10%, salvo maggior danno, nel caso in cui intervengano informazioni antimafia interdittive;
- non autorizzare subcontratti con ditte che abbiano partecipato alla gara d'appalto;
- richiedere nei bandi di gara l'obbligo del rispetto della normativa sul lavoro, pena la risoluzione del contratto e la revoca del subappalto;
- specificare nei bandi che le spese per la sicurezza non sono soggette a ribasso d'asta e gli oneri finanziari per la vigilanza dei cantieri sono a carico dell'aggiudicatario.

È stata inoltre prevista la realizzazione di un meccanismo di monitoraggio dei flussi finanziari originati dall'appalto, stabilendo procedure utili alla «tracciabilità dei movimenti finanziari, limitatamente a quelli relativi allo specifico appalto, tra tutti i soggetti coinvolti nell'attività (concessionario, contraente, affidatario, sub-affidatario, ecc.). I flussi di denaro connessi con la realizzazione dell'opera vengono canalizzati su appositi conti dedicati e monitorati anche per importi inferiori a quelli stabiliti dalla normativa antiriciclaggio. È stato anche raggiunto un accordo tra gli attori istituzionali del protocollo (Camera di Commercio, Regione Campania, e referenti ABI) ai fini della realizzazione di un sistema telematico di supporto. I dati in tal modo raccolti – ai quali potranno accedere anche altre prefetture della Regione Campania, la Polizia Tributaria e la DIA – consentiranno di creare un'unica banca dati e di strutturare un'efficace azione di prevenzione antimafia.

Il 17 ottobre 2008 è stato poi siglato presso la sede dell'Associazione degli Industriali della Provincia di Napoli, alla presenza del Ministro del-

⁵¹ Cfr. documentazione aggiuntiva del Prefetto di Napoli alla relazione del 20 aprile 2009.

l'Interno, un protocollo d'intesa tra Prefetto e Presidente dell'Unione degli Industriali di Napoli per favorire il rilancio del sistema produttivo ed incentivare lo sviluppo locale ⁵². Il protocollo stipulato é diretto a creare un circuito virtuoso che assicuri alle imprese interessate agli appalti ed agli investimenti nell'area campana la tutela dalle ingerenze della criminalità organizzata nonché la trasparenza, velocità ed uniformità delle procedure.

L'11 novembre 2008, nell'ambito del protocollo «Sviluppo locale in sicurezza e legalità» siglato il 17.10.08, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa per lo sviluppo in sicurezza e legalità dell'area torrese e stabile (tale area comprende i comuni di Torre del Greco, Torre Annunziata e Castellammare di Stabia, con oltre 220.000 abitanti), con lo scopo di rilanciare l'economia e l'immagine di quelle aree territoriali. Esso ha tra l'altro riconosciuto le funzioni di stazione unica appaltante al Provveditorato alle Opere Pubbliche ⁵³.

Anche la Giunta regionale della Campania ha elaborato una convenzione per l'istituzionalizzazione ai sensi dell'art. 60 della legge della regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, di una stazione unica appaltante presso gli uffici regionali del Genio Civile, che consentirà ai comuni sottoscrittori dell'accordo di avvalersi della nuova struttura per la gestione delle procedure di gara relative agli appalti di lavori pubblici di importo superiore a 250.000 euro. Le Prefetture della Regione ⁵⁴ hanno tuttavia suggerito di estenderne l'ambito di operatività alla prestazione di servizi di importo superiore a 250.000 euro e di affidare alla SUA (Stazione Unica Appaltante) anche la redazione, approvazione, pubblicazione dei bandi, nonché compiti di verifica dello schema di contratto e di monitoraggio delle varianti.

È stata infine favorita l'apertura di nuove associazioni antiracket e la sottoscrizione di nuovi protocolli d'intesa ⁵⁵.

Quanto a Caserta e provincia, per infiltrazioni mafiose sono stati sciolti in provincia i consigli comunali di Casaluce, Lusciano, San Cipriano D'Aversa, Marcianise e Orta di Atella.

Per verificare approfonditamente la situazione delle imprese, con decreto pref. del 15.01.98 è stato istituito presso la Prefettura di Caserta il «Gruppo Ispettivo Antimafia», con Forze dell'Ordine provinciali e regionali e con delega in via permanente alle funzioni di verifica in materia, al fine di ottimizzare l'attività di accertamento e scambio di informazioni e con compiti di supporto all'attività del Prefetto. In data 27.10.03 è stato inoltre costituito il Gruppo Interforze per le grandi opere, integrato da referenti dell'Ufficio Provinciale del Lavoro e del Provveditorato alle Opere Pubbliche, la cui finalità è soprattutto quella di monitorare a fini antimafia

⁵² Cfr. Documentazione aggiuntiva alla relazione del Prefetto di Napoli del 20 aprile 2009.

⁵³ Cfr. Documentazione aggiuntiva alla relazione del Prefetto di Napoli del 20 aprile 2009.

⁵⁴ Cfr. Relazione del Prefetto di Napoli sulle Situazione della criminalità organizzata del 20 aprile 2009 a pag. 36.

⁵⁵ Per l'elenco dei Comuni sciolti in provincia di Caserta si veda pagina 56.

la realizzazione delle grandi opere. In mancanza di previsioni normative più restrittive in tema di certificazione antimafia si è cercato di svincolare l'esigenza della certificazione antimafia dal limite di valore dell'opera pubblica, ricorrendo alla stipula di protocolli di legalità ed all'istituzione della stazione unica appaltante. Il protocollo da ultimo stipulato ha operato un notevole abbattimento delle soglie comunitarie, portando a 250.000 euro il valore di opere o lavori pubblici, a 100.000 euro quello dei subappalti ed a 50.000 euro quello per prestazioni di servizi o forniture e prevedendo altresì l'obbligo di richiedere le informazioni antimafia per tutte le forniture «sensibili» (trasporto e smaltimento di rifiuti o terra) indipendentemente dal valore contrattuale. È stata anche proposta⁵⁶ l'istituzione di un albo delle imprese appaltatrici con requisiti di affidabilità e di preventiva verifica di insussistenza di infiltrazioni mafiose.

Ancora, come ha precisato il Prefetto di Caserta⁵⁷ è stato realizzato, in seno al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, un ulteriore strumento flessibile di contrasto alla criminalità comune ed organizzata: trattasi di un gruppo multiforme che ha lo scopo di dedicarsi volta per volta a determinate situazioni di illeciti diffusi quali quello dell'indiscriminato allaccio abusivo alla rete elettrica.

Il Questore di Caserta ha, poi illustrato un'ulteriore serie di iniziative assunte nel settore del contrasto alla criminalità tra le quali: quella concordata con la Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere finalizzata alla formazione di un vero e proprio pool per il contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, in quanto la stessa rappresenta una delle basi del fenomeno camorristico; quella relativa alla formazione di un pool investigativo anche per i reati predatori cioè per i reati di criminalità diffusa.

I problemi legati all'organizzazione dell'attività giudiziaria.

Il Procuratore della Repubblica di Napoli ha rappresentato alla Commissione⁵⁸ alcune problematiche che incidono sul corretto sviluppo delle attività giudiziarie investigative e processuali nel contrasto alla criminalità organizzata e che così si possono riassumere:

- insufficienza dell'organico del personale amministrativo nel comparto giustizia per l'assistenza ai magistrati;
- minacce di sospensione delle attività delle ditte che si occupano di intercettazioni telefoniche ed ambientali in quanto creditrici insoddisfatte dello Stato per diversi milioni di euro;

⁵⁶ Cfr. Relazione Prefetto di Caserta sulla Situazione della criminalità organizzata all'aprile 2009 a pag. 49.

⁵⁷ Cfr. audizione del Prefetto di Caserta dr. Monaco innanzi alla Commissione del 29.4.2009.

⁵⁸ Cfr. audizione del dr. Lepore innanzi alla Commissione del 28.4.2009.

– necessità di creare delle corsie preferenziali per la trattazione dei processi riguardanti i reati di criminalità organizzata così da evitare pericoli di scarcerazione di soggetti pericolosi.

A sua volta altri magistrati della DDA di Napoli⁵⁹ hanno evidenziato:

– l'estrema difficoltà derivante dall'elevato numero di collaboratori con la giustizia di portare a compimento l'attività di audizione degli stessi nel termine di 180 giorni stabilito dalla legge, termine per il quale sarebbe comunque opportuno prevedere una possibilità di estensione o di proroga;

– il fatto che, essendo assai ridotti i compensi per consulenti e periti d'ufficio, i migliori consulenti preferiscono lavorare per le parti private con evidenti effetti negativi sulla corretta amministrazione della giustizia;

– le problematiche legate all'organizzazione delle sedi di destinazione dei collaboratori di giustizia e delle località protette in quanto, anche in ragione del numero delle collaborazioni, il Servizio Centrale di protezione trova sempre maggiori difficoltà nell'individuare le soluzioni più congeniali alla persona sottoposta a protezione;

– le problematiche derivanti dalla lentezza delle pratiche per l'attribuzione di somme di denaro alle vittime dell'usura e delle estorsioni che incidono anche sulla possibilità di denuncia di tali reati oltre che di tutela delle vittime;

– le problematiche derivanti dalla incomunicabilità tecnica delle banche dati per le indagini balistiche delle forze di polizia in sede locale.

Il Presidente⁶⁰ del Tribunale di Napoli, ha, a sua volta sottolineato il problema legato al fatto che a seguito della proposta di istituzione a Giugliano del secondo tribunale metropolitano, il Tribunale di Napoli nell'anno 2000 fu privato di parte del personale giudiziario e amministrativo. Il progetto non ebbe seguito ma nonostante ciò non fu restituito il personale sottratto al Tribunale di Napoli con evidenti problematiche organizzative che non sono state più risolte.

Anche il Procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere⁶¹ ha evidenziato gli effetti negativi della riduzione del 40 per cento del budget destinato agli uffici giudiziari ed il conseguente abbandono senza risorse di un ufficio giudiziario di grande importanza per la lotta alla criminalità organizzata come quello da lui diretto e gli effetti negativi delle «spaventose» carenze di organico dell'ufficio stesso.

Proposte

In sede di conferenza regionale delle Autorità di Pubblica Sicurezza é emersa l'esigenza di rendere più incisive le misure di contrasto alla criminalità organizzata ed a tal fine sono state delineate talune proposte:

⁵⁹ Cfr. audizione del dr. Ardituro, del dr. D'Amato e del dr. D'Avino innanzi alla Commissione del 28.4.2009.

⁶⁰ Cfr. audizione del dr. Alemi innanzi alla Commissione del 28.4.2009.

⁶¹ Cfr. audizione del dr. Lembo innanzi alla Commissione del 28.4.2009.

Scioglimento enti locali

Se per alcuni anni é stato sufficiente procedere allo scioglimento dei soli organi elettivi degli enti locali per incidere efficacemente sul quadro dei condizionamenti, ora, con le competenze transitate nelle mani della struttura di gestione, la cessazione dalla carica dei soli organi di governo appare assolutamente insufficiente. Si rende pertanto indispensabile estenderne gli effetti anche alla macchina amministrativa. Ciò trova conforto nelle relazioni delle commissioni di accesso e delle commissioni straordinarie nelle quali viene frequentemente evidenziato come il personale dell'ente, legato da rapporti di parentela, di amicizia o di frequentazione a personaggi ed ambienti vicini alla criminalità organizzata, costituisca soprattutto nei piccoli centri il canale principale di inquinamento della vita amministrativa. Escluso che possa introdursi un'ipotesi di risoluzione dei rapporti di servizio svincolata da un pregiudiziale ed indispensabile accertamento di dirette responsabilità penali – il rimedio difficilmente resisterebbe alle eccezioni di incostituzionalità – parrebbe, invece, più compatibile con l'ordinamento per i dipendenti preposti a uffici e servizi risultati inquinati anche passivamente la sospensione in via cautelare o il trasferimento per incompatibilità ambientale o l'attivazione di procedure di mobilità, con distacco temporaneo e per un congruo periodo presso altri enti locali della provincia o della regione disponibili e nelle condizioni di organico che consentano di utilizzarne le prestazioni.

Beni confiscati

In relazione alle problematiche dei sequestri e delle confische sono state rilevate da indagini del Centro Operativo DIA nel casertano gravi criticità consistenti nell'accertata persistenza della gestione di fatto dei beni sequestrati da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione reale o comunque della persistente loro influenza sull'amministrazione dei beni, grazie ad una loro continua presenza fisica in azienda, con imposizione di scelte imprenditoriali o vere e proprie tangenti a carico di eventuali affittuari o utilizzatori di beni in sequestro. In buona sostanza gli amministratori nominati dal Tribunale finirebbero per limitarsi ad una gestione meramente contabile dell'azienda in sequestro, lasciando, invece, nelle mani del proprietario proposto la concreta amministrazione e gestione di essa.

Quale ulteriore misura di prevenzione sarebbe pertanto auspicabile l'eventualità di interdire all'imprenditore proposto ed ai suoi familiari l'accesso ai locali dell'azienda, la cui violazione potrebbe essere punita con l'arresto in flagranza di reato.

Informazioni antimafia

L'espediente che frequentemente viene utilizzato dalle imprese per eludere la normativa antimafia è quello di trasferire la propria sede legale in altre province, dove risulta più difficile accertare la contiguità con sodalizi criminali che operano altrove. In tale ottica è stata evidenziata l'op-

portunità di uno scambio informativo costante tra le prefetture, almeno su base regionale, degli elementi d'interesse emersi nel corso dell'attività antimafia segnatamente con riferimento alle società destinatarie di provvedimenti ostativi o di informative atipiche, anche in relazione all'evolversi del contenzioso eventuale in atto. Sarebbe quindi necessario, al fine di acquisire un quadro informativo esaustivo, prevedere normativamente l'istituzione di un sistema informativo apposito, che consenta di organizzare i dati provenienti da diverse fonti incrociandoli tra loro e mettendo in evidenza le relazioni esistenti tra società e i soggetti presi in esame.

Misure di prevenzione

Spunti di riflessione assai interessanti e condivisibili modifiche normative *de jure condendo* sono pervenuti anche dalla relazione del Presidente della Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Napoli, il quale ha auspicato: il carattere prioritario del sequestro di prevenzione rispetto al sequestro penale, per la sua maggiore efficacia nell'individuazione e gestione dei beni e per la minore incidenza dell'onere probatorio a carico dell'accusa; per il primo, infatti, è sufficiente il semplice indizio di appartenenza all'associazione mafiosa, mentre per il secondo è sempre necessario il raggiungimento della prova; l'impiego in subiecta materia di personale professionalmente attrezzato e preparato, in grado di adottare specifiche tecniche d'indagine e capace di operare un imprescindibile coordinamento tra indagini penali e sequestro di prevenzione; un efficace coordinamento tra i vari organi proponenti, al fine di evitare inutili dispersione di risorse; la necessaria specializzazione del giudice della prevenzione e la trattazione prioritaria dei relativi procedimenti; la rapidità di intervento della decisione sulla proposta di sequestro per prevenzione, con previsione anche in sede di gravame di termini per la definizione della fase.

MISSIONE A L'AQUILA

Alle 3.32 della notte del 6 aprile 2009, una scossa di terremoto di 5,9 gradi della scala Richter scuoteva – al culmine di una serie sismica iniziata nel precedente mese di dicembre del 2008 – la città di L'Aquila e tutto il suo circondario, arrivando a colpire anche le province di Pescara e Teramo.

Nelle 48 ore successive, la zona venne colpita da oltre 250 scosse; ad un anno di distanza da quell'evento, l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia ha comunicato che le scosse sismiche successive a quella del 6 aprile del 2009 sono state quasi 18.000⁶².

⁶² Per l'esattezza, si è trattato di 17.684 eventi. L'istogramma dell'andamento nel tempo del numero di eventi sismici registrati rende chiaro in immagine questo enorme dato ed è consultabile al sito internet dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia all'indirizzo <http://portale.ingv.it/primo-piano/archivio-primo-piano/notizie-2010/>

Un evento distruttivo, tale da causare nella popolazione 308 morti e circa 1600 feriti, oltre a comportare lo sfollamento di più di 65.000 persone⁶³.

La distruzione materiale è stata, se possibile, ancora più grave e profonda, come testimoniano drammaticamente le immagini delle tonnellate di detriti che ancora opprimono lo splendido centro storico del capoluogo abruzzese.

Volendo fornire dati precisi, appare utile riportare la ricostruzione fornita dal Prefetto di L'Aquila, dott. Franco Gabrielli, nella relazione inviata alla Commissione⁶⁴:

«Il "cratere sismico" – dove si sono raggiunti i più elevati livelli di distruttività – abbraccia 57 Comuni (...), la maggioranza dei quali (42) si trova nella provincia dell'Aquila (quelli nelle province di Pescara e Teramo sono rispettivamente 7 ed 8) (...) Gli edifici dell'edilizia privata risultati inagibili dalle verifiche tecniche effettuate dopo il sisma sono stati 34.100, quelli dell'edilizia pubblica 1033 (...). Le persone prive di abitazione ed assistite dal sistema della Protezione Civile assommano (dato aggiornato al 4 ottobre scorso a circa 31.974. Assolutamente particolare è la situazione di L'Aquila, dove le distruzioni sono state più ampie, con la pressoché totale inaccessibilità dell'area del centro storico e dove, quindi, è numericamente più elevata la popolazione dei senza tetto (si consideri ad esempio che, dato riferito al 4 ottobre, gli abitanti di L'Aquila ricoverati nei campi erano 5.656 su un totale complessivo di 7.270). In questo contesto, un tratto peculiare dell'emergenza provocata dal terremoto del 6 aprile è dato dal fatto che l'ampiezza delle distruzioni provocate nel Capoluogo ha determinato anche l'inagibilità delle sedi dei principali centri decisionali politici ed amministrativi (oltre alla Prefettura, anche la sede degli Uffici Giudiziari, del TAR e della Corte dei Conti, del Comune e della Provincia, della Direzione Provinciale del Lavoro, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato). Proprio la perdita di quelli che, con un'espressione presa a prestito dal lessico militare, possono definirsi come centri di comunicazione, comando e controllo, con la conseguente necessità di provvedere alla loro immediata riattivazione in altre strutture, costituisce un tratto che induce ad avvicinare le difficoltà incontrate nella gestione dell'emergenza a quelle presentatesi nel terremoto di Messina del 1908».

A quanto ammonti, complessivamente e secondo una valutazione economica, il danno arrecato all'Abruzzo da questo tremendo terremoto

aquila2010/istogramma-terremoti-aquilano. Altrettanto impressionante, in quanto immediatamente percepibile per la sua trasposizione grafica, è la mappa dei terremoti nella zona dell'Aquilano dal gennaio 2009 all'aprile 2010, anche questa consultabile on line all'indirizzo <http://portale.ingv.it/primo-piano/archivio-primo-piano/notizie-2010/aquila2010/mappa-sequenza-aquilano-01012009-06042010>.

⁶³ Il numero esatto, riferito dal dott. Bertolaso, capo del Dipartimento della Protezione Civile, è di 67.500 sfollati, ospitati in 170 aree di accoglienza (cfr. relazione in archivio della Commissione, Doc. n. 121/1).

⁶⁴ Doc. n. 114/1.

non è dato sapere con certezza, anche per l'aleatorietà delle valutazioni preventive rispetto alla certezza dei conti consuntivi. Di sicuro esiste una valutazione prognostica ufficiale, pari alla stima di dieci miliardi e duecento milioni di euro effettuata dal Governo italiano nella domanda d'intervento del Fondo di solidarietà dell'Unione europea presentata nel giugno del 2009⁶⁵.

Inoltre, gli stanziamenti governativi previsti dal decreto legge 28 aprile 2009 n. 39 («Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile»; convertito nella legge 24 giugno 2009 n. 77) ammontano, secondo le dichiarazioni ufficiali, a circa otto miliardi di euro, di cui un miliardo e mezzo per gli interventi urgenti e sei miliardi e mezzo per la ricostruzione.

Un enorme danno per la collettività, che determinerà un altrettanto enorme flusso di denaro pubblico per le attività di ricostruzione e messa in sicurezza degli edifici.

Una massa di denaro che non può non interessare le organizzazioni criminali che vedono nelle attività della ricostruzione uno strumento di arricchimento diretto (attraverso l'accaparramento delle commesse e degli appalti) ed indiretto (attraverso attività di riciclaggio di denaro illegale).

Questa possibile conseguenza è così evidente da avere indotto il Governo a prevedere, nel citato decreto-legge n. 39 del 2009, specifici interventi in materia di «prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per l'emergenza e la ricostruzione nella regione Abruzzo» (così testualmente recita la rubrica dell'art. 16 del decreto).

Le misure antimafia previste nell'articolo 16 si sono articolate secondo vari piani d'intervento⁶⁶, che così si possono riassumere:

– al Prefetto di L'Aquila è stata attribuita l'attività di coordinamento e di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione antimafia in materia di contratti pubblici e di erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche⁶⁷;

⁶⁵ Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea può intervenire esclusivamente a partire da una determinata soglia che, per l'Italia, è fissata a 3,4 miliardi di euro di danni. La valutazione dei danni diretti provocati dal terremoto in Abruzzo in 10,2 miliardi di euro ha giustificato l'intervento europeo. Nel luglio 2009 la Commissione europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento, che costituiscono l'autorità di bilancio dell'Unione, una proposta mirante a mobilitare il Fondo di solidarietà. A ottobre il Parlamento e il Consiglio hanno adottato una rettifica di bilancio che consente di rendere disponibili gli stanziamenti, concessi – con un accordo siglato nel novembre del 2009 tra Pawe Samecki, Commissario europeo responsabile per la politica regionale, ed il capo del Dipartimento della Protezione civile Guido Bertolaso – nell'importo di 493,7 milioni di euro.

⁶⁶ Sulle misure introdotte dal decreto-legge, si veda anche il commento contenuto nella relazione alla Commissione presentata dal Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere istituito presso il Ministero dell'interno, che si occupa specificamente del «modello Abruzzo» (v. 5.7.2. della relazione; il documento è presente in archivio della Commissione al n. 206/1).

⁶⁷ Sul ruolo del Prefetto nella strategia di prevenzione delle infiltrazioni mafiose vedasi anche la relazione alla Commissione del Prefetto Gabrielli (2 della relazione; in archivio al Doc. n. 114/1).

- è stata istituita una sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, operativa presso la Prefettura di L'Aquila e a diretto supporto del Prefetto;
- è stato istituito il G.I.C.E.R. (Gruppo interforze centrale per l'emergenza e ricostruzione, articolazione del Dipartimento della pubblica sicurezza), con funzioni operative e di accertamento, in raccordo con la sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere;
- sono state previste diverse innovazioni in materia di controlli antimafia sui contratti pubblici e sui successivi subappalti e subcontratti:
 - anzitutto, si è previsto che i controlli fossero effettuati con l'osservanza delle «Linee guida» indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, anche in deroga alla normativa generale sulle certificazioni antimafia (Decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252);
 - in secondo luogo, per l'efficacia dei controlli antimafia, è stata prevista la tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai contratti e subcontratti pubblici, le cui modalità attuative venivano rimesse ad un successivo decreto governativo a rilevanza interministeriale (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture, dello sviluppo economico e dell'economia);
 - infine, con il medesimo decreto interministeriale relativo alla tracciabilità dei flussi finanziari, si prevedeva che fossero create e disciplinate le cosiddette *white list*, ossia gli elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, tenuti presso la Prefettura, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori.

Le novità più interessanti riguardano (oltre alla costituzione di organi e strutture *ad hoc* per il coordinamento e per le verifiche) certamente la materia dei controlli antimafia, con l'introduzione di strumenti nuovi ma non sconosciuti, anzi spesso invocati nella materia degli appalti e del riciclaggio, quali i metodi di tracciabilità dei flussi finanziari, ossia la previsione di sistemi di controllo dei pagamenti dei contratti e subcontratti pubblici che permettano la verifica, documentale e tempestiva, della destinazione e dell'uso di tali risorse. Non a caso, lo strumento della tracciabilità dei flussi finanziari è stato in seguito adottato, in via generale, dall'articolo 3 della legge n. 136 del 2010 (il cosiddetto Piano straordinario contro le mafie) per tutti i lavori, i servizi, le forniture ed i finanziamenti pubblici anche europei (sul Piano straordinario contro le mafie vedasi par. 5.1 «*Le imprese mafiose: alterazione dell'iniziativa privata*»).

Anche lo strumento della *white list*, in astratto, appare avere aspetti positivi, rappresentando di fatto il rovescio della medaglia delle certificazioni antimafia, che applicano invece il concetto delle *black list*, ossia di liste di imprese connotate da elementi di sospetto di mafiosità dei soggetti ad esse interessate (proprietari, gestori di fatto, soci,...) o di provenienza mafiosa dei relativi patrimoni.

La situazione abruzzese, come brevemente tratteggiata, ha imposto una particolare attenzione della Commissione, che ha effettuato una missione a L'Aquila il 15 ottobre del 2009, per ribadire la necessità di mantenere alto il livello del controllo delle Istituzioni pubbliche nella difficile ed onerosa fase della ricostruzione *post-terremoto*.

In particolare, lo scopo principale che la Commissione si è prefisso con lo svolgimento della missione è stato di verificare il tipo e l'efficacia delle misure adottate a fini di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'opera di ricostruzione, attraverso l'audizione delle forze istituzionalmente deputate al contrasto dei fenomeni criminali, nonché delle autorità rappresentative e politiche.

A tal fine, nel corso della missione, la Commissione ha svolto l'audizione del Prefetto di L'Aquila dott. Franco Gabrielli (insieme ai responsabili locali delle Forze di polizia: Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Direzione investigativa antimafia), del capo del Dipartimento della Protezione Civile dott. Guido Bertolaso, del Procuratore Distrettuale antimafia di L'Aquila dott. Rossini e dei magistrati della Direzione nazionale antimafia addetti dott. Macrì e dott.ssa Capasso, del sindaco di L'Aquila dott. Cialente e del presidente della provincia di L'Aquila dott.ssa Pezzopane⁶⁸.

Le audizioni hanno offerto un quadro non convenzionale e scontato della situazione, e ciò rende ancor più preziosa l'attività svolta dalla Commissione: di sicuro occorre dare preliminarmente atto dell'opera tempestiva della Protezione Civile, che già pochi minuti dopo l'evento cominciava la sua attività.

Il dott. Bertolaso (auditato anche nella sua funzione di Commissario governativo delegato per la gestione dell'emergenza, figura prevista dal decreto-legge n. 39 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2009 e disciplinata in particolare dall'art. 2 del decreto) ha fornito una messe di dati utili: nei due mesi successivi al sisma sono state operate verifiche di agibilità su ben 75.000 strutture, il 50% delle quali è risultato agibile, a fronte di un 15% circa di agibilità previo intervento di messa in sicurezza ed un 35% circa di strutture gravemente compromesse e pertanto inagibili. Un dato sconsolante, per l'intima rilevanza della ferita sociale e storica al nostro Paese: oltre il 50% dei beni culturali ed artistici del territorio è risultato gravemente danneggiato (con la conseguente difficoltà tecnica, più che la dispendiosità, del tentativo di restauro).

Il dott. Bertolaso ha poi fornito dati sui primi interventi emergenziali che rendono bene la difficoltà dei controlli su eventuali infiltrazioni nelle procedure di appalto: per le case antisismiche, sono state bandite (fino all'epoca dell'audizione) 119 procedure di gara comunitaria, per un importo

⁶⁸ Si segnala che il Prefetto ed il Commissario governativo hanno anche prodotto delle dettagliate relazioni, alle quali si rimanda al fine di approfondire i temi trattati nel presente documento sintetico: trattasi dei Docc. nn. 114 e 121, in archivio della Commissione.

complessivo di 651 milioni di euro; 503 sono stati i subappalti autorizzati per un importo complessivo di 184 milioni (il subappalto, come ha spiegato il responsabile della Protezione Civile, è stato previsto e disciplinato nei bandi di gara, con obbligo di comunicazione preventiva al momento della presentazione dell'offerta e necessità di autorizzazione della stazione appaltante); 682 le imprese complessivamente impegnate, tra appaltatori e subappaltatori. Per le strutture scolastiche e le case di legno sono state bandite 37 procedure di gara comunitaria per complessivi 157 milioni; 47 i subappalti autorizzati (8,4 milioni l'importo dei lavori); 114 le imprese coinvolte nel complesso⁶⁹.

Il Commissario governativo ha espresso positive valutazioni sul complessivo meccanismo di aggiudicazione dei lavori, ma ha sottolineato la necessità di «istituire meccanismi di controllo e di verifica e prevedere le possibili conseguenze»⁷⁰.

Il prefetto Gabrielli – che rivestiva all'epoca anche la funzione di vice Commissario vicario per l'emergenza abruzzese – ha posto in evidenza le criticità del sistema senza tacere degli aspetti negativi che l'esperienza sul campo ha fatto emergere.

Anzitutto il Prefetto, pur apprezzando le scelte complessive del cosiddetto decreto Abruzzo, ha manifestato le sue perplessità sulla mancata attuazione dei due strumenti più efficaci (tracciabilità dei flussi finanziari e *white list*): la scelta di prevedere un unico decreto attuativo per entrambi non è sembrata felice, in quanto l'intervento di un numero rilevante di ministeri nella fase proponente ha avuto l'effetto concreto di rallentare l'adozione dello strumento attuativo. Tuttavia, è stato rammentato in corso di audizione che, per ciò che attiene alla tracciabilità dei flussi, sono state immediatamente applicabili le «Linee guida antimafia» di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto- legge n. 39 del 2009, già adottate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (C.A.S.G.O.)

Le «Linee guida antimafia» previste dal decreto Abruzzo sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 156 – serie generale, dell'8 luglio 2009.

Come osserva la relazione 2010 della Direzione Nazionale Antimafia, si è seguita una linea di tendenza, già riscontrata con le disposizioni sui controlli antimafia in materia di Grandi Opere, per cui «*il legislatore sembra aver optato in favore di una delegificazione delle modalità di verifica*

⁶⁹ Anche il dato aggregato aiuta a comprendere l'entità del fenomeno da analizzare: in pochi mesi sono state bandite 156 gare; 954 sono state le imprese coinvolte (158 appaltatori, 796 subappaltatori), per le quali tutte si è dovuta attivare la procedura di certificazione antimafia; 808 milioni l'importo complessivo dei lavori (di cui circa 193 affidati in subappalto).

⁷⁰ L'esempio riferito dal capo della Protezione Civile per spiegare meglio il suo pensiero è relativo al pagamento degli alberghi sulla costa adriatica, utilizzati per ospitare parte degli sfollati: nonostante che i prezzi fossero stati fissati preventivamente ed in maniera standardizzata, si è ritenuto opportuno sottoporre a verifica tutte le richieste di pagamento, scoprendo nel solo periodo aprile-giugno 2009 «errori» per ben 850.000 euro.

rimettendole ad accordi di sicurezza tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'autorità competente, individuata nel prefetto della provincia nel cui territorio ricade l'intervento. In questo caso la scelta legislativa si è orientata nel senso di considerare, ancorché limitatamente allo specifico ambito territoriale rappresentato dall'area interessata dal sisma del 6 aprile 2009, il sistema dei controlli antimafia come un insieme di norme tecniche capaci di essere adattate a contesti operativi omogenei»⁷¹.

In relazione alla tracciabilità dei flussi le «Linee guida» prevedevano, in estrema sintesi: l'obbligo dell'uso di conti correnti dedicati, l'esclusione dell'uso dei contanti e la preferenza verso il pagamento tramite bonifico, la necessità di dotarsi di un C.U.P. (codice unico di progetto) da indicare in ogni transazione relativa al contratto, sanzioni pecuniarie e contrattuali in caso di violazione di tali prescrizioni.

Successivamente, il C.A.S.G.O. ha emanato due nuove «Linee guida», concernenti ulteriori fasi degli interventi di ricostruzione in Abruzzo.

In particolare, le «Linee guida» del 12 agosto 2010 (S.O. n. 186 alla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 12 agosto 2010) hanno esteso i controlli antimafia - e la connessa disciplina della tracciabilità finanziaria - alle opere progettuali ed esecutive volte alla realizzazione di interventi sui centri storici e sui centri e nuclei urbani e rurali interessati dalla predisposizione e attuazione dei piani di riqualificazione territoriale e di ricostruzione.

Ancora, con le «Linee guida» del 31 dicembre 2010 (Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2010), sono state estese le prescrizioni sulla tracciabilità anche agli interventi di riabilitazione o di ricostruzione di edifici privati (che, sebbene non soggetti alla disciplina del codice dei contratti pubblici, risultano comunque beneficiari di pubblici finanziamenti). In tal modo, si è assicurata l'omogeneità dei controlli antimafia a tutti gli interventi di ricostruzione, per evitare che differenze nella disciplina dei controlli potessero favorire episodi di infiltrazione della criminalità organizzata.

L'elaborazione del C.A.S.G.O. sul punto è stata di recente recepita nel corpo della legge 13 agosto 2010, n. 136, il cosiddetto Piano straordinario antimafia, che ha inciso in maniera rilevante sulla materia degli appalti pubblici (si pensi alla delega per la documentazione antimafia, alla previsione in tutte le regioni delle stazioni uniche appaltanti, alla previsione di nuove norme incriminatrici a tutela del mercato, e alla tracciabilità finanziaria - con regole poi modificate dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217).

In relazione alle *white list* il Prefetto ha espresso considerazioni critiche, non tanto sulla fase iniziale statico-documentale, di inserimento delle imprese nella lista (che di fatto realizza un accertamento analogo a quello delle certificazioni antimafia), quanto piuttosto sulla necessità

⁷¹ Cfr. relazione 2010 D.N.A., pag. 360; in archivio al Doc. 533/1.

di una successiva fase dinamica, di verifica continua della permanenza delle condizioni di inserimento in lista: tale verifica (assolutamente indispensabile per evitare che l'impresa, una volta ottenuta una «patente di onestà» con l'inserimento nella lista bianca, sia successivamente infiltrata da organizzazioni mafiose) avrebbe come effetto quello di *«stressare a dismisura le strutture delle Forze di polizia perché, per prevenire eventuali rischi, si dovrebbe sollecitare una continua verifica di quelle società»*⁷². Peraltro, tanto la *white list* quanto in generale la certificazione antimafia si scontrano con le normative europee: operando con bandi di gara comunitari, il Prefetto ha segnalato l'anomalia per cui le imprese estere che non abbiano sede in Italia, pur avendo diritto di partecipare alla gara, non hanno l'obbligo di dotarsi della certificazione (che si rilascia a imprese italiane ovvero straniere che abbiano una sede in Italia). A rigore, le imprese prive di certificazione antimafia non potrebbero partecipare alla gara, violando così la normativa europea⁷³.

Dal punto di vista dei reali pericoli di infiltrazione mafiosa nelle procedure di appalto, è emerso che più dell'80% delle richieste di certificazione antimafia presentate provenivano da luoghi diversi da L'Aquila e quindi molte sono state le Prefetture coinvolte, con una tempistica non sempre omogenea: solo due, comunque, i dinieghi per sospetto di infiltrazione mafiosa (uno della Prefettura di L'Aquila, l'altro di quella di Caserta) all'epoca della missione.

È certo comunque che da tempo esistono presenze mafiose in Abruzzo e che tali presenze hanno sempre avuto interessi economici e di sviluppo imprenditoriale in una regione non tradizionalmente mafiosa e, perciò solo, sottoposta a minori controlli da parte delle Autorità di prevenzione e repressione.

Il Procuratore Distrettuale della Repubblica Rossini, dal canto suo, pur fornendo limitati elementi di valutazione (anche per motivi di segretezza delle indagini), ha ricordato che l'Abruzzo è già terra di investimenti mafiosi, ricordando gli esiti dell'Operazione «Alba d'Oro», che ha permesso di accertare reimpieghi illeciti di parte del cosiddetto «tesoro» dell'ex sindaco di Palermo Vito Ciancimino in una società abruzzese (l'Alba d'Oro S.r.l., per l'appunto) di creazione e gestione di strutture turistiche ed alberghiere⁷⁴.

⁷² Resoconto stenografico della missione della Commissione a L'Aquila, pag. 10.

⁷³ Il Prefetto Gabrielli ha chiarito che la questione non si è posta in pratica, ma va tuttavia risolta preventivamente e normativamente.

⁷⁴ Più precisamente, l'Operazione «Alba d'Oro» ha permesso di applicare misure cautelari custodiali all'amministratore delegato e socio della società Nino Zangari ed a Achille ed Augusto Ricci (altri soci) per il reato di «Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita» previsto dall'art.648 *ter* del codice penale, per aver impiegato nella Alba d'Oro S.r.l. oltre un milione e seicentomila euro provenienti da Gianni Lapis, noto per essere il consulente legale che avrebbe operato forme di riciclaggio ed intestazione fittizia dei beni costituenti il «tesoro» dell'ex sindaco di Palermo Vito Ciancimino (condannato definitivamente nel 2001 a 13 anni di reclusione per concorso esterno nell'associazione mafiosa cosa nostra). Dalla sentenza con la quale il 10 marzo 2007 il G.U.P. presso il Tribunale di Palermo ha condannato (in sede di giudizio abbreviato) il Lapis alla pena di

Sulla scia degli altri auditi i contributi dei rappresentanti della Procura Nazionale Antimafia⁷⁵ (la cui audizione risulta peraltro parzialmente segretata, come quella del Procuratore Distrettuale, per le parti attinenti ad accertamenti ancora in corso), del sindaco e del presidente della provincia.

Restano da trattare due aspetti che meritano un approfondimento finale:

- la questione delle cave e dei rifiuti;
- il protocollo d'intesa «*Osservatorio per la ricostruzione pulita*» concluso tra la provincia di L'Aquila, Legambiente e l'associazione antimafia «Libera».

La prima questione, attinente allo smaltimento dei rifiuti, in particolare delle macerie del terremoto, è stata oggetto di diversi riferimenti (anche critici: si pensi alle difficoltà riferite dal sindaco Cialente in merito alla necessità di armonizzare l'interesse della cittadinanza a smaltire rapidamente le macerie e quello, di fatto confliggente, delle istituzioni preposte ai controlli di rispettare regole che possono apparire formali in situazioni di emergenza) e di allarmi di possibili infiltrazioni delle ecomafie⁷⁶: è opportuno segnalare, in ogni caso, che l'attenzione sul punto risulta assai viva, in particolare da parte della Procura Nazionale Antimafia⁷⁷.

Infine, appare positiva l'iniziativa della provincia di L'Aquila di istituire, con due importanti enti privati quali Legambiente e Libera di don Luigi Ciotti, un *Osservatorio per la ricostruzione pulita* con «compiti di ricerca, analisi e proposta relativamente ai requisiti di trasparenza, legalità

cinque anni e quattro mesi di reclusione per il reato di intestazione fittizia di beni del Ciancimino, è emerso che Lapis sarebbe stato – tra l'altro – fittizio intestatario della società SIRCO S.p.a. che, soggetta a verifiche da parte della Guardia di Finanza, ha mostrato sospetti spostamenti di denaro a favore dell'Alba d'Oro S.r.l., che hanno poi portato agli accertamenti ed alle accuse mosse nel procedimento della Procura di L'Aquila. Con la medesima sentenza 10.3.2007, il G.U.P. di Palermo ha condannato per gli stessi fatti anche Massimo Ciancimino, figlio di Vito; la sentenza di condanna di primo grado è stata parzialmente confermata dalla Corte di Appello di Palermo in data 30 dicembre 2009.

⁷⁵ Si segnala che un paragrafo della relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia del 2009 è dedicata proprio al tema delle «*Infiltrazioni della criminalità organizzata nelle opere di ricostruzione in Abruzzo*» (v. archivio della Commissione, Doc. n. 180/1).

⁷⁶ L'Abruzzo non è estraneo al fenomeno, come riferisce la relazione D.N.A. del 2009, scontando la vicinanza alla Campania e alla Puglia, ove operano organizzazioni criminali specializzate nell'infiltrazione nel ciclo dei rifiuti, nonché per la morfologia del territorio.

⁷⁷ Lo conferma il verbale della riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di L'Aquila del 20 maggio 2009 (richiamato dal Prefetto di L'Aquila nella sua relazione, nella quale un paragrafo, il n. 8, è dedicato ai rischi di infiltrazione nella gestione delle cave e discariche: in particolare, si riferisce del caso della T&P S.r.l., individuata dal Comune di L'Aquila per la gestione della cava «ex Teges» e risultata poi ai controlli prefettizi antimafia amministrata da soggetti colpiti da misure di prevenzione e legata a società – quali la Sicabeton S.p.a. di Roma – inserite in un elenco di ditte «a rischio» predisposto dalla D.N.A.), nel quale si dà atto delle specifiche segnalazioni effettuate dai rappresentanti della D.N.A. che vi hanno partecipato; il documento è in archivio della Commissione al n. 127/1.

ed efficacia degli interventi di ricostruzione nonché alla diffusione di buone pratiche» e di denuncia di ogni episodio di illegalità⁷⁸.

I dati forniti dalla D.N.A. sulle infiltrazioni della criminalità mafiosa negli appalti del dopo-terremoto.

Nella relazione annuale relativa al 2010, la Direzione Nazionale Antimafia ha fornito un quadro assai ampio delle possibili infiltrazioni mafiose nelle attività di ricostruzione in Abruzzo, che è utile riportare come aggiornamento dei dati informativi acquisiti nel corso della missione cui si è fatto cenno.

In particolare, la D.N.A. riferisce dell'apertura di un fascicolo d'indagine per il reato di cui all'art. 416-*bis* del codice penale, allo scopo di monitorare le imprese che si sono aggiudicate appalti o subappalti, sia nel periodo dell'emergenza – che è durato fino al 31 dicembre 2009 (cosiddetto progetto C.A.S.E.) –, sia nel periodo transitorio in cui sono stati affidati lavori ritenuti di immediato intervento, come i puntellamenti delle diverse strutture pericolanti, sia nel periodo della ricostruzione vera e propria (la cosiddetta pesante) che durerà inevitabilmente diversi anni.

La situazione appare di estrema gravità per quanto riguarda le infiltrazioni mafiose nel tessuto della ricostruzione, tanto da imporre l'applicazione a L'Aquila di un magistrato della D.N.A., anche al fine di sopperire alle non facili condizioni logistiche nelle quali si trovano ad operare i magistrati inquirenti (si pensi solo al fatto che i collegamenti con le preziose banche dati SIDDA/SIDNA sono rimasti interrotti fino al gennaio 2010).

La situazione è diventata ancor più complessa con il passaggio, nel 2010, dalla fase dell'emergenza a quella della ricostruzione: infatti gli appalti vengono gestiti dal Commissario del Governo (rappresentato dal presidente della regione Abruzzo) o direttamente dai privati, con obbligo di informarne il comune di residenza per ottenere le sovvenzioni previste dalla legge. A loro volta i comuni sono obbligati ad informare la Prefettura perché acquisisca dalle Prefetture competenti la certificazione antimafia, cosa che avviene con notevole ritardo e spesso a lavori già iniziati.

Il problema maggiore è quello di accertare se, con il sistema delle partecipazioni, delle cariche sociali, dei raggruppamenti provvisori, dei subappalti e dei noli, imprese apparentemente non infiltrate dalle mafie non siano di fatto controllate da soggetti legati ad organizzazioni mafiose.

Un dato inquietante è emerso dall'esame delle società che hanno vinto gli appalti o ottenuto subappalti, autorizzati o meno. Dai vari intrecci societari e raggruppamenti costituitisi per aggiudicarsi i lavori in Abruzzo (progetto C.A.S.E.) si è potuto constatare come diverse organizzazioni criminali non si siano spartite i singoli affari, ma siano state cointeressate ai medesimi lavori.

⁷⁸ Il testo del protocollo è consultabile nell'archivio della Commissione al Doc. n. 118/1.

Sono stati, ad esempio, verificati casi di infiltrazioni congiunte di affiliati alla 'ndrangheta, alla sacra corona unita ed a cosa nostra. Allo stesso modo, sono stati ampiamente verificati interessi camorristici nelle attività di ricostruzione.

MISSIONE A MILANO

Il 21 e 22 gennaio del 2010, la Commissione ha effettuato una cruciale e fruttuosa missione a Milano.

Cruciale in quanto Milano, come «capitale economica d'Italia», non può non essere obiettivo dell'espansione economica delle mafie di ogni tipo e di ogni provenienza, sempre interessate a qualunque fonte di arricchimento, con strumenti leciti o illeciti.

Fruttuosa perché i dati acquisiti nel corso della missione hanno delineato un quadro chiaro delle problematiche in gioco ed un altrettanto chiaro quadro delle possibili soluzioni.

La Commissione, nei due giorni di attività a Milano, ha svolto le audizioni del Prefetto della Provincia, dott. Lombardi, e delle Autorità di Polizia (il Questore dott. Indolfi, il Comandante provinciale dei Carabinieri Col. Pascali e quello della Guardia di Finanza Gen. Iodice, il Capo Centro della D.I.A., Col. G. di F. Polo), dei rappresentanti della Procura della Repubblica di Milano (il Procuratore dott. Minale, i Procuratori aggiunti dott.ssa Boccassini e dott. Greco, il sostituto Procuratore dott. Pomarici, già Procuratore aggiunto coordinatore della D.D.A. milanese), del delegato per il Distretto di Milano della Procura Nazionale Antimafia (il sostituto Procuratore dott.ssa Canepa) di un rappresentante della Sezione «Misure di prevenzione» del Tribunale di Milano (il dott. Nosenzo), del Sindaco Letizia Moratti, dell'amministratore delegato di Expo 2015 S.p.A. on. Lucio Stanca e dei rappresentanti di associazioni imprenditoriali (il presidente di Assolombarda dott. Meomartini ed il presidente di Assimpredil, ing. De Albertis).

L'area metropolitana di Milano è il territorio più ricco ed economicamente sviluppato d'Italia: le 338.659 imprese attive nel 2007 costituiscono circa il 42% delle imprese lombarde e il 6,5% delle imprese italiane.

Anche il reddito disponibile *pro capite* si attesta su livelli molto alti (21.660 euro) e lo stesso dicasi per i consumi finali interni *pro capite* (19.392 euro).

La *leadership* nel settore economico del territorio milanese è confermata dai dati relativi alla produzione di ricchezza: nel 2007 l'area metropolitana di Milano ha generato un PIL di 153.384,8 milioni di euro (pari a circa il 10% del PIL nazionale), con una quota di PIL *pro capite* di 39.557,08 euro.⁷⁹

⁷⁹ I dati riportati sono stati tratti dal sito della Provincia di Milano – Settore Attività Economiche e Innovazione (all'indirizzo www.provincia.milano.it/economia/it/saperne/milano-cifre/sistema-economico/).

Non stupisce, pertanto, che il territorio milanese, come tutte le aree produttive del Paese, sia obiettivo privilegiato di espansione e radicamento di strutture associative di tipo mafioso, che tendono sempre di più ad infiltrare la attività produttive, economiche, imprenditoriali sane, per reinvestire (e così riciclare) – attraverso l'uso di strumenti economico-giuridici "puliti" e formalmente legali – capitali provento di attività illecite.

Le mafie hanno bisogno delle realtà economicamente evolute e sviluppate, quale quella milanese, per un duplice ordine di motivi: uno di tipo parassitario, atteso che le mafie possono, attaccando il tessuto imprenditoriale sano con strumenti tradizionali (estorsione, usura, corruzione ed infiltrazione nel settore degli appalti), ottenere ricchezza per finanziare la propria struttura e le proprie attività; un altro di tipo propriamente imprenditoriale, perché regioni e zone ad alta densità produttiva ed economica sono ideali per impiantare, a fini di riciclaggio, imprese mafiose, ossia imprese apparentemente non compromesse, ma in realtà gestite da affiliati, finanziate con proventi di altre attività illecite e che entrano sul mercato vincendo preventivamente le regole della concorrenza (tali imprese non hanno difficoltà di accesso al credito, atteso che hanno un *surplus* di liquidità, ovviamente di provenienza illecita; non hanno difficoltà a superare concorrenti o ad imporsi nei rapporti commerciali, anche senza l'uso della violenza ma con la semplice «spendita del nome mafioso»; hanno facilità a trovare manodopera senza incorrere in episodi di conflittualità sindacale, potendo contare su un notevole numero di soggetti disposti a lavorare per essa e potendo vincere le resistenze dei contraddittori con metodi eterodossi).

Negli ultimi anni molte cosiddette «Grandi Opere» sono state progettate, finanziate e poste in esecuzione nella regione Lombardia: sistemi stradali come l'Autostrada Pedemontana e l'Autostrada Brescia-Bergamo, la Tangenziale Est esterna di Milano, il Raccordo Autostradale della Valrompia; sistemi ferroviari quale l'Alta velocità ferroviaria Torino-Lione.

Certamente, però, il grande evento è rappresentato dall'Expo 2015, assegnato dal *Bureau International des Expositions* (BIE) proprio a Milano. Come vero e proprio traino, l'Expo comporta da solo la realizzazione di ben 17 grandi opere infrastrutturali connesse (viarie, ferroviarie e metropolitane, contemplate o direttamente indicate nel dossier di candidatura), alcune delle quali sono in realtà opere già avviate indipendentemente dall'Expo e poi rifinanziate con i fondi stanziati per la manifestazione internazionale⁸⁰.

⁸⁰ Si tratta, nel dettaglio, delle seguenti opere:

estensione della linea M1 della metropolitana da Monza a Bettola; linea M4 della metropolitana Policlinico-Linate; linea M4 della metropolitana Lorenteggio-Policlinico; linea M5 della metropolitana Bignami-Garibaldi; linea M5 della metropolitana Garibaldi-San Siro; triplicamento della linea ferroviaria Rho-Gallarate; raccordo di Busto Arsizio per la connessione ferroviaria tra la stazione di Rho-Pero e l'aeroporto di Malpensa; estensione della linea Fnm dal terminal 1 al terminal 2 di Malpensa; Strada provinciale n. 46 Rho-Monza; interconnessione nord-sud tra la S.S. n. 11 e la A4; collegamento tra la S.S. n. 33 e la S.S. n. 11; lavori sul tratto nord della S.S. n. 233 «Varesina»; adeguamento della

L'elenco delle opere previste fa percepire concretamente che è in arrivo su Milano una marea di denaro pubblico, stimato fino a 25 miliardi di euro tra opere e costi diretti (ossia creazione degli spazi espositivi e gestione, che rappresentano tuttavia la voce minore, pari a circa 4 miliardi) e costi indiretti (infrastrutture connesse).

Per questo, l'Expo 2015 rappresenta una vera e propria emergenza di legalità per i concreti e notevoli rischi di infiltrazione delle imprese mafiose nelle procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei lavori, come confermato dall'emanazione da parte del Governo di un decreto-legge (il n. 135 del 25 settembre 2009, convertito con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166), che ha esteso all'Expo milanese la normativa di verifica e di prevenzione antimafia già utilizzata per prevenire infiltrazioni di tipo mafioso nelle opere di ricostruzione in Abruzzo (in quel caso, come detto, si è intervenuti con il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77).

Per l'Expo – in maniera speculare rispetto al cosiddetto decreto Abruzzo – la normativa adottata ha previsto l'istituzione di una «Sezione Specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza sulle grandi opere», e di un collegato «Gruppo Interforze Centrale per l'Expo» (GICEX) costituito presso la Direzione centrale della polizia criminale, la cui guida è stata affidata ad un investigatore esperto della criminalità 'ndranghetista.

Inoltre, il decreto Expo ha reiterato l'introduzione (a fini antiriciclaggio) dello strumento della tracciabilità dei flussi finanziari e ha previsto la predisposizione di cosiddette *white list*, ossia «*elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori dei lavori*» (art. 3-*quinquies*, comma 5, del citato decreto-legge n. 135 del 2009)⁸¹ ⁸².

rampa tra tangenziale ovest e Autostrada dei laghi;lavori sul tratto sud della S.S. n. 233 «Varesina»; nonché i già citati lavori relativi a: Autostrada Pedemontana; la cosiddetta Bre-Be-Mi (Autostrada Bs-Bg-Mi); il cosiddetto T.E.M. (Tangenziale Est esterna di Milano).

⁸¹ Come nel caso del cosiddetto decreto Abruzzo, l'operatività di tali strumenti (tracciabilità dei flussi finanziari e *white list*) era subordinata all'emanazione di un decreto governativo attuativo, che non è stato poi emanato, come peraltro non sono stati emanati i decreti attuativi del decreto Abruzzo, superati prima dalle Linee guida antimafia del C.A.S.G.O. (cui si è fatto riferimento nel paragrafo relativo alla missione a L'Aquila) e poi dalle previsioni generali della legge n. 136 del 2010 (Piano straordinario contro le mafie). Va poi ricordato che recentemente sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 90 del 19 aprile 2011, anche le Linee Guida per i controlli antimafia, di cui all'articolo 3-*quinquies* del decreto-legge n. 135 del 2009.

⁸² Sulla attuabilità pratica dello strumento della *white list* si è espresso criticamente il Prefetto di L'Aquila, e vice-commissario governativo per la ricostruzione in Abruzzo, dott. Gabrielli e alle sue valutazioni, riportate nel paragrafo relativo alla missione della Commissione a L'Aquila, si fa rinvio. Ugualmente, considerazioni critiche sul meccanismo della *white list* sono state espresse nel corso della missione a Milano dall'on. Stanca, a.d. di Expo 2015 S.p.a., il quale ha mostrato dubbi sull'applicabilità di un tale strumento a procedure di gara internazionali e a società che non hanno sede in Italia e non sono sottoposte alle norme legali italiane.

La Commissione ha effettuato la sua missione a Milano con il principale obiettivo di verificare quali fossero le dimensioni e le caratteristiche della penetrazione mafiosa in Lombardia, nonché la qualità e il livello della prevenzione e del contrasto ai fenomeni di infiltrazioni della criminalità nei settori produttivi ed imprenditoriali del territorio.

Le audizioni svolte durante la missione a Milano hanno poi, in concreto, principalmente approfondito – in relazione al tema dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale – la questione relativa ad eventuali interessi mafiosi sull'Expo 2015, ma hanno permesso di acquisire anche altri importanti risultati conoscitivi.

Tanto dalle informazioni fornite dall'Autorità giudiziaria quanto da quelle portate dalle Forze dell'ordine e dal prefetto che le coordina, è emerso chiaramente come, a Milano ed in Lombardia, tutte le mafie (italiane e straniere, tradizionali e nuove) operano per realizzare profitti economici con attività tipiche e tradizionali, ma anche e soprattutto con attività imprenditoriali e finanziarie.

Tra tutte le organizzazioni criminali è predominante la presenza della 'ndrangheta calabrese, che ha certamente raggiunto un livello di diffusione sul territorio e di adattamento che le altre mafie non riescono ad eguagliare. Tale constatazione è stata successivamente e drammaticamente confermata dagli esiti della cosiddetta Operazione «Il Crimine», coordinata dalle Direzioni distrettuali antimafia di Milano e Reggio Calabria, che nel luglio del 2010 ha permesso di eseguire oltre 300 provvedimenti custodiali nei confronti di affiliati alla 'ndrangheta nella provincia di Reggio Calabria ed in Lombardia (dove le 'ndrine hanno esportato organizzazione, riti e metodo mafioso)⁸³.

La preponderante presenza, a Milano come in tutta la Lombardia, dell'associazione mafiosa calabrese può dipendere da svariati fattori.

La circostanza che la 'ndrangheta sia una delle più ricche e potenti mafie del mondo fa sì che questa organizzazione criminale abbia ingentissime disponibilità di denaro liquido (derivante in particolare dal dominio nel settore del traffico di sostanze stupefacenti), che deve far rientrare nei canali leciti di ricchezza, attraverso operazioni di pulizia e riciclaggio, anche al fine di successivi reinvestimenti; così, vi è la necessità per la 'ndrangheta (al pari di tutte le mafie meridionali) di utilizzare i proventi illeciti in attività d'impresa o in acquisti immobiliari in luoghi di pregio o comunque in attività legali e redditizie.

Ancora, è evidente la circostanza che la 'ndrangheta mostri, ovunque si estenda, grande capacità mimetica e di rapido adattamento ai luoghi: infatti, pur trasferendo nel mondo l'originario modello di relazioni sociali (gli 'ndranghetisti non si affidano a referenti locali, ma stanziando sui territori da «colonizzare» colonie – appunto – di affiliati che gestiscono direttamente gli affari delle 'ndrine) e pur mantenendo vivissimi rapporti

⁸³ Sugli esiti della citata operazione si veda infra, par. 5.1: Un caso emblematico: l'indagine «crimine».

con la terra d'origine e con le cosche di derivazione, sanno allo stesso tempo impiantare efficacemente nuovi sistemi di relazione, anche in armonia tra 'ndrine avversarie in Calabria o con associazioni concorrenti.

A questo proposito, occorre sottolineare come la magistratura e le forze di polizia milanesi abbiano riferito dell'esistenza di un vero e proprio patto di non belligeranza tra 'ndrine tradizionalmente concorrenti, ovvero tra 'ndrine ed altre mafie, basato sul rispetto delle singole fasce d'influenza e sulla collaborazione in singoli rapporti di malaffare.

Purché si facciano affari, e affari lucrosi, si preferisce farli tutti insieme e senza contrastarsi.

È poi certo che, consistendo l'interesse principale delle mafie a Milano nel fare affari, nell'esercitare forme di investimento e riciclaggio, sia più sfuggente il tradizionale segno caratteristico del controllo del territorio, individuato normalmente nell'esercizio della violenza e dell'intimidazione: le mafie (e soprattutto la 'ndrangheta) a Milano non sparano, non fanno attentati, non danno nell'occhio.

Tuttavia sono emerse perplessità sull'interrogativo, espresso nella relazione del prefetto di Milano alla Commissione, nel quale lo stesso si chiedeva se possa effettivamente dirsi che a Milano esista la mafia.

La risposta non può che essere positiva, come testimoniato dal lungo e considerevole elenco di operazioni antimafia che le Forze di polizia hanno compiuto in zona e che lo stesso prefetto ha comunicato.

Le mafie a Milano non sparano (o, più esattamente, lo fanno meno o facendo meno rumore) ma hanno allo stesso modo una forte presenza di controllo del territorio. Come ha riferito il capo centro della D.I.A. col. Polo, le imprese mafiose non hanno, spesso, bisogno della violenza: è sufficiente la «spendita» del nome mafioso, è sufficiente dire chi si è e da dove si proviene, per ottenere ciò che si chiede.

E quel che si chiede è di creare ricchezza, immettendo nei circuiti legali denaro illegalmente acquisito.

Le audizioni delle autorità di contrasto riferiscono di un ventaglio di attività di riciclaggio che copre ormai gran parte delle attività produttive: si va da attività tradizionalmente controllate dalle mafie come il settore edilizio e le attività connesse (movimento terra; scavi; trasporto dei materiali di scavo) o il settore degli appalti pubblici, in particolare quelli concessi da Comuni dell'*hinterland* milanese; al settore immobiliare, ove ai capitali mafiosi italiani si assommano ingenti capitali russi e cinesi di provenienza sospetta; al settore delle forniture di prodotti alimentari, in particolare ortofrutticoli (il mercato ortofrutticolo è tradizionale dominio della famigerata 'ndrina Morabito-Bruzzaniti-Palamara di Africo); al settore dei locali pubblici (sale giochi, bar, locali di ristorazione) e dei locali notturni, con i servizi connessi (in particolare, quelli di sicurezza); al campo dei servizi alle imprese e al commercio, quali facchinaggio, pulizia e trasporti; alle frodi nei finanziamenti pubblici nazionali e comunitari; alle attività connesse ai generi di lusso (noleggio di barche ed autovetture, compravendita di opere d'arte, ecc.).

Il quadro d'insieme è quello di mafie pronte ad investire su ogni settore utile e pronte a selezionare anche nuove attività, sulle quali minori siano i controlli preventivi e le attività di repressione, fino ad arrivare ad influenzare le quotazioni dei titoli in borsa⁸⁴.

Il Procuratore della Repubblica di Milano ha dato conto del lavoro ad ampio raggio del suo Ufficio, assicurando l'interesse tanto sulla materia strettamente antimafia, quanto sulla prevenzione delle infiltrazioni nelle Grandi Opere, quanto infine sulla materia del riciclaggio: in particolare, ha affermato che esiste un coordinamento ufficiale tra la D.D.A. ed il I° Dipartimento della Procura ordinaria, che si occupa di criminalità economica.

Le dichiarazioni del Procuratore aggiunto Greco, che coordina quel Dipartimento, hanno destato particolare interesse e sollecitano riflessioni propositive.

Sintetizzando:

- la normativa antiriciclaggio aggiornata dal decreto legislativo n. 231 del 2007 ha comportato un numero particolarmente elevato (non in assoluto, ma rispetto agli anni precedenti) di segnalazioni di operazioni sospette, circa 20.000, ma a fronte di questo numero, le segnalazioni giunte alla Procura della Repubblica sono state assolutamente esigue;

- in Italia manca una normativa sull'autoriciclaggio, assolutamente necessaria ed ormai introdotta perfino da molti paradisi fiscali come Malta, la Svizzera ed il Liechtenstein;

- in Italia manca una normativa sulla corruzione privata, indispensabile per reprimere la corruzione degli intermediari finanziari, che è molto spesso il presupposto del riciclaggio e della deviazione di flussi finanziari;

- mancano sufficienti ed adeguati strumenti di applicazione delle norme antiriciclaggio, come risulta dimostrato dagli effetti economici del cosiddetto «scudo fiscale», che ha permesso di riportare in Italia e ripulire capitali per 95 miliardi di euro (per Greco, peraltro, «*sono solo una parte dei pozzi petroliferi clandestini presso i Paesi offshore*»);

- le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari sono fondamentali per reprimere la criminalità in generale, e quella economica in particolare, e devono avere una diffusione massima: soprattutto, dovrebbe incentivarsi l'uso del denaro elettronico e dei pagamenti documentati, pur se lo stesso dott. Greco ha riferito della possibilità di ottenere buoni risul-

⁸⁴ Si pensi alla «Operazione Texada» della Procura della Repubblica di Milano e del Nucleo di polizia tributaria della G. di F. milanese, del febbraio del 2010, con la quale è stata ipotizzata l'esistenza di un'associazione a delinquere finalizzata all'*insider trading* e all'aggiotaggio (con l'aggravante della transnazionalità), che coinvolgeva anche promotori finanziari e dipendenti di società di intermediazione mobiliare (SIM) operanti su mercati regolamentati italiani o stranieri, i quali hanno manipolato per anni, attraverso informazioni privilegiate o false, l'andamento del titolo «Infinex Ventures Inc.», quotato all'*Over the counter* della Borsa statunitense e al mercato regolamentato di Brema e Berlino, per favorire i fratelli Roberto e Anthony Papalia, calabresi e soci della Infinex, collegati al boss italo-candese Vito Rizzuto.

tati nella lotta al riciclaggio anche attraverso il controllo dei flussi di banconote ed il monitoraggio degli sportelli bancari.

Dati altrettanto interessanti sono stati forniti dal dott. Pomarici, che è stato per undici anni e fino alla fine del 2009 coordinatore della locale Direzione distrettuale antimafia, relativamente ad aspetti – positivi e negativi – direttamente attinenti all'attività operativa: così, da un lato viene segnalato che anche a Milano si verifica una circostanza ormai assai comune in molti territori, ossia che i reparti della Forze dell'ordine sembrano muoversi senza un coordinamento centrale, con la spinta a raggiungere numeri statistici minimi in materia di arresti e sequestri, che porta i reparti, anche all'interno della stessa Forza di polizia, ad accavallarsi e ad intralciarsi, ad essere in competizione tra di loro; e che porta, allo stesso tempo, anche i reparti specializzati nella lotta al crimine organizzato ad avere risultati di basso profilo ma di immediata valutazione numerica, per poter mantenere statistiche omogenee rispetto agli altri reparti territoriali. D'altro canto, a fronte di questa evidente inefficienza organizzativa, si verifica un'efficienza di sistema nella materia delle misure di prevenzione, in cui la Procura milanese riesce ad ottenere un altissimo numero di confische rispetto alle richieste, anche adeguandosi alla giurisprudenza concreta della Sezione «misure di prevenzione» del Tribunale. Gli stessi concetti di efficienza sono stati resi dal dott. Nosenzo (in servizio presso il Tribunale di Milano – Sezione «misure di prevenzione»), che ha segnalato come il 95 per cento dei procedimenti di prevenzione si concludano, in primo grado, in meno di un anno (per l'intero procedimento, fino al giudizio di Cassazione, il magistrato ha parlato di un tempo medio di tre anni), con una tempistica ridotta di 5 o 6 volte rispetto ai tempi medi nazionali.

In materia di infiltrazione mafiosa nell'economia sul territorio, altra questione concreta di grande importanza (dopo quella del riciclaggio) sembra ancora essere quella della «sterilizzazione» delle procedure di appalto.

Se ne sono occupati diffusamente i magistrati auditi, lasciando intendere in particolare che l'impianto normativo esistente è di fatto inadeguato nella materia dei cosiddetti subappalti sotto soglia (ossia quei subappalti che sono relativi ad importi inferiori alla soglia di legge che fa scattare l'obbligo delle certificazioni antimafia: si tratta dello strumento utilizzato dalle organizzazioni criminali per infiltrare le procedure d'appalto, con la connivenza o la coartazione dell'appaltatore) e che una soluzione normativa adeguata può risiedere nell'adeguamento dell'intera filiera degli appalti alla normativa del decreto legislativo n. 231 del 2001 sulla responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.

Anche l'allora sindaco Moratti ha approfondito la questione segnalando che Milano è stata la prima città in Italia ad adottare un «patto di integrità» per combattere la corruzione nelle gare di appalto⁸⁵. Ha poi

⁸⁵ Il sindaco ha dichiarato che «il patto stabilisce una reciproca obbligazione, del Comune e delle imprese partecipanti alle gare, di conformare i comportamenti a principi di lealtà, trasparenza e correttezza. Questo strumento, che è stato introdotto nel Comune

presentato alcune proposte concrete in materia: 1) la creazione di una banca dati delle imprese infiltrate dalla criminalità, per consentire alle stazioni appaltanti di effettuare controlli sulle imprese prima del momento dell'aggiudicazione; 2) l'estensione dell'ambito di operatività delle norme in tema di certificazione antimafia, con abbassamento delle relative soglie di importo, ovvero con allargamento a settori oggi esclusi dagli obblighi informativi; 3) la modifica del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici) nella parte in cui disciplina l'obbligatorietà della verifica delle offerte anomale, limitando questa ipotesi ai soli appalti che superino la soglia comunitaria (e mai a soglie più basse, dove si potrà semplificare la procedura prevedendo ipotesi di esclusione automatica di tali offerte anomale).

L'allora amministratore delegato *pro tempore* della Expo 2015 S.p.a., onorevole Stanca, ha posto l'accento – oltre che sulla specifica normativa anti-infiltrazione prevista per l'Expo – sulla necessità di prevedere strumenti contrattuali e convenzionali aggiuntivi, come i protocolli di legalità, che incidano sulle concrete attività esecutive dei lavori. Alcuni, peraltro, sono già stati conclusi e sono stati richiamati: il protocollo concordato con il Prefetto, da sottoporre alle imprese partecipanti alle gare, che introduce la previsione che certi appalti e subappalti siano sottoposti a clausola di gradimento prefettizio, con ulteriore previsione di estromissione dell'impresa nei cui confronti le informazioni del prefetto circa infiltrazioni criminali siano positive; il protocollo sottoscritto con le organizzazioni sindacali, che obbliga all'inserimento nei bandi di gara di apposite clausole che da un lato contrastino i tentativi di infiltrazione mafiosa e dall'altro assicurino il rispetto delle normative in materia di salute ed igiene del lavoro, in materia contributivo-retributiva e di lotta al lavoro sommerso; ancora, la previsione di «patti di integrità» anticorruzione, di natura contrattuale, che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare di sottoscrivere, con specifiche sanzioni in caso di elusione o violazione; il già programmato inserimento, in ogni futuro bando, capitolato e contratto stipulato dall'Expo S.p.a., di apposite clausole che consentano la risoluzione del contratto nel caso in cui emergano elementi di infiltrazione mafiosa nell'impresa privata contraente; infine, l'accordo di collaborazione avviato con il Centro D.I.A. di Milano per assicurare un costante monitoraggio sui pericoli di infiltrazione mafiosa nelle procedure relative all'Expo.

L'utilità degli stessi strumenti convenzionali dei protocolli è stata infine, ugualmente, enfatizzata dai responsabili di Assolombarda ed Assimpredil, Meomartini e De Albertis (i quali hanno anche segnalato l'inefficienza e l'insufficienza del sistema creditizio e del codice dei contratti pubblici), anche se permane un concreto dubbio sull'efficacia di tale normativa privata a fronte di un numero sostanzialmente nullo di sanzioni per

di Milano a partire dal 2000, si è già rivelato molto efficace e ha avuto una funzione deterrente rispetto a fenomeni di concorrenza sleale» (cfr. resoconto stenografico audizione del 21 gennaio 2010).

le imprese e gli imprenditori che siano risultati collegati o conniventi con le mafie.

MISSIONE A REGGIO CALABRIA

Il 15 e 16 febbraio del 2010 la Commissione si è recata a Reggio Calabria a seguito di gravissimi episodi concernenti l'ordine pubblico, ed in particolare: 1) i fatti di Rosarno; 2) l'attentato dinamitardo alla Procura Generale della Repubblica; 3) le minacce rivolte al sostituto procuratore della Repubblica della Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, Giuseppe Lombardo; 4) il ritrovamento di un' autovettura carica di armi nel giorno della visita del Presidente della Repubblica, il 21 gennaio 2010.

Il 15 febbraio sono stati auditi: il Prefetto di Reggio Calabria dott. Luigi Varratta⁸⁶, il prefetto Angelo Malandrino, coordinatore della *task force* antimafia istituita tra il Ministero dell'Interno, il Ministero del lavoro e la regione Calabria; il prefetto Domenico Bagnato, il dott. Francesco Campolo e il dott. Rosario Fusaro, componenti della commissione straordinaria per l'amministrazione del Comune di Rosarno; il procuratore della Repubblica di Palmi (competente per le indagini sui fatti di Rosarno) dott. Giuseppe Creazzo.

Il 16 febbraio sono stati auditi: il Procuratore Generale della Corte di Appello di Reggio Calabria, dott. Salvatore Di Landro, il procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Giuseppe Pignatone, e i Procuratori Aggiunti dott. Nicola Gratteri, dott. Ottavio Sferlazza e dott. Michele Prestipino ed il Procuratore della Repubblica di Catanzaro dott. Vincenzo Lombardo.

Pur rammentando che gli episodi sopra richiamati costituiscono oggetto di indagine da parte della magistratura, dalle espletate audizioni la ricostruzione dei fatti e le conseguenti valutazioni politiche che se ne debbono trarre appaiono sufficientemente chiare.

I fatti di Rosarno

Il 7 gennaio 2010 a Rosarno, comune di circa 15.000 abitanti in provincia di Reggio Calabria ad economia agricola, circa 1500 cittadini extracomunitari tra i quali il 70-80% in possesso di regolare permesso di soggiorno, tutti lavoratori dell'agricoltura impiegati nella raccolta degli agrumi ed ortaggi, erano ammassati in condizioni precarie all'interno di una vecchia fabbrica in disuso e in un'altra struttura abbandonata.

⁸⁶ Accompagnato dal questore di Reggio Calabria dott. Carmelo Casabona, dal Colonnello Pasquale Angelosanto, comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri, dal comandante provinciale della Guardia di Finanza di Reggio Calabria, colonnello Alberto Reda, e dal capo del centro operativo D.I.A. di Reggio Calabria colonnello della G.d.F. Francesco Falbo.

Alcune persone sconosciute, con un'arma ad aria compressa e pallini per la caccia, ferivano due extracomunitari tra i quali un rifugiato politico del Togo in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Nonostante le condizioni non gravi delle vittime i lavoratori extracomunitari reagivano e armati di spranghe e bastoni attraversavano il centro abitato di Rosarno distruggendo un centinaio di automobili, in qualche caso anche con persone a bordo, nonché cassonetti dell'immondizia ed infissi delle abitazioni subendo, a loro volta, la reazione violenta dei residenti ed in particolare di un centinaio di cittadini di Rosarno perlopiù di giovane età.

L'intervento di Polizia e Carabinieri sedava i rivoltosi con un bilancio finale purtroppo di molte decine di ferite e con il trasferimento degli extracomunitari, chiesto dagli stessi immigrati, presso i centri di accoglienza di Crotone e di Bari.

Nell'immediatezza dei fatti il Ministro dell'interno insediava presso la Prefettura di Reggio Calabria una *task force* composta dal Prefetto, da un rappresentante del Ministro del *welfare* e da un rappresentante della regione per proporre gli interventi finalizzati al ripristino dell'ordine pubblico nonché per analizzare le vicende del caso relative al lavoro nero, allo sfruttamento dei lavoratori ed alla sanità.

Dalle dichiarazioni degli auditi è emerso che la causa della rivolta deve essere ricondotta al contesto socio economico della realtà della piana di Rosarno, caratterizzata dall'estrema povertà del territorio, nel quale la criminalità organizzata, ed in particolare della 'ndrangheta, avrebbe, comunque, avuto un ruolo marginale e senza episodi di intolleranza o di razzismo.

I contributi europei, sino al 2008, venivano concessi alle famiglie degli agricoltori in base al raccolto ed alla produzione; successivamente, invece, sono stati parametrati all'estensione delle superfici con un forte calo del contributo, che è passato da 8.000 euro a 1.500 euro a famiglia per circa 1.500 famiglie, alle quali corrispondono 1.500 aziende.

Questa riduzione dei contributi non ha reso possibile la raccolta del prodotto che è rimasto sulle piante, con la conseguenza che non è stato necessario assumere quei 1.500 lavoratori extracomunitari che in altri momenti dell'anno si spostavano in altre parti d'Italia per lavori simili.

I disordini, dunque, devono essere ricondotti al contesto socio-economico di quel territorio ove i singoli episodi di violenza sono stati circoscritti e l'arresto di alcuni esponenti della criminalità organizzata, che avrebbero partecipato ad episodi di pestaggio di extracomunitari, non è da ricollegare all'attività delle cosche su quel territorio.

Al momento della visita della Commissione non erano stati formulati dalla Procura della Repubblica di Palmi ipotesi di reati di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia per fatti concernenti il coinvolgimento della criminalità organizzata essendo, invece, in corso indagini dirette ad accertare ipotesi di sfruttamento del lavoro degli immigrati eventualmente anche con interferenze di carattere mafioso.

La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica

Dalle dichiarazioni del Procuratore della Repubblica, dott. Pignatone, è emersa, innanzitutto, l'inadeguatezza degli organici degli uffici giudiziari, sia dei magistrati, sia del personale di cancelleria in riferimento al numero sempre crescente degli affari penali trattati.

Una precisa indicazione in questo senso era già stata segnalata dalla Commissione Parlamentare Antimafia nel 2000 nella relazione finale e da allora la situazione è drammaticamente peggiorata.

Tra le cause dell'inadeguatezza degli uffici giudiziari e degli organici vanno annoverate l'ascesa della 'ndrangheta ad organizzazione sempre più potente, ricca e pericolosa, in Italia e all'estero, e le modifiche normative succedutesi nel tempo, che hanno attribuito nuove competenze alla Procura Distrettuale Antimafia.

Va, infatti, rammentato che la legge n. 125 del 2008 (di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 92 del 2008) ha attribuito al Procuratore Distrettuale la competenza a formulare le proposte di misure di prevenzione patrimoniali ai sensi della legge n. 575 del 1965 e successive modificazioni con riferimento all'intero Distretto, che comprende anche le Procure di Palmi e Locri.

Per quanto riguarda l'associazione mafiosa denominata 'ndrangheta va rilevato quanto segue.

L'organizzazione criminale che conserva tutt'oggi la direzione strategica a Reggio Calabria e relevantissimi interessi economici a Milano, trae la base prima della sua forza, sia in termini di potenza militare ed economica, sia in termini di radicamento e consenso sociale, dalla sua presenza massiccia in termini numerici in ogni città o singolo paese della provincia di Reggio Calabria, che non trova riscontro nelle altre organizzazioni mafiose operanti in Italia.

È stato stimato che nella sola provincia di Reggio Calabria sono presenti circa 140 'ndrine ed è sufficiente osservare che in cittadine di 10.000-15.000 abitanti vi sono circa 300 o 400 affiliati ai «locali» di 'ndrangheta.

Il dato è particolarmente significativo se lo si paragona con quello relativo a cosa nostra ove si stima che nella città di Palermo, di circa 1.000.000 di abitanti, vi siano circa 500 affiliati all'associazione mafiosa.

Per quanto riguarda i metodi dell'agire mafioso in Calabria, al fortissimo radicamento territoriale dell'associazione, va aggiunta la capacità dei capi storici di darsi alla latitanza per lunghissimi periodi di tempo (in un caso da 24 anni), nonostante i notevoli risultati raggiunti recentemente dalle forze dell'ordine con numerosi arresti, anche di latitanti.

Caratterizza, inoltre, il predetto agire mafioso la trasformazione dell'organizzazione in vera e propria impresa criminale e l'internazionalizzazione della stessa per effetto dei processi di globalizzazione dei mercati e della necessità di spostare persone e merci sul territorio dell'Unione europea.

È un dato oramai acquisito il ruolo di primissimo piano della 'ndrangheta nel traffico internazionale di stupefacenti, in sostituzione dei sequestri di persona degli anni '70 e '80, che costituisce la nuova base di accumulazione della ricchezza grazie ai consolidati rapporti con i grandi produttori sudamericani.

Secondo i dati Eurispes, il giro d'affari della 'ndrangheta nel 2007 è stato stimato in oltre 43 miliardi di euro.

Efficace ed incisiva è stata l'azione di contrasto delle Forze dell'ordine e della magistratura che solo in parte è riscontrata dall'aumento nel 2009, rispetto al 2007, sia delle richieste di misure cautelari (+ 51%), sia del numero dei procedimenti (+ 43,7%), sia da quelli definiti (+ 40%) e tutto ciò nonostante l'assenza di collaboratori di giustizia e di precedenti giudiziari, come nel cosiddetto «maxiprocesso alla mafia», che consentano una ricostruzione storica ed unitaria del fenomeno criminale e i rapporti tra le varie cosche.

L'azione di contrasto è stata diversificata nei confronti delle cosiddette «consorterie storiche», della cosiddetta «zona grigia» con il perseguimento di esponenti delle istituzioni, della politica e dell'imprenditoria, anche con evidenti legami massonici, ed ancora con le attività criminose portate fuori dal territorio originario, come dimostra la strage di Duisburg, pianificata in territorio nazionale, portata in esecuzione in quello tedesco e con l'arresto dei responsabili in Olanda.

Da osservare, infine, l'efficace aggressione ai patrimoni illeciti con il sequestro di beni confiscati che, per il solo 2009, è stato stimato in 600 milioni di euro.

L'attentato dinamitardo alla Procura Generale

Il 3 gennaio 2010 una bomba, confezionata con una bombola di gas propano da dieci chili e polvere pirica applicata sul maniglione, veniva fatta esplodere davanti al portone d'ingresso del palazzo che ospita gli uffici della Procura Generale e del giudice di pace di Reggio Calabria.

Il predetto episodio, così come, le minacce al dott. Lombardo, è stato definito «anomalo» dal Procuratore Generale e dal Procuratore della Repubblica nel *modus operandi* della 'ndrangheta e si è verificato in un periodo temporale in cui l'azione repressiva nei confronti della criminalità organizzata è stata particolarmente intensa ed efficace, comportando uno stato di sofferenza della controparte.

L'episodio dell'intimidazione alla Procura Generale appariva nella prima ricostruzione verosimilmente collegata alla vicenda dell'assegnazione di un fascicolo processuale riguardante l'omicidio di una guardia giurata che aveva determinato molto clamore nell'opinione pubblica e che in sede di Appello richiedeva una articolata e complessa istruzione.

Nel caso del predetto procedimento, su segnalazione della Procura della Repubblica, era emerso che il magistrato delegato per il processo di appello, in alcuni suoi procedimenti giudiziari e disciplinari dinanzi al Consiglio Superiore della Magistratura, al T.A.R. e in sede penale a Ca-

tanzaro, aveva nominato come suo difensore lo stesso dell'imputato nel procedimento relativo all'omicidio della guardia giurata.

Il Procuratore Generale aveva quindi proceduto alla sostituzione del magistrato delegato, anche con il consenso di quest'ultimo, in quanto era evidentissima l'anomala cointeressenza che si era venuta a creare nel procedimento penale.

Allo stato delle indagini, appare, dunque, verosimile che il nuovo corso giudiziario intrapreso dal Procuratore Generale, insediatosi nel suo ufficio il 26 novembre 2009, assurga a causale dell'attentato ove, il ricorso oculato all'istituto del patteggiamento in sede di appello di cui si era largheggiato in passato e le verosimili mancate aspettative della controparte nel procedimento relativo all'omicidio della guardia giurata, avrebbero provocato la reazione violenta della criminalità organizzata. (*cfr. infra per i fatti più recenti e gli ulteriori sviluppi delle indagini*)

L'attentato al sostituto procuratore Lombardo

Il 25 gennaio 2010, a pochi giorni dalla riunione del Consiglio dei Ministri a Reggio Calabria, veniva intercettata una lettera con minacce ed una cartuccia calibro 12 caricata a pallettoni indirizzata al pubblico ministero antimafia dott. Giuseppe Lombardo.

L'episodio appare riconducibile, così come la bomba alla Procura Generale, ad un attacco frontale ai magistrati ed in particolare ad un mirato atto intimidatorio che avrebbe avuto lo scopo di intimidire e condizionare l'attività della magistratura impegnata nell'azione di contrasto contro la 'ndrangheta.

Il dott. Giuseppe Lombardo, sostituto procuratore della D.D.A. di Reggio Calabria conduce indagini strategiche sulla città di Reggio Calabria e su quasi tutte le cosche reggine.

In relazione a tale fatto sono state immediatamente disposte indagini di polizia scientifica sul contenuto della busta e sulla presenza nella stessa di rilievi dattiloscopici.

Ulteriori accertamenti sono volti ad acclarare il luogo in cui la lettera è stata imbucata e la riconducibilità dell'episodio alle attività giudiziarie di rilievo che sono state indicate dallo stesso magistrato.

Il rinvenimento dell'auto carica di armi il giorno della visita del Presidente della Repubblica a Reggio Calabria

Il 21 gennaio 2010 un'auto carica di esplosivo e armi veniva fatta ritrovare da una fonte confidenziale vicino all'aeroporto di Reggio Calabria, a circa trecento metri dalla strada che percorreva il corteo presidenziale in occasione della visita del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

All'interno dell'autovettura venivano rinvenuti dei passamontagna e dei guanti di lattice mai usati, due fucili vecchi e di scadente qualità con il colpo in canna ed un ordigno rudimentale che se fosse esploso - secondo gli auditi - verosimilmente non avrebbe potuto causare gravi danni.

La denuncia di furto dell'autovettura non è stata ritenuta credibile ed il proprietario dell'autovettura è stato arrestato per favoreggiamento.

La fonte confidenziale, la mancanza di impronte o tracce di DNA sugli indumenti mai utilizzati, nonché la scadente qualità delle armi hanno indotto gli investigatori ad escludere l'ipotesi che l'auto potesse essere stata predisposta per commettere estorsioni, omicidi o rapine.

L'episodio, quindi, sembra dimostrativo ed appare essere una ostentazione di forza della criminalità nell'ambito di una strategia volta a stigmatizzare i risultati delle Forze dell'ordine e della magistratura ottenuti con arresti, anche di latitanti, e confische di patrimoni.

In corso di accertamento è la riconducibilità dell'azione intimidatoria a singole famiglie criminali ovvero alla condivisione del piano criminoso alle cosche del reggino, della locride e della piana di Gioia Tauro.

I fatti più recenti e gli sviluppi delle indagini

Fin qui i fatti e le valutazioni emerse dalle dichiarazioni degli auditi rese alla Commissione a seguito dei primi accertamenti investigativi.

Il 26 agosto 2010, alle ore 1,50 circa, ignoti collocavano e facevano esplodere un ordigno in via Carlo Rosselli n. 48, dinanzi al portone di ingresso del condominio ove è sita l'abitazione del Procuratore generale presso la Corte di Appello di Reggio Calabria, dott. Salvatore Domenico Di Landro. L'esplosione dell'ordigno avvenuta quando i coniugi Di Landro erano rincasati da circa trenta minuti, cagionava ingenti danni al portone d'ingresso del condominio, mandando in frantumi i vetri e causando una cavità nella soglia di marmo del portone d'ingresso.

Il 5 ottobre 2010 alle ore 0,25, perveniva alla Sala Operativa della Questura di Reggio Calabria una telefonata anonima che segnalava la presenza di un bazooka nei pressi dello svincolo S. Giorgio, sulle bretelle del Calopinace, posizionato «... per Pignatone ...»; la volante della polizia ivi giunta rinveniva, adiacente al muro della strada indicata dall'anonimo interlocutore, un tubo lanciarazzi privo di munizionamento.

Sul fronte delle indagini, il 12 aprile del 2011 il G.I.P. presso il Tribunale di Catanzaro emetteva ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di Lo Giudice Luciano, Lo Giudice Antonino, Cortese Antonio e Puntoneri Vincenzo per i reati (tutti aggravati dal fine di agevolare l'associazione mafiosa 'ndrangheta) di ricettazione, fabbricazione, porto e detenzione di armi e ordigni esplosivi in ordine agli episodi delittuosi del 3 gennaio, del 26 agosto e del 5 ottobre, e per il reato di danneggiamento in relazione agli episodi criminosi perpetrati presso gli uffici della Procura Generale della Repubblica di Reggio Calabria e presso l'abitazione del dott. Di Landro.

La tesi accusatoria muove principalmente dalle dichiarazioni confessorie e accusatorie di uno degli indagati (Lo Giudice Antonino) che avrebbe ricondotto tutti gli episodi delittuosi alla cosca di 'ndrangheta denominata «Lo Giudice», quale conseguenza degli arresti e dei provvedimenti patrimoniali di sequestro emessi nei loro confronti.

In particolare, le indagini avrebbero accertato il convincimento dei Lo Giudice, maturato in base a mal interpretati rapporti con appartenenti all'ordine giudiziario ed alla polizia giudiziaria, di dovere godere di una sorta di impunità, che sarebbe venuta meno a seguito dell'arresto di Luciano Lo Giudice e del mancato intervento da parte di soggetti istituzionali al fine di ottenere un miglioramento della posizione cautelare.

Gli elementi compendati nel provvedimento restrittivo, pur avendo trovato consistenti elementi di riscontro per i reati relativi al possesso degli ordigni esplosivi e delle armi, non confermano tuttavia l'asserita causale degli attentati, apparendo incerta la strategia indirizzata in generale verso tutta la magistratura.

Considerazioni conclusive

La Commissione ritiene essenziale sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo la questione calabrese e la connessa necessità di proporre un programma straordinario per la Calabria. Infatti, gli ultimi gravissimi episodi, quali quelli evidenziati con l'operazione "Minotauro" della DDA di Torino, l'arresto di alcuni esponenti mafiosi ad opera della DDA di Catanzaro e le continue minacce rivolte ai magistrati calabresi, confermano ancora una volta l'inquietante potenza criminale della 'ndrangheta, che ormai si è insinuata in tutto il Paese, in Europa e nel mondo ma mantiene la sua direzione strategica in Calabria. Il programma straordinario dovrebbe prevedere interventi immediati a sostegno degli uffici giudiziari e della polizia giudiziaria calabresi, dando la possibilità agli stessi di acquisire risorse umane (anche temporaneamente), tecnologie, strutture e mezzi adeguati. Tale programma si rende necessario anche perché dall'esame del contesto emerge la preoccupazione che la 'ndrangheta, considerata l'organizzazione mafiosa più potente al mondo ma validamente contrastata dalla magistratura e dalle forze di polizia italiane, possa organizzare una reazione clamorosa.

MISSIONE A PALERMO

Il 19, 20 e 21 luglio del 2010 la Commissione si è recata a Palermo.

Il 19 luglio sono stati auditi: il vice prefetto vicario di Palermo, dr.ssa Francesca Ferrandino, accompagnata dal già prefetto di Palermo, dr. Giancarlo Trevisone, il questore di Palermo, dr. Alessandro Marangoni, il comandante provinciale dei carabinieri di Palermo, colonnello Teo Luzi, il comandante provinciale della Guardia di Finanza, generale di brigata Carlo Ricozzi e il dr. Elio Antinoro del Centro operativo DIA di Palermo; il prefetto di Catania, dr. Vincenzo Santoro, il vice prefetto di Catania, dr. Angelo Sinesio, il questore di Catania, dr. Domenico Pinzello, il comandante provinciale dei carabinieri di Catania, colonnello Giuseppe Governale, il comandante del nucleo di polizia tributaria di Catania, tenente colonnello Giuseppe Arbore, il dr. Filippo Di Francesco, capocentro, ed il tenente colonnello Paolo Azzarone, responsabile delle attività economiche,

del Centro operativo DIA di Catania; il procuratore della Repubblica della DDA presso il Tribunale di Catania, dr. Vincenzo D'Agata, accompagnato dal procuratore aggiunto della DDA di Catania dr. Michelangelo Patanè; i sostituti procuratori della DDA di Catania dr. Giuseppe Gennaro, dr.ssa Anna Santonocito, dr.ssa Iole Boscarino, dr.ssa Giovannella Scaminaci, dr. Antonino Fanara, dr. Pasquale Pacifico e dr. Fabio Scavone.

Il 20 luglio sono stati auditi: il procuratore della Repubblica DDA presso il Tribunale di Palermo, dr. Francesco Messineo, accompagnato dai procuratori aggiunti dr. Ignazio De Francisci, dr. Antonio Ingroia e dr. Vittorio Teresi; il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta, dr. Sergio Lari, accompagnato dai procuratori aggiunti dr. Amedeo Bertone, dr. Domenico Gozzo e dai sostituti procuratori dr. Nicolò Marino, dr. Roberto Condorelli, dr. Stefano Luciani e dr. Giovanni Di Leo.

Il 21 luglio è stato auditato il Presidente della Regione Siciliana, on. Raffaele Lombardo⁸⁷.

*Provincia di Palermo: ordine pubblico e situazione economica*⁸⁸

La città di Palermo e la sua provincia sono caratterizzate da un *modus vivendi* particolarissimo: un altissimo numero di dipendenti della pubblica amministrazione che contribuisce al prodotto interno lordo per il 35%, a fronte del 13% della Lombardia, un numero altissimo di pensionati ed un alto grado di dispersione scolastica.

I costi della formazione scolastica sono altissimi senza alcun rientro in termini economici in quanto i giovani studiano e si formano nel territorio per poi emigrare.

I dati della disoccupazione giovanile sono altissimi.

Esistono esempi di grandissima eccellenza nell'imprenditoria anche se costituiscono realtà medio piccole non proiettate all'esterno in un contesto ove l'economia è oppressa dal fenomeno mafioso che si avvale in alcuni casi di imprenditori collusi con essa.

Non manca la mobilitazione della società civile che ha visto Confindustria e i ragazzi di «Addiopizzo» opporsi, con alto valore educativo, alle logiche mafiose affiancando la tenace azione delle forze dell'ordine e della magistratura.

In tale prospettiva ha assunto una particolare valenza il rafforzamento degli interventi in favore delle vittime dell'estorsione e dell'usura.

Per quanto riguarda l'attività di prevenzione si è tentato di trasformare la certificazione antimafia in uno strumento intrusivo nel tentativo

⁸⁷ Il Presidente Lombardo è stato auditato dalla Commissione Antimafia, nella sede della Commissione, nella seduta del 27 gennaio 2010, nell'ambito dell'inchiesta sul condizionamento della mafia sull'economia meridionale (cfr. par. 3.2, ed in particolare la nota 23).

⁸⁸ Audizioni del 19 luglio 2010, interventi della dr.ssa Francesca Ferrandino, del dr. Giancarlo Trevisone, del dr. Alessandro Marangoni, del colonnello Teo Luzi, del generale di brigata Carlo Rizzo e del dr. Elio Antinoro.

di operare un tracciato del mondo aziendale e verificare le modifiche statutarie, i cambiamenti di sede e degli amministratori anche se sarebbe auspicabile un provvedimento normativo che estenda il perimetro di detta certificazione alla tracciabilità della vita dell'azienda.

Nell'ambito della criminalità mafiosa, l'arresto di numerosissimi affiliati e dei capi mafia latitanti ha determinato l'avanzamento operativo delle seconde linee che, senza avere avuto il tempo di crescere presso la vecchia scuola, ha determinato di fatto una destrutturazione dell'organizzazione mafiosa ancora alla ricerca di equilibri ed assetti interni che vengono costantemente monitorati dalle forze dell'ordine.

Nonostante la qualità criminale sia diversa da quella del passato le varie cosche, attraverso il *racket*, continuano ad imporre assunzioni e a raccogliere denaro che utilizzano per il sostentamento dell'organizzazione.

La mafia si serve anche di veri imprenditori che fanno impresa commerciale i quali, usufruendo di capitali che non provengono dal circuito bancario, ottengono due vantaggi: quello di riciclare il denaro sporco in quanto i titolari possono fare versamenti di denaro contante senza incorere nelle segnalazioni di operazioni sospette e quello di assumere personale che incrementa l'autorevolezza ed il consenso dell'organizzazione mafiosa in quanto ingenera la convinzione, tra le famiglie disagiate, che essa aiuta e consente la sopravvivenza.

Ottimi risultati sono stati ottenuti con l'aggressione ai patrimoni mafiosi che toglie liquidità all'associazione mafiosa e con essa anche il potere che esercita.

*Palermo: situazione giudiziaria*⁸⁹

La procura di Palermo operava con un vuoto di organico di 18 posti su 64. Per effetto della normativa entrata in vigore nel 2007 era, infatti, vietato assegnare alle procure magistrati di prima nomina ed era stato così interrotto un *canale di rifornimento* che in passato aveva funzionato con risultati soddisfacenti⁹⁰. Il magistrato antimafia, peraltro, impiega cinque anni per formarsi una ragionevole professionalità che sviluppa successivamente e nel momento in cui è all'acme viene obbligato ad andare via.

La composizione interna della Direzione distrettuale antimafia era costituita da un organico di 22 sostituti procuratori e 4 procuratori aggiunti che hanno la competenza territoriale sulle province di Palermo, Trapani ed Agrigento.

L'ufficio attualmente è in gravissima difficoltà in quanto alcuni magistrati sono sul punto di essere trasferiti avendo superato il limite decennale di permanenza presso la procura, termine che si abbassa a otto anni per gli aggiunti.

⁸⁹ Audizione del 20 luglio 2010, interventi del dr. Francesco Messineo e del dr. Antonio Ingroia.

⁹⁰ Tuttavia con l'approvazione della legge 31 ottobre 2011, n. 187, è stata nuovamente consentita l'assegnazione di magistrati al termine del tirocinio alle procure.

In particolare, la Direzione distrettuale antimafia si articola in settori di competenza: la Provincia di Palermo è divisa in due parti, sud orientale e nord occidentale ed include le zone esterne denominate «Palermo 1» e «Palermo 2» e poi i settori di Palermo-Madonie, Trapani ed Agrigento.

Una particolare attenzione è stata dedicata dall'ufficio al settore denominato «mafia ed economia» chiamata ad occuparsi di tutti i procedimenti del distretto in materia di criminalità economica indipendentemente dalle separazioni territoriali.

Il metodo di lavoro è quello del *pool investigativo* che consiste nella conoscenza da parte dei magistrati di tutte le logiche criminose del territorio mediante una circolazione piena delle notizie. I verbali riassuntivi dei collaboratori di giustizia vengono fatti circolare tra i procuratori aggiunti i quali, essendo informati di tutte le dichiarazioni, sono in grado di orientare l'attività dei singoli sostituti.

Lo schema dell'organizzazione mafiosa è sempre lo stesso: «decine», «famiglie», «mandamenti» e «province».

Il «mandamento», è un organismo di secondo grado che raggruppa più comuni o più quartieri della città mentre la provincia raggruppa tutti i «mandamenti» all'interno di una circoscrizione provinciale. Nella Sicilia occidentale sono stati recensiti 29 «mandamenti» e 94 «famiglie mafiose». Trapani comprende 4 «mandamenti» e 17 «famiglie» con circa 720 individui.

Sull'intero territorio si stima una forza complessiva di circa 3500-4000 soggetti, non tutti in libertà, ai quali vanno aggiunti i favoreggiatori, circa 8000 persone sfiorate solo da sospetti che vengono monitorate costantemente.

Le tre province secondo la struttura dell'organizzazione mafiosa hanno un loro reggente.

Nella provincia di Trapani il reggente è Matteo Messina Denaro, latitante storico.

Agrigento, sino a poco tempo addietro aveva il suo reggente in Giuseppe Falsone, di recente arrestato a Marsiglia e già estradato in Italia.

Nella «provincia» di Palermo, storicamente la più importante perché ha sempre espresso il «capo» della mafia siciliana, la situazione è fluida in quanto i recenti arresti, anche di latitanti, hanno azzerato le gerarchie superiori. Attualmente nella provincia di Palermo non sussiste una reggenza riconosciuta universalmente.

L'aspetto più singolare della mafia di cosa nostra è la persistenza nel tempo di questo schema organizzativo che ha una fortissima implicazione territoriale.

Il suo punto di forza, infatti, non risiede nel contenuto di violenza che esprime, bensì nel fortissimo radicamento territoriale.

La mafia è nel territorio, controlla il territorio e cerca di farlo meglio dello Stato.

Sono questi i due elementi di pericolosità della mafia che rendono difficilissima la sua repressione.

Il luogo storico in cui cosa nostra è nata e si è sviluppata è il territorio delle province di Palermo, Trapani ed Agrigento.

La mafia, inoltre, è solo quella siciliana per gli anzidetti elementi di pericolosità.

Le altre mafie sono associazioni criminali pericolosissime e violente ma, non avendo questo tipo di implicazione territoriale sono facilmente riconoscibili ed isolabili.

Attualmente la «cupola mafiosa» sembrerebbe non esistere in quanto da alcune intercettazioni si è appreso che la mafia, non essendo riuscita a ricostituire le sue strutture di comando, non ha più compiuto gesti eclatanti.

I procedimenti di sostituzione dei capi sono lentissimi e passano attraverso una serie di regole molto rigide che non possono essere violate.

Attualmente, dopo l'arresto dei capi mafia storici e dopo la stagione delle stragi, l'organizzazione si trova in un momento di debolezza istituzionale ed operativa relativamente al solo aspetto militare.

Le strutture di comando vengono sempre ricostituite puntualmente ma il livello dei capi è qualitativamente peggiorato; inoltre non ci sono più (ad eccezione di Gaspare Spatuzza) collaboratori di giustizia di grande spessore.

Occorre, però, precisare che la mafia non è vinta o distrutta, ma attualmente è solo contenuta, in quanto è stata costretta ad immergersi, sommersi, inabissarsi o occultarsi, come dir si voglia, conservando intatta la sua micidiale potenza e la sua vocazione alla violenza, tant'è vero che si è verificato qualche omicidio, chirurgicamente mirato, e sono stati anche sequestrati depositi di armi.

Complessivamente, dal 2007 al 2010, si sono verificati otto omicidi di mafia in ragione di due all'anno che costituisce un numero molto basso in confronto alle varie decine di omicidi all'anno verificatisi in passato.

La vera sterzata alle strategie di cosa nostra si è avuta nel momento in cui il posto di Totò Riina è stato preso da Bernardo Provenzano; successivamente tutti i capi che hanno fatto seguito a quest'ultimo sono rimasti fedeli alle sue linee strategiche.

È stata abbandonata la strategia stragista e la mafia ha ripiegato sulle attività criminali tradizionali (come le estorsioni, che gli studiosi distinguono in «predatorie» e «tangenti»).

Gli imprenditori che svolgono attività nel settore dei lavori pubblici prima di iniziare i lavori si «mettono a posto» pagando il 3% sull'importo lordo degli appalti, ovvero assumendo personale consigliato dai mafiosi o assegnando a ditte di mafiosi, subappalti, forniture di cemento, movimento terra e l'esecuzione di determinate lavorazioni, ricavando, da tutte queste attività, ingentissime somme di denaro.

In particolare, la mafia nel settore del cemento ha una presenza economica propria negli stabilimenti di produzione, con il possesso di una serie di macchinari di cantiere e di ogni sorta di bene strumentale alle costruzioni (peraltro, trattandosi di beni solitamente intestati a prestanome, non sempre è facile sottoporli a sequestro).

Il vero guadagno della mafia non proviene dalle estorsioni «predatorie», il cosiddetto «pizzo», che viene riscosso due volte l'anno.

Con l'estorsione la mafia manifesta il potere in funzione del controllo del territorio ed il ricavato serve al suo mantenimento, a quello dei carcerati e delle loro famiglie.

Il grosso dei guadagni la mafia lo ricava dalle c.d. «messe a posto», dalle macchinette dei videopoker o dalla droga che importa.

Cosa nostra non ha più, come negli anni '70, la *leadership* internazionale del traffico di stupefacenti, che raffinava dopo avere importato la materia prima.

Il ricavato delle predette attività è stato riversato nel settore dell'edilizia e l'investimento si è rivelato disastroso a seguito dei numerosi sequestri.

Sono stati scoperti singoli investimenti anche negli Stati Uniti d'America, ma in generale questi investimenti sono difficilissimi da individuare perchè gli accordi internazionali, in presenza di trattati, passano attraverso una lenta e complessa attività rogatoriale.

In ordine ai reinvestimenti all'estero, le indagini hanno accertato un canale di riciclaggio che da Palermo, attraverso la Svizzera, si dirigeva verso i paradisi fiscali delle Bahamas, dove sono stati sequestrati alcune decine di milioni di euro in partecipazioni societarie.

Altro settore privilegiato dall'organizzazione mafiosa è quello della grande distribuzione commerciale, ove la mafia privilegia le concessione in *franchising*.

La mafia – che ottiene facilmente le autorizzazioni commerciali e dispone anche di adeguati locali – è privilegiata dalle grandi catene di distribuzione, che sono ben felici di fare affari con i mafiosi.

Con i supermercati la mafia perpetua il potere sul territorio, in quanto realizza un alto rapporto tra impiego di capitale e numero di persone occupate, offrendo così la possibilità di lavorare non soltanto ai figli di mafiosi, ma anche a persone estranee all'organizzazione che vengono così gratificate e rimangono ad essa grate.

Nel settore economico si opera con i sequestri penali in senso stretto e l'intervento viene duplicato in sede di prevenzione. Se, infatti, il bene sfugge al sequestro nel corso del procedimento penale (cosa che può avvenire in sede di riesame), difficilmente può sfuggire in sede di procedimento di prevenzione, che richiede un livello probatorio più basso.

Altro elemento positivo nel contrasto al fenomeno mafioso è stata la cattura dei più importanti latitanti (attualmente manca all'appello solo Matteo Messina Denaro, essendo stato arrestato nei mesi scorsi il boss Geraldino Messina), cui hanno contribuito l'enorme impegno delle forze di polizia ma anche la magistratura, con una complessa serie di attività (intercettazioni audio-video, impiego di GPS, ecc.), che possono essere autorizzate solo dall'Autorità Giudiziaria.

È stata positiva la reazione della società civile con Confindustria, Confcommercio e le associazioni di «Addio Pizzo» e «Libero Futuro» anche se le denunce degli estorti sono perimetrare entro il limite delle decine

e molti imprenditori che pagano il «pizzo» negano di pagarlo, come è emerso dalle indagini effettuate più di recente anche a mezzo di intercettazioni telefoniche.

Sul piano elettorale, 3500-4000 mafiosi sono un numero consistente, in quanto riescono a influenzare un gran numero di elettori con i quali si relazionano.

È possibile stimare riduttivamente la forza elettorale della mafia tra 200.000 e 300.000 voti che, se distribuiti in alcune realtà locali, incidono in maniera consistente nella scelta degli amministratori.

Per quanto riguarda Trapani, emerge una scelta contraria all'uso della violenza della sua provincia, ove sembrerebbe regnare una sorta di *pax mafiosa* (anche con poche estorsioni «predatorie»). Sussiste, invece, una fortissima tendenza all'affarismo con una mescolanza di soggetti appartenenti alla mafia ed all'imprenditoria.

Ad Agrigento, la mafia è potenzialmente più violenta con le estorsioni che sono praticate con grandissimo impegno e senza alcuna esenzione, neanche per gli imprenditori mafiosi che negano di essere tali solo perché sono oggetto di estorsione.

In passato il territorio dell'agrigentino è stato teatro di violente guerre tra la mafia e la «Stidda», organizzazione criminale parallela e diversa dalla mafia.

Quanto a Palermo, la situazione è fluida per la distribuzione delle strutture di comando e per l'incertezza dei nuovi quadri dirigenti, con il tentativo dei vari «mandamenti» di contattarsi tra di loro e di raggiungere accordi anche con cosa nostra degli Stati Uniti d' America.

Come area di future criticità si segnala la possibile esplosione di una guerra di mafia nel triangolo Corleone, San Giuseppe Iato e Partinico.

Il «mandamento» di quest'ultima località tenta una parte egemone per alcune presenze di soggetti rimessi in libertà dopo il loro arresto, anche se il muoversi in guerra tra di loro passa attraverso una serie di decisioni che i capi detenuti non sono in grado di prendere e di padroneggiare.

Quanto alle riforme della legislazione di contrasto, sarebbe opportuna una trasformazione del reato previsto dall'art. 12-*quiquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 da reato istantaneo con effetti permanenti a reato permanente, e ciò al fine di evitare che l'accertamento (non raro) di fittizie intestazioni avvenute molti anni addietro comporti l'inizio di procedimenti penali già ai limiti dei termini prescrizionali.

Per il reato di cui all'art. 416-*bis* del codice penale, sarebbe opportuna una rivisitazione dell'istituto della «continuazione», per evitare che personaggi mafiosi che hanno già scontato la loro pena siano incentivati a perpetrare la condotta criminosa, nella prospettiva di venire ulteriormente condannati ad aggiunte di pena minime per l'effetto del predetto istituto.

L'aggravante di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1991, che privilegia l'aspetto soggettivo della condotta («... *al fine di agevolare* ...»), dovrebbe

essere calibrata sotto l'aspetto oggettivo («... agevolando l'attività ...»), in quanto la modifica consentirebbe di superare l'acquisizione della prova.

L'avvalersi del metodo mafioso, infatti, è semplice da provare in riferimento all'associato ma non nei confronti del terzo estraneo all'organizzazione, come nel caso del mafioso che intesta il bene ad un terzo per sfuggire alle misure di prevenzione.

I costi delle intercettazioni telefoniche ed ambientali potrebbero essere abbattuti dotando le forze di polizia delle strumentazioni necessarie, che oggi vengono noleggiate da società private che impongono costi altissimi.

Sul piano delle investigazioni, gli strumenti che consentono la maggiore conoscenza del fenomeno mafioso sono le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, che offrono la panoramica del fenomeno, e le intercettazioni telefoniche ed ambientali, che consentono di entrare nel dettaglio della singola famiglia e della singola articolazione mafiosa.

Per quanto riguarda i rapporti con lo Stato e con le istituzioni pubbliche, la mafia ha sempre avuto e continua ad avere come sua vocazione quella di interfacciarsi con essi perchè da sola sarebbe destinata alla sicura sconfitta.

Il prefetto Cesare Mori, sul punto, diceva che la mafia «*si strofina*» sempre con lo Stato e nel dopoguerra, grazie ai rapporti mediati con il Governo militare alleato, la mafia in Sicilia era riuscita a diventare in certe zone un potere legale.

*Provincia di Catania: ordine pubblico e situazione economica*⁹¹

A differenza della città di Palermo dove la criminalità mafiosa è stratificata, Catania presenta la caratteristica delle «famiglie», tra le quali spiccano i *clan* storici della famiglia Santapaola, della famiglia Mazzei e della famiglia Caltagirone.

Alle famiglie storiche si aggiungono *clan* di minore importanza (Laudani, Pillera, Cursoti, Sciuto, Cappello, Ceusi, Piacente, ecc.) che lavorano autonomamente, anche se in determinate circostanze si coagulano tra di loro.

Pur risultando elevato il numero degli affiliati, rimane basso il numero degli uomini d'onore, con la conseguenza che cosa nostra si è strutturata sulla base di un ridotto nucleo dirigenziale che rinuncia al rigido controllo del territorio (in particolare nel capoluogo, dove la ripartizione è più funzionale che fisica e nessun gruppo ha una totale egemonia su una porzione di esso).

Tra la fine del 2008 ed il 2009 vi sono state diverse tensioni che sono sfociate in 25 omicidi da ascrivere a faide interne o a scontri tra cosche

⁹¹ Audizione del 19 luglio 2010, interventi del dr. Vincenzo Santoro, del dr. Domenico Pinzello, del colonnello Giuseppe Governale, del tenente colonnello Giuseppe Arbore e del dr. Filippo Di Francesco.

per il controllo del territorio, tensioni che sono state stemperate da un massiccio intervento delle forze di polizia.

La famiglia catanese di cosa nostra si caratterizza per una ristretta e selezionata composizione, una rigida compartecipazione delle sue strutture e una gestione piramidale del potere.

Si ritiene che il riassetto organizzativo di cosa nostra in Sicilia orientale è subordinato alla riconfigurazione del ruolo del *clan* di Santapaola e Cappello.

La famiglia catanese di cosa nostra sarebbe, inoltre, protagonista di un processo evolutivo verso forme sempre più sofisticate e complesse di organizzazione criminale strutturata per la gestione di intere filiere illegali e l'attuale organizzazione evidenzia l'acquisizione di ruoli di responsabilità da parte di uomini d'onore provenienti anche dal mondo delle professioni.

Le forme in cui il mondo del crimine si arricchisce sono quelle storiche: il traffico di stupefacenti, le estorsioni e l'usura.

Il fenomeno estorsivo è un fenomeno devastante per l'economia del luogo e per le Istituzioni poiché viene assimilato ad un costo di produzione. Ricalcando l'esperienza palermitana si è costituita a Catania l'organizzazione «Addio Pizzo» alla quale attualmente hanno aderito circa 50 imprenditori.

La certificazione antimafia richiederebbe una innovazione normativa per rendere incisive e sveltire gli accertamenti e le relative procedure che la mafia ha imparato ad aggirare.

*Catania: situazione giudiziaria*⁹²

La procura di Catania, nel luglio del 2010, operava con un vuoto d'organico di tredici sostituti su quaranta, dovuto alle norme di ordinamento giudiziario che rendono gli uffici delle procure poco appetibili.

L'assetto della mafia nel catanese, a differenza del palermitano, vede la presenza sul territorio di molte famiglie in lotta tra di loro, anche se in alcuni casi non sono mancate le alleanze.

In particolare, cosa nostra è ben rappresentata in città dalla famiglia Santapaola e nel territorio circostante dagli «Assinnata» nel paese di Paternò, dal gruppo «Sciuto» ad Acireale, dal gruppo «Mazzaglia-Tomasello» a Biancavilla, dal gruppo «Santangelo» ad Adrano e dal gruppo «Brunetto» a Fiumefreddo.

Altri gruppi che operano a Catania sono quelli della famiglia «Laudani» e della famiglia «Cappello», che è rappresentata anche a Siracusa e che si è alleata con la famiglia dei «Bonaccorsi», anche detti «Caratèddi».

⁹² Audizione del 19 luglio, interventi del dr. Vincenzo D'Agata, del dr. Michelangelo Patanè; del dr. Giuseppe Gennaro, della dr.ssa Anna Santonocito, della dr.ssa Iole Boscarino, della dr.ssa Giovannella Scaminaci, del dr. Antonino Fanara, del dr. Pasquale Pacifico e del dr. Fabio Scavone.

I «Santapaola», i «Laudani» e i «Cappello» sono le tre famiglie storiche che si contendono il territorio.

Per quanto riguarda i rapporti con le altre famiglie mafiose dell'isola è emersa, non tanto la presenza di una cupola, ma un continuo e costante collegamento tra le famiglie ogni qualvolta vi siano comuni interessi di carattere economico.

I settori d'interesse di cosa nostra sono i flussi di denaro, soprattutto pubblico, che vengono erogati nell'ambito provinciale e regionale e che la porta ad avere contatti con la politica.

La politica diventa vulnerabile nel momento in cui il mafioso offre voti in quanto si concretizza la prospettiva di un accordo vero e proprio o la previsione di una contropartita concordata o tacita.

In particolare, cosa nostra ha un interesse per l'imprenditoria. L'organizzazione è abile nell'infiltrarsi nelle procedure degli appalti pubblici e nel sistema dei subappalti, che riesce a gestire con l'aggiudicazione ad imprese amiche o facenti parte di un certo circuito ed anche con le forniture di cemento e di inerti.

Altri settori d'interesse dell'organizzazione mafiosa sono il trasporto su gomma (in cui recenti indagini hanno consentito di sequestrare e confiscare in parte alcune società), l'energia alternativa (è stato accertato, per i parchi eolici, che le richieste e le relative autorizzazioni riguardano solo e sempre alcuni soggetti) e la costruzione dei termovalorizzatori, per i quali è emersa una ipervalutazione dei terreni sui quali devono essere costruiti.

Altro settore d'interesse è quello dei centri commerciali, circa sei o sette nel territorio catanese, che costituiscono un numero eccedente rispetto al bacino d'utenza.

Due sono le ipotesi per cui la zona di Catania viene scelta per l'installazione dei centri commerciali: una, legittima, è costituita dalla zona di libero scambio che dovrebbe essere creata nel meridione; l'altra, illegale, è ricollegata all'evasione fiscale, in quanto si fanno apparire i beni esportati a Malta per poi distribuirli esentasse nel mercato interno.

Ulteriori indagini sono state effettuate sull'organizzazione del mercato ortofrutticolo di Vittoria ove il condizionamento della criminalità incide, oltre che sul prezzo finale del prodotto, in tutti i comparti non secondari dell'imballaggio e del trasporto.

Per quanto riguarda i videogiochi, tutto il settore è pesantemente infiltrato dalla criminalità mafiosa soprattutto con riferimento al settore del noleggio. Uno degli aspetti più interessanti è la fortissima evasione fiscale in quanto solo il 20% delle apparecchiature sono collegate in rete con l'amministrazione dei Monopoli e consentono di registrare le giocate effettuate.

Alcune indagini hanno anche accertato il coinvolgimento in fatti criminali di una c.d. «zona grigia».

Alcuni commercialisti, oltre a svolgere la loro professione, sono inseriti negli organi sociali di alcune società e ne gestiscono gli interessi economici.

Per quanto riguarda i funzionari di banca, le indagini sono rivolte alle ipotesi di concessioni di mutuo o di prestito ovvero alla costituzione di depositi di titoli, a garanzia di mutui, che costituiscono il sistema per riciclare i proventi illeciti.

In questa zona grigia si collocano, oltre che i politici amministratori locali, anche dirigenti pubblici, funzionari ed imprenditori.

Molte volte è lo stesso imprenditore che cerca il mafioso in quanto per operare sul territorio è consapevole di dovere ottenere contemporaneamente le autorizzazioni amministrative e le «autorizzazioni mafiose».

Anche il settore delle indagini patrimoniali nei confronti della mafia è stato particolarmente seguito, con rapporti di collaborazione con l'Unità d'informazione finanziaria (UIF), con il Financial Intelligence Unit (FIU) per le transazioni di carattere internazionali ed, infine, con l'Agenzia del demanio.

In virtù delle nuove disposizioni di legge in materia sono state anche recuperate misure di prevenzione nei confronti di soggetti deceduti, con un incremento complessivo delle misure patrimoniali, sia in termini qualitativi, che in termini quantitativi.

Analoga azione repressiva si è avuta nelle città di Siracusa e Ragusa, i cui settori operativi sono le estorsioni ed il traffico di droga.

*Caltanissetta: situazione giudiziaria*⁹³

L'organico della procura della Repubblica di Caltanissetta, malgrado le rilevanti competenze che le vengono attribuite, aveva, nel luglio 2010, una scopertura di cinque sostituti procuratori pari a circa il 40%, 50% dell'organico.

Il suo distretto giudiziario comprende anche le procure di Enna, Nicosia e Gela.

Attualmente, la procura di Enna presenta una scopertura nell'organico del 100%, così come la procura di Nicosia, mentre negli uffici giudiziari di Gela è rimasto un solo sostituto.

Dette scoperture hanno enormi ricadute sulla procura di Caltanissetta, che oggi gestisce le indagini connesse alle dichiarazioni di Gaspare Spatuzza, in quanto i suoi sostituti devono farsi carico anche dei turni e delle udienze avanti i predetti tribunali.

La causa della predetta sofferenza è da ricercare nella normativa vigente, che non consente ai magistrati di prima nomina di essere assegnati agli uffici della procura.

Per comprendere le difficoltà in cui opera l'Autorità Giudiziaria di Caltanissetta è sufficiente rammentare che negli anni delle indagini sulle stragi la procura operava con un organico al completo, cui si aggiunge-

⁹³ Audizione del 20 luglio 2010, interventi del dr. Sergio Lari, del dr. Amedeo Bertone, del dr. Domenico Gozzo, del dr. Nicolò Marino, del dr. Roberto Condorelli, del dr. Stefano Luciani e del dr. Giovanni Di Leo.

vano anche magistrati applicati all'Ufficio nisseno da altri uffici giudiziari d'Italia.

La procura di Caltanissetta ha competenza su due province, quella di Caltanissetta e quella di Enna.

Nella provincia di Caltanissetta operano quattro «mandamenti mafiosi»: il «mandamento» di Gela, detto anche il «Bronx siciliano», per la presenza contemporanea di due organizzazioni mafiose, cosa nostra e «Stidda», il «mandamento» di Valledlunga-Pratameno, il «mandamento» di Riesi ed il «mandamento» di Mussomeli.

Nella provincia di Enna sono presenti quattro famiglie mafiose senza «mandamento» e con una gestione di tipo provinciale verticistico.

La procura di Caltanissetta ha anche la competenza - ex articolo 11 del codice di procedura penale- sui procedimenti riguardanti i magistrati dell'intera Corte d'Appello di Palermo, che comprende i tribunali di Palermo, Agrigento, Trapani, Marsala, Sciacca e Termini Imerese.

Attualmente sono state riaperte le indagini sulla strage di Capaci, sulla strage di via D'Amelio, sull'attentato all'Addaura e sulla c.d. «trattativa» Stato-mafia.

Anche l'organico della polizia giudiziaria è estremamente ridotto e va incontro a non poche difficoltà nell'evasione delle numerose deleghe che gli vengono conferite.

Per quanto riguarda il distretto di Caltanissetta, il fenomeno mafioso è profondamente radicato e si sono avuti omicidi di mafia percentualmente in misura superiore a quelli del distretto giudiziario di Palermo.

Nel mandamento di Gela la formazione della locale famiglia mafiosa risale ai primi anni '80, ed è collegata all'interesse manifestato da cosa nostra per gli appalti legati all'indotto del petrolchimico.

Intorno alla metà degli anni '90 si è registrata l'ascesa ai vertici del sodalizio mafioso gelese del gruppo facente capo ai fratelli Nunzio e Daniele Emmanuello. Detto gruppo emergente di cosa nostra ha assunto la guida del «mandamento» di Gela, scalzando i fiduciari del vecchio boss Antonio Rinzivillo, a sua volta legato a Piddu Madonia, che è il capo di tutta la provincia di Caltanissetta e che, pur detenuto da molto tempo, continua ad esercitare la sua *leadership* sul territorio attraverso i contatti con i suoi familiari.

La famiglia di cosa nostra di Gela ha affrontato una vera e propria guerra di mafia nei confronti delle famiglie degli stiddari o dei pastori e ancora oggi si aprono indagini e si effettuano arresti per omicidi compiuti in quell'epoca grazie alle collaborazioni di giustizia che vengono registrate nel territorio.

Il momento di maggiore crisi di cosa nostra si è manifestata dopo la morte del capo della famiglia del «mandamento» di Gela, Daniele Emmanuello. La guerra di mafia si è risolta, a seguito dell'intervento pacificatore del boss Antonino Giuffrè, inviato da Bernardo Provenzano, con la conseguenza che oggi nel territorio di Gela si registra una sostanziale coabitazione e coesistenza tra l'organizzazione «stiddara» e l'organizzazione cosa nostra.

La procura di Caltanissetta gestisce attualmente circa 80 collaboratori di giustizia, alcuni dei quali unitamente alla procura di Palermo, per le note vicende relative alle stragi.

Dal 1° gennaio 2009 al 30 maggio 2010, nella provincia di Caltanissetta sono state eseguite complessivamente 206 ordinanze di custodia cautelare in carcere.

Tra le principali condotte criminose, dominano quelle estorsive ed in materia di stupefacenti, anche se non mancano profonde infiltrazioni nel tessuto economico della provincia soprattutto nel settore del movimento terra, delle cave e del ciclo del cemento.

In tale ambito va rammentata l'indagine sulla società «Calcestruzzi spa» di Rieti, ove è emerso che tutto il settore dei trasporti, sia degli inerti che del calcestruzzo, era appannaggio di soggetti legati alla criminalità organizzata di Rieti.

È questa una vicenda emblematica in quanto cosa nostra spianava la strada a tutti gli appalti ed alle attività private che venivano affidate alla «Calcestruzzi S.p.a.», la quale pagava in anticipo la quota di pizzo per cosa nostra e recuperava queste somme con il cemento depotenziato, procurandosi ingenti guadagni illeciti in misura superiore a quella necessaria per pagare l'estorsione, con un danno enorme per tutta l'economia pubblica.

La complessa vicenda della società «Calcestruzzi spa», con la partecipazione del 99,9% della «Società Italcementi», società madre che rappresenta il quinto produttore mondiale di cemento, ha una proiezione anche a livello nazionale. Il sistema prevedeva che nella fornitura di calcestruzzo si risparmiasse un certo quantitativo di cemento mediante un sistema gestionale che consentiva di alterare la documentazione a supporto della fornitura di cemento. L'attività ha riguardato ospedali, strade e autostrade in tutta Italia con la costruzione di opere destinate a durare un terzo del tempo per il quale i soldi dei contribuenti erano stati investiti ed anche con il concreto pericolo di crolli delle costruzioni.

L'inabissamento della mafia voluto da Provenzano ha comportato, quindi, la decisione di non uccidere, ma non quella di rinunciare agli affari.

Le estorsioni vengono utilizzate come strumento di controllo del territorio con l'individuazione di quelle attività di impresa che hanno una rilevanza locale per metterle in condizione di destinare i loro utili all'organizzazione mafiosa.

Recentemente a seguito di indagini congiunte sulla «Stidda» e cosa nostra, condotte mediante intercettazioni telefoniche, sono stati scongiurati due sequestri di persona, uno del presidente della Banca popolare di Ragusa, l'altro di un grosso imprenditore gelese.

Sono stati scongiurati anche due intenti omicidiari, uno nei confronti del sindaco di Gela Rosario Crocetta, l'altro nei confronti di Giovanbattista Tona, giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Caltanissetta.

Non sono mancate, inoltre, minacce di morte nei confronti del Procuratore della Repubblica dr. Sergio Lari e dell'aggiunto dr. Domenico Gozzo.

Anche nel territorio di Caltanissetta la società civile è stata caratterizzata dall'impegno di Confindustria in relazione al nuovo protocollo, adottato a livello nazionale, che prevede, per gli imprenditori e gli esercenti che non denunciano il «pizzo», l'espulsione dall'associazione.

A Gela cosa nostra è stata molto indebolita dai numerosi arresti ma permane il potere della «Stidda», perché all'interno dell'organizzazione non si sono registrate collaborazioni con la giustizia.

Nella provincia di Caltanissetta, è altrettanto pericolosa tutta la zona cosiddetta del «Vallone» dove è radicata una mafia storica nella quale operano i mandamenti di Gela, Vallerlunga-Pratameno, Mussomeli e Riesi, mandamenti blasonati perché si ricollegano a contatti che essi hanno mantenuto nel tempo con i corleonesi.

L'ufficio della procura ha, inoltre, istruito il procedimento nei confronti dell'ingegnere Pietro Di Vincenzo, ex presidente dell'Associazione industriali di Caltanissetta, già condannato per il reato di concorso esterno in associazione mafiosa, che costituiva uno dei perni di un sistema illecito di potere locale. Nei confronti di costui è stato ottenuto il sequestro per circa 300 milioni di euro ed attualmente sono in corso indagini volte ad individuare un'altra somma ingente di denaro, circa 30 milioni di euro, che è stata portata all'estero e che non si esclude possa essere destinata al versante mafioso.

Nell'ambito delle indagini nei confronti del predetto professionista è emersa anche l'ipotesi di una compromissione del sistema bancario locale, con omissioni di controlli, essendo stati rinvenuti nella stessa agenzia di banca circa 40 libretti al portatore intestati ai dipendenti di un'impresa che erano del tutto inconsapevoli delle operazioni bancarie. In tutti i libretti, ognuno dei quali con depositi per circa 7500 euro, il Di Vincenzo dislocava i proventi dei reati che commetteva in pregiudizio dei suoi dipendenti ed in particolare piccole somme di denaro estorte che provenivano dal loro stipendio.

Nella provincia di Enna ci sono tradizionalmente cinque famiglie (ma più esattamente potrebbe parlarsi di quattro, perché due – la famiglia di Villarosa e quella di Calascibetta – possono essere considerate accorpate).

Si tratta di una provincia piccola, ma che ha una lunga tradizione mafiosa.

La famiglia che ha fatto sentire maggiormente la sua presenza nel territorio è quella di Enna e, nonostante gli arresti del passato, sussiste una perfetta continuità tra la famiglia che ha operato nel 2000-2001 e quella che ha operato negli ultimi anni fino al 2009. L'attività della famiglia è rimasta sempre la stessa: la riscossione del pizzo dalle imprese aggiudicatrici di lavori pubblici e l'acquisizione di forniture da imprese amiche in occasione degli appalti pubblici. Oltre alle estorsioni alle imprese si sono registrati, con i nuovi affiliati, numerosi casi di estorsioni con il si-

stema del c.d. «cavallo di ritorno»: nelle zone agricole vengono sequestrati mezzi agli imprenditori e si chiede una tangente per la loro restituzione.

Dal quadro sopraenunciato risulta facile comprendere come il fenomeno criminale è molto radicato e si è ancora lontani dal poter affermare che la mafia è stata sconfitta. La mafia ha subito certamente colpi durissimi ma essa manifesta grande capacità di rigenerazione.

La linea del cosiddetto «inabissamento» sostanzialmente prosegue, non soltanto perché la mafia è molto indebolita e non ha, quindi, quelle strutture di vertice in grado di avviare campagne stragiste, azioni eclatanti e delitti di sangue, ma anche perché è stata fatta una scelta ideologica volta ad intervenire pesantemente nel tessuto economico.

Questa manovra viene attuata innanzitutto attraverso il sistema delle estorsioni mediante le quali si ottiene il controllo del territorio e l'acquisizione di flussi continui di somme di denaro che servono a mantenere le famiglie ed i componenti detenuti. L'estorsione è, quindi, un'attività irrinunciabile e colpire questo sistema significa colpire al cuore cosa nostra.

Sussiste, inoltre, l'impresa mafiosa esercitata attraverso prestanomi compiacenti, imprenditori che si prestano ad ottenere vantaggi da parte dell'organizzazione mafiosa per penetrare nel mercato economico e, contemporaneamente, contribuire al sostentamento dell'organizzazione stessa.

La situazione, in definitiva, è ancora allarmante, anche se possiamo affermare che ormai cosa nostra ha perso definitivamente la garanzia dell'impunità.

È questo un dato definitivo perché attraverso il sistema delle intercettazioni e dei collaboratori di giustizia le Direzioni distrettuali antimafia hanno degli strumenti formidabili per poter intervenire su questo fenomeno con i risultati che si vedono in maniera concreta.

Audizione del presidente della Regione siciliana Raffaele Lombardo

I contenuti dell'audizione del presidente Lombardo possono essere sintetizzati come segue.

Nell'aprile del 2009 sono state approvate le norme per il riordino del sistema sanitario al fine di contenere l'eccesso dei costi.

Sono stati eliminati gli *extra budget*, ed è stata effettuata la riduzione numerica delle 1600 strutture convenzionate con il sistema sanitario mediante la creazione di consorzi tra laboratori di analisi.

Sono stati convertiti alcuni posti letto senza alcuna contrazione dei servizi e sono state centralizzate le gare per la fornitura dei farmaci ospedalieri con un risparmio di circa un centinaio di milioni di euro.

Con il predetto sistema, le prestazioni vengono erogate con gli stessi *standard* del passato ma con un costo inferiore del 10%.

Lombardo ha poi riferito sul tema dei termovalorizzatori e dei rifiuti in genere, ricordando la decisione della Corte di Giustizia Europea che ha dichiarato illegittima, per difetto di pubblicità, la gara celebrata ed aggiudicata nel 2002 per la costruzione delle strutture di smaltimento.

I termovalorizzatori siciliani non sono stati, in definitiva, realizzati ed è anche emerso il coinvolgimento di una società, riunita in associazione temporanea d'impresa aggiudicataria di due dei sistemi integrati, in fatti di criminalità mafiosa.

È stata effettuata un'altra gara che è andata deserta, non essendosi presentate neppure le ditte già titolari delle precedenti concessione annullate.

Oggi è stato cambiato il vecchio piano dei rifiuti ed è stato dato incarico ad una commissione di delinearne i tratti più importati.

Nel campo dell'energia eolica la produzione energetica verrà limitata a quella che si consuma e per il fotovoltaico è stato legiferato che verrà prodotto per il fabbisogno delle famiglie e delle piccole e medie imprese.

Quanto alla formazione professionale, non sembrano esservi implicazioni mafiose, in quanto il sistema della formazione è uno «stipendificio» ove lavorano 8000-9000 persone, anche se oggi le assunzioni sono state bloccate.

MISSIONE A BARI

Nei giorni 9 e 10 dicembre del 2010, a conclusione delle missioni nelle quattro regioni a tradizionale insediamento mafioso, la Commissione ha effettuato una missione a Bari, col dichiarato proposito di acquisire elementi utili a delineare la situazione più aggiornata della cosiddetta quarta mafia.

Identiche se non persino più pressanti esigenze di monitoraggio hanno riguardato, invero, anche la situazione della sicurezza e dell'ordine pubblico della regione, che purtroppo è balzata, nel 2010, al primo posto nella classifica nazionale della commissione di omicidi, con un *trend* in sensibile aumento: dall'inizio dello stesso anno, infatti, risultano commessi 53 omicidi, soltanto nelle province di Bari e Foggia, di cui 21 riferibili alla sola provincia barese e 27 ascrivibili alla criminalità organizzata⁹⁴.

Nel corso della missione sono stati auditi il Prefetto di Bari dott. Carlo Schilardi⁹⁵, il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Bari dott. Antonio Pizzi, il Procuratore della Repubblica di Bari dott. Antonio Laudati, il Sostituto della Procura Nazionale Antimafia delegato per il distretto barese dott. Giovanni Russo, il Procuratore Generale Reggente presso la Corte di Appello di Lecce dott. Giuseppe Vignola e il Procuratore della Repubblica di Lecce dott. Cataldo Motta.

I dati rassegnati dalle citate audizioni attestano l'esistenza, sull'intero territorio pugliese, di ben 81 *clan* di stampo camorristico-mafioso, di cui il numero più significativo, pari a poco meno di 30, opera in territorio ba-

⁹⁴ I dati, riportati dal Prefetto e dal Procuratore della Repubblica di Bari, sono aggiornati alla data della loro audizione dinanzi a questa Commissione.

⁹⁵ Il Prefetto Schilardi è stato accompagnato dai responsabili locali delle Forze di Polizia: Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia.

rese e foggiano, mentre 17 operano nella città di Taranto ed altri 6 e 3 rispettivamente nelle città di Lecce e di Brindisi.

Il numero complessivo censito degli affiliati supera abbondantemente le 3.000 unità, con delle punte rilevate nelle province di Bari e di Foggia di circa un migliaio per ciascuna di esse (laddove la circostanza che la Capitanata abbia una popolazione inferiore di poco meno della metà di quella barese dà esauriva contezza dell'alta densità mafiosa del territorio foggiano), mentre il numero dei fiancheggiatori supera le 10.000 unità.

Quanto alla valenza strutturale e funzionale della criminalità organizzata pugliese, le informazioni raccolte ribadiscono – unanimemente – che trattasi di una realtà espressiva di un modello organizzativo di tipo clanico e per ciò stesso composita, frazionata, disomogenea e certamente non riconducibile ad un *corpus* unitario: essa, inoltre, risulta certamente priva di stabili programmatiche criminali e così pure di un raccordo centrale e sovraordinato rispetto alle singole realtà locali.

Per converso la cosiddetta quarta mafia si presenta dotata di straordinarie flessibilità e modernizzazione e di un'elevata capacità di adattamento della struttura operativa – essa è capace cioè di trasformare rapidamente i suoi *business*, rinnovando il personale operativo e i rapporti di alleanza, specie con le consorterie malavitose transnazionali (mafia albanese in misura preponderante, ma anche quella cinese, serba e nigeriana), di cui si è segnalata una forte presenza ed operatività sul territorio – il che la munisce di una significativa pericolosità e potenzialità espansiva.

In relazione specifica alla provincia di Bari, la situazione dell'ordine pubblico e l'attività di repressione del crimine organizzato risultano soddisfacenti e complessivamente ben controllate e ciò anche grazie al fatto che vi ha sede la DDA, il che comporta una diretta ed immediata trattazione del fenomeno criminale, in uno ad una più efficace organizzazione sul territorio delle forze di polizia e ad una migliore distribuzione delle risorse: nella città di Bari, in particolare, le attività di controllo del territorio sono supportate dai reparti mobili di polizia e carabinieri, oltre che dai reparti investigativi dei GICO, dei ROS e della DIA.

Diversi sono i dati emersi in relazione alle restanti province pugliesi e, in particolare, alla provincia di Foggia e all'area garganica, territorio questo particolarmente esteso e geograficamente disomogeneo, per il quale sono state segnalate alla Commissione importanti scoperture di organico delle Forze dell'ordine e l'assenza di un adeguato numero di presidi di polizia, e ciò ad onta della presenza *in loco* di una criminalità di stampo camorristico-mafioso ben organizzata, militarizzata e particolarmente aggressiva e pericolosa.

Significativi *deficit* sono stati segnalati dalle Autorità audite pure in relazione agli organici dei magistrati addetti alle Procure di Bari e Foggia e così pure a quelli dei magistrati addetti alle funzioni di Giudice per le Indagini Preliminari e a quelli del personale amministrativo, il che – sommato ai problemi più generali connessi alla lentezza e alla farraginosità dello strumento processuale, al numero eccessivo di fattispecie penalmente rilevanti ed all'assenza di un'adeguata differenziazione di circuiti giudi-

ziari – ha generato e genera un numero sempre più significativo di processi inevitabilmente destinati alla prescrizione e, in particolare, ha prodotto e produce, nell'intero territorio del distretto giudiziario, fenomeni «patologici» di scarcerazione per decorrenza dei termini di durata massima della custodia cautelare, anche in relazione a delitti gravissimi e ben prima dell'emissione di una pronuncia di merito⁹⁶.

Nel capoluogo e nella provincia barese sono presenti ed operano 28 organizzazioni criminali di stampo mafioso-camorristico, i cui equilibri si articolano tradizionalmente sul rapporto di potenza basato sul numero di sodali, sull'abilità ed incidenza dei gruppi di fuoco e, segnatamente, sulla capacità carismatica del capo-clan: dette consorterie risultano tutte dedite alle tradizionali attività criminose e prima fra tutte a quella del narcotraffico, che è senz'altro favorita dalla presenza, nella regione, di due importanti aree portuali (Bari e Brindisi), punti nevralgici di snodo di tutti i traffici illeciti, ivi comprese l'attività di traffico e commercializzazione di merci contraffatte e quella relativa al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Tra di esse quelle più influenti e meglio organizzate – ci si riferisce ai *clan* Strisciuglio, Capriati, Parisi, Di Cosola, Stramaglia – mostrano pure una buona capacità di raccordo con le consorterie criminali campane e calabresi, essenzialmente funzionale al rifornimento di sostanza stupefacente; analoghi collegamenti si rintracciano con organizzazioni malavitose balcaniche, sia pure con l'intermediazione dei *clan* calabresi e campani, mentre quasi inesistenti risultano i collegamenti operativi con i grandi «cartelli» sudamericani.

Le altre attività criminose espletate *in loco* dalle famiglie mafiose risultano esercitate in collegamento con altri gruppi, specie di nazionalità nigeriana, ed attengono ai reati in materia di prostituzione e a quelli di riduzione e mantenimento in schiavitù.

I reati di criminalità diffusa (furti e rapine), pur registrando un *trend* in discesa, continuano a determinare un forte allarme sociale in ragione delle particolari modalità commissive (negli ultimi tempi consta, peraltro, un numero sempre maggiore di furti di rame dalle linee telefoniche pubbliche, elettriche e ferroviarie): i soggetti attivi sono di solito estranei a contesti della malavita organizzata, anche se si sono registrati casi di commissione da parte di sodali di consorterie mafiose.

Quanto ai reati di estorsione ed usura, l'elemento di novità segnalato alla Commissione consiste nella progressiva propensione alla denuncia tra gli imprenditori vittime delle azioni delittuose, come si ricava dal numero sempre maggiore di istanze di accesso allo speciale Fondo di solidarietà e dall'aumento esponenziale delle richieste di sospensione dei termini delle procedure esecutive *ex* articolo 20 della legge n.44 del 1999; per il resto,

⁹⁶ È il caso dei provvedimenti di scarcerazione pronunciati dalla Corte di assise di Foggia nei mesi di giugno e luglio 2008, nei confronti di dieci componenti della cupola mafiosa foggiana, in seguito ai quali si è registrata una recrudescenza di eventi omicidiari e fatti di sangue di matrice mafiosa.

in sensibile aumento risulta pure il numero dei reati di danneggiamento seguito da incendio, dato che depone univocamente nel senso di una crescente pressione estorsiva da parte della criminalità organizzata sulle attività economiche ed imprenditoriali.

L'attività di contrabbando di tabacchi lavorati esteri – fino ad un decennio fa il vero *core business* delle consorterie criminali pugliesi – risulta ormai da tempo quasi completamente abbandonata, siccome non più confacente agli obiettivi strategici di investimento criminale *in loco* perseguiti: detta attività oggi assume la consistenza di un fenomeno essenzialmente limitato, avendo ad oggetto più che altro carichi in transito, principalmente verso l'area campana e i Paesi del Nord Europa, Inghilterra e Germania e comunque destinati ad alimentare organizzazioni criminali non pugliesi.

Tra i vari sodalizi di stampo camorristico- mafioso operanti nel capoluogo e nella provincia barese, quella facente capo agli Strisciuglio risulta senz'altro la più potente e militarizzata: essa imperversa nell'area urbana del capoluogo (quartieri Libertà, Murattiano, San Pio, Palese e San Girolamo) e presenta propaggini operative in zone limitrofe dell'*hinterland* cittadino, divenuto ormai il terreno di scontro delle guerre di mafia.

Le vicende del *clan* Strisciuglio si presentano di significativo interesse, siccome comuni a quelle inerenti agli altri sodalizi operanti *in loco*.

Ci si riferisce al dato relativo alla forte conflittualità, anche intestina, delle singole consorterie mafiose, dovuta prevalentemente ad esigenze di controllo e di accaparramento delle piazze di spaccio di stupefacenti e che spesso sfocia in omicidi e violente rappresaglie commessi quasi sempre in luoghi pubblici, in pieno centro abitato e in orari di punta, e che mietono – in omaggio alla peggiore tradizione criminale locale – vittime innocenti tra gli incolpevoli spettatori; al fatto che si tratta comunque di un tipo di criminalità perpetrata con modalità per così dire poco professionali (il che facilita l'attività degli Inquirenti nell'individuazione tanto dei responsabili quanto dei moventi delle azioni omicidiarie); alla diffusione del fenomeno delle collaborazioni di giustizia (spesso però direttamente strumentali alla definitiva «eliminazione» dei nemici e non comportanti effetti significativi sulla disgregazione del sodalizio di appartenenza e neppure di quello avversario); all'elevata capacità di proselitismo anche nei confronti di persone di giovanissima età; alla eccezionale disponibilità di armi, non più stabilmente collegata – come in passato – ai traffici con le aree criminali balcaniche, quanto piuttosto ai collaudati canali di approvvigionamento nazionali ed esteri.

Un dato interessante attiene al ruolo rivestito dalle donne in seno ai *clan* criminali organizzati baresi, le quali finiscono per sostituirsi ai coniugi detenuti o latitanti, assumendo le redini dei sodalizi di appartenenza con funzioni di organizzazione e direzione, specie del settore finanziario ed economico.

Un altro fenomeno che ricorre nel territorio del distretto giudiziario barese in termini di drammatica e stringente attualità attiene all'infiltrazione e al condizionamento dei pubblici poteri da parte degli organismi

mafiosi, fenomeno che è balzato all'attenzione dei *media* nazionali in occasione dell'omicidio del capo-mafia altamurano D'Ambrosio Bartolomeo, e che ha lumeggiato la tendenza in atto relativa al progressivo avvicinamento della criminalità organizzata alle leve di potere territoriale: la vicenda ha visto, tra le altre, la presa di posizione pubblica, in favore del suddetto malavitoso, del cugino del *boss* defunto, nonché presidente del Consiglio Comunale di Altamura, che risulta per ciò stesso successivamente sfiduciato e destituito dal Consiglio Comunale della città, ma reintegrato dal TAR.

Un altro emblematico caso si è registrato nel Comune di Valenzano – limitrofo al capoluogo e sede di importanti istituti di ricerca, facoltà universitarie e parchi scientifici – dove l'inchiesta giudiziaria «*Domino*» ha disvelato, nel dicembre del 2009, l'esistenza di importanti fenomeni collusivi tra gli interessi del crimine organizzato (*clan* Parisi) ed il comparto degli enti territoriali e, in particolare, il settore dell'economia pubblica (tra gli «affari» in corso vi era pure la realizzazione di un *campus* universitario)⁹⁷.

In relazione alla situazione della provincia di nuova istituzione, la BAT (acronimo dei comuni di Barletta, Andria, Trani), è emerso che la situazione più preoccupante, sul piano della criminalità, è senz'altro quella della città di Andria – teatro di reiterati e gravissimi episodi d'intimidazione nei confronti degli amministratori comunali –, nel cui territorio si contrastano le due principali consorterie organizzate, entrambe dedite in misura preponderante, se non esclusiva, all'attività di narcotraffico (Pastore e Pesce-Pistillo) ed entrambe attinte anche recentemente da importanti inchieste giudiziarie e da numerosissimi provvedimenti di restrizione cautelare.

Nelle città di Trani e Barletta, viceversa, anche grazie alle operazioni investigative che qualche anno fa sgominarono i *clan* egemoni, risultano operative solo piccole fazioni organizzate, anch'esse per lo più dedite all'attività di narcotraffico, all'usura e alle estorsioni.

Il compendio delle audizioni espletate in merito al distretto barese suggerisce qualche ulteriore considerazione in relazione alla situazione della delinquenza organizzata operante nell'area della città di Foggia, la cosiddetta «Società foggiana», e che si connota in termini di crescente pericolosità e allarme sociale, anche in conseguenza della ripresa di faide interne tra i vari gruppi dominanti e dei provvedimenti di scarcerazione di cui si è detto sopra.

La mafia foggiana, pur coltivando, al pari di quella barese, gli identici tradizionali settori criminosi (stupefacenti, estorsioni, armi e rapine), si pone rispetto ad essa in termini di sostanziale autonomia, prediligendo piuttosto contatti e «collaborazioni» con la camorra campana e la 'ndran-

⁹⁷ Nell'ambito di detta inchiesta risultano emesse ordinanze restrittive cautelari a carico di pubblici amministratori comunali, mentre risultano indagati a piede libero anche un agente del locale corpo di Polizia Municipale e un *ex* dirigente dell'Ufficio Tecnico Comunale.

gheta calabrese (dalle quali risulta aver mutuato i moduli organizzativi), oltre che con le consorterie straniere, specie quelle di etnia albanese.

La sua attuale struttura vede un vertice storico (i cui componenti risultano tutti detenuti e uno, Bernardo Antonio, ucciso nel 2008), 3 batterie e cioè unità mafiose funzionalmente e gerarchicamente dipendenti dal vertice, ma recanti margini più o meno ampi di autonomia operativa), nonché 6 *clan* ed 1 batteria operanti in diversi Comuni della Capitanata (Orta Nova, San Severo, Apricena, Torremaggiore e Poggio Imperiale) e composti da un numero considerevole di affiliati (746).

L'area della provincia di Foggia che tradizionalmente manifesta un potenziale criminale di maggiore rilievo è quella garganica⁹⁸, dove attualmente si fronteggiano due *clan* rivali, i Romito e i Li Bergolis⁹⁹, a colpi di omicidi efferati e di continui cruenti spostamenti di frange criminali (le suddette batterie) e in relazione alla quale, come si è detto, le Autorità audite hanno concordemente auspicato l'implementazione degli organici delle Forze dell'ordine e della Magistratura requirente, in uno ad una migliore organizzazione delle risorse esistenti¹⁰⁰.

Nel corso delle espletate audizioni sono emerse pure forti preoccupazioni per la criminalità operante nell'area cerignolana, la quale risulta caratterizzata da una particolare versatilità nella gestione dell'attività di narco-traffico, che svolge anche in collaborazione con le consorterie organizzate operanti in territori extra-regionali e, in particolare, in Lombardia, e nel racket delle estorsioni.

In relazione al distretto giudiziario di Lecce¹⁰¹, le risultanze acquisite attestano una costante operatività, sia pure in forma più attenuata rispetto al passato, della criminalità mafiosa salentina, la quale risulta – al pari di quella barese – capace di adattarsi ai più vari fattori di novità e di approntare moduli organizzativi più confacenti alla sua sopravvivenza: in tal senso va letta la ripresa di nuovi segnali di interesse al territorio da parte della criminalità mafiosa indigena, ancorché in forma sommersa e scevra da eclatanti manifestazioni di aggressione alla persona e al patrimonio, come si ricava dall'assenza, negli ultimi anni, di omicidi e di agguati di matrice mafiosa nell'intero territorio del distretto giudiziario leccese¹⁰².

⁹⁸ L'area garganica è nota alle cronache giudiziarie per le vicende relative alla faida di Monte Sant'Angelo, protrattasi per più di venti anni e conclusasi con l'emigrazione in Lombardia del sodalizio perdente.

⁹⁹ Il boss Franco Li Bergolis, già inserito nella lista dei trenta latitanti più pericolosi, risulta arrestato il 26.9.2010.

¹⁰⁰ In data 3.11.2009 è stato disposto l'invio nella provincia foggiana di un contingente di rinforzo del personale della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri ai fini dell'intensificazione delle attività di vigilanza e controllo del territorio, contingente che – sulla base dei dati rassegnati dalla Prefettura di Foggia a questa Commissione – è tuttora operante. Sulla base dei medesimi dati, inoltre, risultano essere stati potenziati anche i reparti investigativi stanziati nel territorio.

¹⁰¹ Il distretto di Lecce comprende anche le province di Brindisi e di Taranto.

¹⁰² Dal 2004 e fino alla data delle espletate audizioni, risultano commessi a Lecce e nella provincia leccese solo tre omicidi, che, sebbene certamente ascrivibili a logiche di criminalità organizzata, sono ritenuti dagli Inquirenti alla stregua di episodi isolati inquadrabili in peculiari situazioni di contrasto nell'ambito delle famiglie mafiose salentine.

Alla suddetta tendenza fa eccezione la provincia brindisina e, in particolare, le città di Ostuni e San Pietro Vernotico, dove all'allarme suscitato per il verificarsi di episodi di manifestazione tradizionale del potere mafioso – che fanno ritenere che abbia ripreso ulteriore vigore l'attività estorsiva ai danni imprenditori e commercianti¹⁰³ –, si sommano i concomitanti effetti di una serie di scarcerazioni "eccellenti" verificatesi *medio tempore*¹⁰⁴, ma non dovute a profili processuali patologici, bensì alla sistematica fruizione – da parte di esponenti di spicco della criminalità organizzata salentina – della liberazione anticipata *ex* articolo 54 della legge n. 354 del 1975¹⁰⁵.

Un altro e non meno importante fattore di forte preoccupazione discende – e in tal senso è stato denunciato a questa Commissione – dal perdurante fenomeno della scarsa collaborazione delle vittime di condotte usuarie ed estorsive, che va di pari passo alla maggiore forza d'intimidazione conseguita dalle cosche mafiose; per converso, la crisi economica risulta aver giocato un ruolo perverso in favore della legittimazione delle stesse, laddove il sempre maggiore ricorso individuale agli ambienti della malavita organizzata per il recupero dei crediti e così pure la sempre più diffusa richiesta di finanziamento ad imprese private spesso contigue ai primi, comporta una preoccupante condivisione da parte dei consociati delle logiche criminali e al contempo un sensibile abbassamento della soglia di legalità.

In relazione alla tipologia di attività delittuose, il traffico organizzato di sostanze stupefacenti (specie di cocaina e derivati dalla *cannabis*) resta tra le maggiori attività praticate dalle organizzazioni mafiose locali: esso interessa l'intero territorio del distretto, nessuna zona esclusa, e viene espletato per il mezzo dei tradizionali canali di approvvigionamento con l'Albania, i Paesi Bassi, la Spagna e la Calabria.

Sostanzialmente nuovo, ma non meno proficuo e professionale, risulta l'interesse delle cosche per il settore della raccolta *on line* delle scommesse su eventi sportivi, evidentemente funzionale all'attività di rici-

¹⁰³ Tra il 2008 e il 2009 si sono verificati in ciascuna delle predette città almeno una ventina di fatti gravi d'intimidazione e violenza a danno d'imprenditori e commercianti, ma anche di consiglieri, amministratori e dipendenti comunali, con incendi, esplosioni di ordini e di colpi di arma da fuoco, danneggiamenti, scritte intimidatorie e offensive sui muri cittadini, collocamento di teste mozzate di animali davanti alle abitazioni delle persone da intimidire e invio alle stesse di bombe inesplose e di cartucce di armi da sparo.

¹⁰⁴ In occasione di una di dette scarcerazioni, quella di Antonio Pellegrino, figlio del boss Francesco «Zu Peppo», a capo del sodalizio dominante nella fascia settentrionale della provincia leccese, si sono verificati festeggiamenti pubblici accompagnati dallo sparo di una batteria di fuochi di artificio.

¹⁰⁵ In perfetta coincidenza con la sottoposizione, nel marzo del 2009, al regime di prevenzione in quel di Brindisi di Francesco Campana, uno dei massimi esponenti della mafia salentina e già ai vertici del *clan* dei «Mesagneesi», scarcerato due mesi prima, si è registrata nella stessa città dall'aprile del 2009 una serie di attentati esplosivi, incendiari e con uso di armi, fatti attualmente oggetto d'investigazione e che secondo le ipotesi più attendibili s'inscriverebbero al progetto del suddetto Campana di realizzare un controllo globale delle attività criminali brindisine, per il mezzo di un nuovo gruppo criminale organizzato e stabilmente collegato con altre consorterie mafiose operanti sul territorio.

claggio degli ingenti e costanti flussi di danaro sporco rinvenienti dall'attività di narcotraffico (il fenomeno assume dimensioni transnazionali e vede il *clan* Tornese – ad oggi il più attivo sul territorio salentino – gestore diretto di una cinquantina di agenzie dislocate *in loco*) e così pure l'insorgenza di nuove cointeressenze con il mondo del calcio, registrandosi la partecipazione di importanti esponenti di spicco della malavita organizzata a ben sette società proprietarie di squadre di calcio della provincia leccese, il che realizza la concorrente finalità di procurarsi consenso popolare e un qualche prestigio sociale.

Particolarmente fiorente e sviluppato risulta ancora il traffico transnazionale di prodotti contraffatti di provenienza cinese e del contrabbando di sigarette, pure contraffatte e della medesima provenienza, traffico che viene svolto in regime pressoché di monopolio criminale nel porto di Taranto, ad onta della significativa attività di contrasto giudiziario in atto: in proposito mette conto di segnalare che, sulla base delle risultanze delle espletate audizioni, è emerso che le organizzazioni dedite a questo genere di attività delittuosa si avvalgono di appositi canali telematici per la spedizione della merce contraffatta a mezzo di corrieri espressi privati e che il *web* viene utilizzato pure per pubblicizzarne la vendita.

In sensibile aumento risultano pure i fatti di criminalità direttamente connessi al fenomeno migratorio e, segnatamente, i reati di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, che riguardano invero soprattutto il circondario leccese: gli sbarchi di stranieri clandestini (quasi esclusivamente di nazionalità afgana ed irachena e con una piccola percentuale di eritrei e iraniani¹⁰⁶), infatti, a far tempo dalla primavera del 2009 sono tornati ad essere sistematici e frequenti proprio come nel periodo fino all'autunno del 2002 (tempo in cui si era verificata la sostanziale cessazione del fenomeno migratorio); di nuovo rispetto al passato si segnala che il Paese d'imbarco non è più l'Albania, ma la Turchia e la Grecia, e che i natanti utilizzati per il trasporto dei migranti sono sempre più frequentemente yacht o barche a vela, in considerazione del fatto che, specie durante la stagione estiva, sono meno soggetti ai controlli delle motovedette della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di Porto e che, inoltre, consentono di eludere la rilevazione a mezzo radar in considerazione della bassa velocità e così pure l'avvistamento dei trasportati (nascosti sotto coperta) da parte di aerei ed elicotteri.

A fronte di un'azione di contrasto investigativo efficace e sempre più mirata, ampiamente attestata dal significativo numero di arresti e sequestri operati a far tempo dalla riviviscenza del fenomeno, sono state segnalate all'attenzione della Commissione le difficoltà e gli aggravii alla speditezza e al buon esito dei procedimenti (in materia di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) conseguenti all'introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie di reato *ex art. 10-bis* del testo unico di cui al de-

¹⁰⁶ I dati evidentemente si riferiscono al dicembre del 2010.

creto legislativo n. 286 del 1998, introdotto dalla legge n. 94 del 2009, che certamente non risulta aver prodotto effetti deterrenti di sorta.

L'acquisizione della qualità d'indagato in capo allo straniero clandestino, infatti, non solo comporta una serie di aggravii procedurali conseguenti alla necessaria attivazione delle garanzie difensive (invero non sempre giustificati dalla natura contravvenzionale della fattispecie, punita con la sola pena dell'ammenda), ma vieppiù – nell'ambito del procedimento a carico degli scafisti arrestati – comporta lo svilimento del peso probatorio delle relative dichiarazioni, in conseguenza dell'applicazione dei più rigidi criteri di valutazione della prova *ex art.* 192, commi 3 e 4, del codice di procedura penale.

Ad analoghi profili di problematicità si presta il monitoraggio del fenomeno criminale della tratta di persone e della riduzione o mantenimento in schiavitù, che peraltro risulta recessivo e che appare attualmente stabilizzato in numero assai modesto, anche in ragione della sempre maggiore difficoltà di emersione dei fatti delittuosi, dovuta ad una serie di fattori, primo fra tutti al mutamento sia delle modalità di immigrazione (oggi vengono largamente utilizzati i visti di soggiorno per motivi di turismo, spesso gestiti da agenzie di viaggio nei paesi di provenienza), sia delle strategie delittuose dei trafficanti e sfruttatori (si preferisce consentire una qualche partecipazione agli utili delle donne sfruttate, le quali si disincentivano così alla denuncia).

In relazione specifica al profilo della minaccia mafiosa all'autonomia e al regolare funzionamento degli enti locali, la significativa serie di attentati perpetrati nel territorio del distretto, con la tradizionale simbologia mafiosa e ai danni di amministratori comunali, dipendenti pubblici ed esponenti politici, depone per la sussistenza di un qualche collegamento con l'attività pubblica delle persone offese; d'altro canto l'esistenza di collegamenti e cointeressenze di tal fatta, anche e specificatamente nel comparto degli appalti e dei servizi pubblici, risulta accertata da indagini e procedimenti giudiziari, ad oggi in corso, riguardanti varie città del circondario di Lecce (è il caso di Gallipoli, Monteroni e Galatina) e di Brindisi, che depongono senz'altro per la concretezza e l'attualità del fenomeno, in relazione al quale l'attenzione e lo sforzo degli Inquirenti restano alti e particolarmente qualificati.

3.4 CENNI ALL'INFILTRAZIONE DELLE MAFIE NEL SETTORE SANITARIO

Nel 2009 la sola spesa sanitaria pubblica è stata pari a 109,669 miliardi di euro (di cui 109,064 miliardi di euro riferibili alle regioni), con un aumento del 2,4% rispetto all'anno precedente ed una incidenza sul PIL del Paese del 7,2%.

Secondo i dati della Confindustria del 2007, il settore sanitario costituisce la terza industria del Paese, dopo il settore alimentare e l'edilizia, e assorbe oltre l'11% del PIL nazionale; nel 2008 la spesa sanitaria è stata pari a 106,650 miliardi di euro, con un aumento del 3,9% rispetto all'anno

precedente ed il numero degli occupati (non destinati a diminuire in funzione delle fluttuazioni del ciclo economico) nel 2006 aveva superato le 650.000 unità (in cui non sono inclusi i dipendenti di industrie del settore, come per esempio quello farmaceutico).

La sanità pubblica assorbe il 60/70% delle risorse dei bilanci regionali e le aziende sanitarie territoriali in molte realtà sono sistemi industriali di dimensioni superiori a qualunque altro.

Anche se il Sud ha un PIL inferiore a quello del Centro-Nord, le regioni meridionali quali Puglia, Calabria e Sicilia spendono per la sanità più del 9% del reddito prodotto, mentre Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Valle d'Aosta il 6%, offrendo ai cittadini maggiori servizi (si curano cioè i bisogni soggettivi come l'anzianità)¹⁰⁷.

Differenziata è l'articolazione della spesa a livello regionale, soprattutto se si considera il valore procapite, che vede ai primi posti le regioni del centro-nord, la cui popolazione presenta caratteristiche differenti se rapportate a quelle del centro-sud. Al nord, la popolazione è meno giovane e ogni cittadino ha a disposizione per la propria salute una cifra che supera i 2.000 euro; nelle regioni Calabria, Sicilia, Campania e Sardegna la spesa pubblica sanitaria è inferiore ai 1.700 euro pro-capite. Questi valori non sono, ovviamente, dettati solo dalla struttura demografica, perché la spesa del servizio Sanitario Pubblico chiama in causa una pluralità di altri fattori. È interessante notare come, nel rapporto tra spesa sanitaria corrente ed il PIL, le regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Valle d'Aosta spendono per l'assistenza sanitaria meno del 6% del reddito prodotto, mentre regioni quali Puglia, Calabria e Sicilia più del 9%.¹⁰⁸ Le differenze sono relative al fatto che, mediamente il Sud ha un PIL inferiore a quello del Centro-Nord, ma *«quote troppo diverse di spesa sul PIL possono essere la spia di cattivi funzionamenti del sistema complessivo»*¹⁰⁹.

I dati relativi alla spesa pubblica sanitaria ora brevemente citati rendono evidente la rilevanza economica del settore e quindi il potenziale ed attuale interesse della criminalità organizzata ad infiltrarvi.

Adottando un approccio positivo alla materia, si è cercato di identificare quelle regolarità empiriche che costituiscono, tra altre possibili, quelli che possono essere considerati segnali di allarme e quindi indicatori di una possibile ingerenza della criminalità organizzata nel comparto della sanità pubblica.

1. Una prima suggestione sembra ricavarsi dall'evoluzione dei disavanzi sanitari regionali. Tali disavanzi, storicamente presenti nel SSN in misura media di 0,4 punti percentuali di PIL, negli ultimi anni si sono progressivamente concentrati in poche regioni, tendenzialmente meridionali.

¹⁰⁷ V. anche quanto riportato nel capitolo relativo alle audizioni dei presidenti delle Regioni.

¹⁰⁸ Rapporto CEIS Sanità 2009.

¹⁰⁹ Rapporto Osserva salute 2008.

Nel 2007, oltre il 90% del disavanzo globale era concentrato in 5 regioni e cioè in particolare nel Lazio, nella Sicilia e nella Campania, seguiti dalla Liguria e dall'Abruzzo. Rileva quindi come il dato relativo al disavanzo regionale, così come sta emergendo in questi mesi dalla lettura dei dati della regione Calabria (che formalmente non è apparsa negli anni precedenti gravata da disavanzi contabilizzati), non appare quindi un utile indicatore.

Discrepanze fra dato contabile ufficiale e dato effettivo di bilancio, non sono nuove nel settore. L'emersione, infatti, dell'enorme disavanzo della regione Lazio avvenuta nel 2008 con la scoperta di oltre un miliardo di euro di debiti attraverso un giro di false fatture e pagamenti di servizi mai erogati, di fatto non contabilizzati, conferma il dato su citato.

L'opacità dei bilanci e dei sistemi di controllo delle regioni meridionali cui si cumula *la carenza di sistemi informativi di supporto*, ha facilitato, quindi la creazione di disavanzi «extracontabili». All'interno di questo assetto si realizzano gli interessi illeciti e le collusioni fra criminalità e pubblica amministrazione e, in considerazione della natura sostanzialmente extra-contabile dei disavanzi, potrebbe essere utile analizzare la rispondenza sostanziale dei dati contabili con le pendenze verso i terzi debitori, ricavabili dagli archivi dei fori giudiziari competenti.

2. Gli osservatori degli appalti sono ulteriori indicatori di infiltrazione criminale. La semplice e immediata comparazione dei prezzi di aggiudicazione non sembra però immediatamente significativa: un ruolo fondamentale è giocato dai volumi effettivamente erogati, come anche dalle clausole di controllo sulla qualità e quantità delle prestazioni.

Certamente, dal confronto immediato sui prezzi di acquisizione dei beni nelle regioni italiane si evidenzia come il prezzo di aggiudicazione del medesimo prodotto può variare anche del 100%. Anche questo settore di analisi si presta, quindi, ad approfondimenti mirati, utili a comprendere l'evoluzione dei fenomeni in oggetto evitando interpretazioni eccessivamente semplificate. Si segnala che la CUD (Commissione Unica per i Dispositivi Medici del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali), con la collaborazione dell'AgeNaS (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali) ha in corso vari progetti tesi all'analisi delle aggiudicazioni, da cui emergono variabilità difficilmente spiegabili.

3. Le regioni del Sud fanno un maggior ricorso - rispetto al Nord - all'accreditamento di strutture private. Ma non esiste una normativa omogenea, anzi essa è profondamente difforme.

In Sicilia si apprezza il valore più alto rispetto alla media nazionale di *ambulatori pubblici e privati convenzionati*. Sono il 34,14% ogni centomila abitanti, a fronte di una media che si assesta al 16,92%. Le strutture private convenzionate (laboratori ed ambulatori privati) risultano essere oltre il 27% per centomila abitanti, a fronte dei 9,93 della media nazionale.

Una rilettura delle norme di accreditamento, nell'ottica di una analisi degli incentivi espliciti ed impliciti relativi al corretto dispiegamento della

competizione di mercato, sembra quindi un ulteriore approccio valido ai fini dell'individuazione dei dispositivi eventualmente sfruttati dalla criminalità organizzata per agire nei mercati sanitari.

4. L'analisi *quantitativa del personale sanitario* mette in evidenza le peculiarità relative alle quattro regioni meridionali¹¹⁰. I medici ed odontoiatri in Calabria risultano essere 2,2 ogni 1.000 abitanti (a fronte di una media nazionale di 1,8), in Sicilia il 2,3 e la Campania ne annovera 1,9.

L'incidenza del personale sanitario, sempre in Calabria, riferito a 100 posti letto risulta essere di 338,75 addetti a fronte della media nazionale di 306,79¹¹¹.

5. La mobilità sanitaria.

Una maggiore presenza del personale sanitario nelle regioni meridionali potrebbe significare un migliore servizio complessivo ma i dati della mobilità dei pazienti depongono per l'esatto contrario.

La Calabria detiene il primato di maggior presenza di personale sanitario pubblico.

Il forte potenziale occupazionale del settore Sanità, infatti, consente di distribuire posti di lavoro. Tale condizione, ad arte creata, viene sfruttata dalle organizzazioni criminali e, ovviamente, va ad alimentare e rafforzare sempre più i legami delle organizzazioni criminali con il territorio.

Secondo la Commissione di accesso alla ASL 9 di Locri¹¹², tutte le principali *'ndrine* attive nei comuni della zona, avevano più di un rappresentante dentro la struttura ospedaliera o presente nelle imprese che con essa avevano contratto convenzioni ovvero vinto una gara d'appalto. Esponenti mafiosi condannati con sentenze passate in giudicato continuano a lavorare, mafiosi sono stati riassunti dopo trenta anni di carcere, nonostante l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e dipendenti sanitari in carcere continuano a percepire lo stipendio.

La criminalità organizzata, così come emerge dalle risultanze giudiziarie, è riuscita a penetrare nel comparto sanità ed in alcuni casi ad alterare il corretto funzionamento del sistema assoggettandolo al proprio controllo. Casi evidenti di complicità tra le istituzioni territoriali e i manager delle A.S.L. e le organizzazioni criminali si sono verificate nelle quattro regioni ed il decentramento amministrativo ha consentito alle organizzazioni criminali di intercettare e di appropriarsi con maggiore facilità dei fondi per la spesa sanitaria. Complice un mal governo del comparto che viene gestito per soddisfare interessi di natura squisitamente personali. Politici ed amministratori collegati alle organizzazioni criminali sono stati

¹¹⁰ Cfr. paragrafo 3.2.

¹¹¹ Cfr. «Il condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno» CENSIS 2009.

¹¹² L'ASL 9 di Locri sciolta con DPR il 28/04/2008 Ufficio territoriale di Governo, Prefettura di Reggio Calabria, Relazione conclusiva in data 26 marzo 2006 a firma del prefetto Paola Basilone, desecretata nel febbraio del 2008. Doc. 17.1, XV Leg.

deliberatamente collocati nei ruoli decisionali al fine di appropriarsi degli appalti per i servizi e determinare le assunzioni del personale.

Giova ricordare che la regione Calabria con legge regionale n. 9 del 2007 ha accorpato le 11 Aziende Sanitarie Locali presenti sul territorio in 5 Aziende Sanitarie Provinciali (A.S.P.), coincidenti con i cinque capoluoghi di provincia, in base ad un accordo con il Ministro dell'Interno.

Con D.M.13 giugno 2006 la A.S.L.11 era stata oggetto di accertamento che non ha condotto all'adozione di un provvedimento di scioglimento poiché conclusasi in coincidenza dell'entrata in vigore della riforma regionale. L'attività ispettiva antimafia dell'A.S.L. 11 inizialmente indirizzata (con decreto prefettizio datato 6 febbraio 2006) nei confronti del Distretto Sociosanitario nr. 4 di Melito Porto Salvo, si era conseguentemente estesa all'azienda sanitaria nel suo complesso.

Va precisato che, sin dall'ottobre del 2005, il Prefetto di Reggio Calabria, allo scopo di individuare fenomeni di condizionamento e di infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle Aziende Sanitarie Provinciali, aveva disposto - ai sensi dell'art. 1, quarto comma, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726 - l'accesso presso l'A.S.L. 9 di Locri. L'attività ispettiva aveva poi condotto ad una evidenza chiara di gravi infiltrazioni delle cosche criminali organizzate locali. Con Decreto del Presidente della Repubblica del 28 aprile 2006, l'A.S.L. 9 veniva sciolta e la gestione affidata ad una Commissione straordinaria per la durata di mesi diciotto, poi prorogati per ulteriori sei mesi.

Anche A.S.L. 10 di Palmi è stata oggetto di attività ispettiva antimafia (decreto prefettizio datato 6 settembre 2007); nella relazione commissariale conclusiva della procedura ispettiva del 29 gennaio 2008, viene evidenziata la permeabilità dell'Azienda alle influenze della locale criminalità organizzata, che si è manifestata con l'alta percentuale (circa il 20%) di dipendenti sottoposti a procedimenti penali e di polizia e con la presenza di soggetti *vicini* alle organizzazioni criminali nel novero delle imprese con le quali insistono dei rapporti contrattuali con l'Azienda.

Come naturale conseguenza di un processo di deterioramento e di inquinamento della gestione della sanità pubblica nella provincia reggina, la neofita A.S.P. di Reggio Calabria n. 5 è stata affidata (con decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 21 aprile 2008) ad una commissione straordinaria per la durata di 18 mesi, poi prorogati per ulteriori sei mesi. Così come emerge dalla proposta del Ministro dell'Interno al Presidente della Repubblica datata 18 marzo 2008, l'A.S.P. n.5 risulta *inserita in un contesto socio ambientale permeato in ogni suo aspetto da una diffusa criminalità organizzata che mira ad ingerirsi nelle attività economiche e nella gestione della cosa pubblica*. Nella medesima relazione il Ministro rileva altresì il *caos organizzativo ed inefficacia burocratica* che emerge dall'analisi complessiva derivante dalla lettura delle ispezioni prefettizie in precedenza citate.

La penetrazione della 'ndrangheta nel comparto della sanità calabrese veniva nuovamente messa in evidenza nel dicembre 2010, quando il Con-

siglio dei ministri deliberava l'affidamento della gestione dell'amministrazione dell'Azienda sanitaria provinciale di Vibo Valentia ad una commissione straordinaria¹¹³. Difatti gli accertamenti condotti dalla commissione di accesso insediatasi nel marzo 2010, conseguenti ad un'inchiesta coordinata dalla DDA di Catanzaro, mettevano in luce una serie di elementi di criticità, quali la presenza di esponenti della criminalità organizzata tra il personale dipendente della A.S.P. e quello in servizio presso le ditte che gestiscono il servizio ristorazione; illegittimità ed irregolarità nelle procedure di gara degli appalti; condotte di dirigenti che avevano favorito l'aggiudicazione di appalti a ditte riconducibili, direttamente o indirettamente, ad elementi di spicco della locale criminalità organizzata.

Peraltro, la condizione di permeabilità e di condizionamento, oltretutto di diffusa illegalità, era emersa anche all'esito degli accertamenti concernenti l'affidamento dei lavori edili e di ristrutturazione del nuovo presidio ospedaliero ove, con riferimento al periodo 2004-2005, veniva evidenziata una costante ripartizione dei lavori in più lotti, al fine di eludere la normativa in materia ed una disapplicazione delle disposizioni sul cottimo circa il numero minimo delle imprese da invitare alle gare. La relazione prefettizia, infatti, metteva in evidenza che, negli appalti, si erano ripetutamente alternate alcune ditte con modalità tali da delineare l'esistenza di un disegno spartitorio, in attuazione del quale taluni lavori venivano aggiudicati a determinate società, mentre negli appalti successivi risultavano aggiudicatarie le ditte che avevano partecipato senza successo alle gare precedenti (appare fin troppo evidente l'adeguamento al cosiddetto *modello Siino* sulla spartizione degli appalti).

Dalla relazione prefettizia emergeva, inoltre, che la numerosa presenza, riscontrata nella A.S.P., di persone fisiche e giuridiche, collegabili in maniera diretta o indiretta alle cosche criminali locali, rappresentava solo un sintomo, seppure ampio, di una penetrazione capillare della mafia calabrese nel sistema sanitario della provincia di Vibo Valentia.

Potrebbe essere utile ricordare come il 15 aprile 1987, con due distinti decreti, il Presidente della Repubblica stabiliva lo scioglimento delle U.S.L. di Taurianova e di Locri. L'U.S.L. di Locri era caratterizzata da un *retroscena amministrativo con ingerenze di stampo mafioso, lottizzazioni ed irregolarità gestionali di ogni genere. La situazione trova origine nelle innumerevoli azioni di stampo mafioso commesse dai componenti dell'unità sanitaria locale e rivolte ad acquisire profitti illeciti con inevitabili danni per la gestione dell'ente. Il condizionamento mafioso è estrinsecato, oltre che con atti di violenza intimidatoria nei confronti di persone interessate alla gestione dell'unità sanitaria locale o comunque orientati a denunciare le disfunzioni, amministrative anche nello svolgimento dell'attività amministrativa riguardo alle certificazioni richieste dalla legge anti-mafia per gli appalti e le opere pubbliche, e per le stesse assunzioni nel-*

¹¹³ Vedasi in proposito D.P.R. 23 dicembre 2010. Affidamento della gestione dell'amministrazione dell'Azienda sanitaria provinciale di Vibo Valentia ad una commissione straordinaria. Pubblicato nella Gazz. Uff. il 20 gennaio 2011, n. 15. Cfr. Doc. n. 522.1.

l'ente, condizionate dall'appartenenza ad associazioni di stampo mafioso. L'allora presidente della U.S.L. era stato tratto in arresto e i componenti del comitato di gestione erano stati raggiunti da comunicazioni giudiziarie.

A Taurianova il presidente del comitato di gestione assumeva direttive ed iniziative «illegittime» e aveva «da tempo informato la propria azione a criteri arbitrari e clientelari. Alla condotta del presidente del comitato di gestione dell'unità sanitaria locale che è stato più volte colpito da gravi condanne penali per fatti connessi alla sua qualità di pubblico, ha fatto riscontro, in perfetta unità d'intenti, l'operato non meno illegittimo ed arbitrario degli organi collegiali dell'unità sanitaria locale, i cui provvedimenti – a citare i più salienti – in materia di fornitura, di acquisti, di assunzioni e carriera del personale sono stati adottati con la violazione di ogni procedura amministrativa, con la persistente trasgressione delle norme contabili».

La relazione Basilone ¹¹⁴, prodotta a seguito dell'attività ispettiva alla ASL n. 9 di Locri, a distanza di oltre venti anni, dimostra come le disfunzioni ed il mal governo amministrativo, già evidenziate nel 1987, negli anni successivi siano diventati metodo permanente. In Calabria sono due, in particolare, le macro-attività nelle quali il potere criminale riesce ad annidarsi: la gestione degli appalti ed il personale (seguiti, poi, dal sistema degli accreditamenti). Le medesime aree erano emerse venti anni prima e sarebbero dovute essere oggetto di attenzione e di monitoraggio da parte dell'organo amministrativo ed politico.

I fatti emergeranno poi in maniera conclamata dall'indagine denominata *Onorata Sanità* ¹¹⁵, dalla quale viene fuori un quadro sconcertante di un sistema di intrecci perversi tra interessi illeciti e mafiosi, *fatto di pressioni, relazioni, favori* che condizionano tutto il sistema della sanità a livello locale *«sistema, adottato principalmente dallo stesso Crea Domenico e dal figlio Antonio, al fine di ottenere le autorizzazioni necessarie all'accreditamento della struttura sanitaria»*. Il sistema denominato dal Gip *«meccanismo Crea»*, a livello regionale ha coinvolto sia i dirigenti dell'assessorato alla sanità della giunta regionale di centrodestra guidata dal presidente Chiaravalloti, che uomini del centro sinistra (l'accreditamento della struttura sanitaria privata, infatti, verrà firmato solo dopo sei giorni dall'omicidio Fortugno, dalla giunta regionale di centrosinistra guidata dal presidente Loiero).

Responsabile dell'operazione è il garante nella macchina sanitaria regionale, Giuseppe Bevilacqua, dirigente della sanità a Reggio Calabria con il governo di centrodestra e promosso, poche settimane prima del suo arresto, dirigente della sanità a Catanzaro dalla giunta di centrosinistra.

«Uno squarcio impressionante del modo di fare politica in Calabria, di come si fanno le elezioni, si raccolgono i voti e di come si fa fortuna

¹¹⁴ Dal Prefetto Paola Basilone coordinatrice della commissione d'accesso che predispose la relazione conclusiva in ordine agli accertamenti effettuati presso l'ASL n. 9 di Locri (RC). Doc. 17.1, XV Leg.

¹¹⁵ GIP/GUP Reggio Calabria, N. 1272/07 R.G.N.R.D.D.A.

*con una politica ridotta ad affare privato, piegata agli interessi personali. che impone alle istituzioni, ai partiti e alla politica più in generale, una riflessione radicale e di fondo sul sistema di potere costruito negli anni attorno alla sanità e su come esso, alla fine, diventi inamovibile, creando al suo interno le condizioni per la sua riproduzione e autoriproduzione.»*¹¹⁶.

*Questo meccanismo, apparentemente autonomo nella sua autoriproduzione e nella sua continuità, rappresenta l'altra faccia di una politica che ha perso autonomia e trasparenza per dipendere, essa stessa, dallo scambio tra gestione della spesa sanitaria e consenso che rappresenta il punto più alto del degrado politico e morale che investe la Calabria*¹¹⁷.

Le altre regioni meridionali non sono immuni dalle contaminazioni su descritte: ne è un esempio lo scioglimento della A.S.L. Napoli 4 con sede a Pomigliano d'Arco¹¹⁸, azienda sciolta per la presenza di concordanti elementi di condizionamento camorristico, con particolare riferimento agli appalti ed ai contratti di fornitura, alle autorizzazioni e agli accreditamenti rilasciate illegittimamente.

L'indagine *Processo delle talpe*¹¹⁹ ha evidenziato una truffa aggravata ai danni della A.S.L. 6 di Palermo per 80 milioni di euro per l'illecita riscossione di rimborsi non dovuti e per i finanziamenti pubblici ad aziende private.

Sempre in Sicilia, il medesimo procedimento penale, che riguarda l'ex presidente della regione Salvatore Cuffaro, ha fatto emergere le indebite ingerenze nelle scelte della politica da parte di medici organici a cosa nostra, ed il peso dei gestori di cliniche private (ing. Aiello), sui meccanismi tariffari della sanità regionale e sui metodi di accreditamento delle case di cura private.

In Puglia, il comune di Gallipoli è stato sciolto in relazione al condizionamento degli amministratori, alle cosche mafiose locali per l'assegnazioni di appalti di servizio alla U.S.L. 13 di Lecce.

Per concludere, nelle regioni meridionali le strutture sanitarie, attraverso gli appalti di servizi, il complesso meccanismo degli accreditamenti ai privati, le disinvolute pratiche di assunzione del personale, diventano i mezzi attraverso i quali la criminalità alimenta la sua economia. Servendosi ovviamente delle contiguità offerte dalla politica e dagli amministratori, condiziona quindi tutto il sistema sanitario e socio-assistenziale.

¹¹⁶ XV Legislatura Relazione annuale sulla 'ndrangheta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Doc. XXIII, n. 5.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ D.P.R. 25 ottobre 2005: affidamento della gestione dell'ASL di Napoli, in Pomigliano d'Arco, ad una commissione straordinaria, ai sensi dell'articolo 143 e dell'articolo 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pubblicato nella G.U. 15 novembre 2005, n. 266.

¹¹⁹ Cfr. richiesta di rinvio a giudizio e contestuale decreto emesso nei confronti di Michele Aiello + 14. Proc. Pen. 12790/02 RGRN. Doc. n. 1607.11, XIV legislatura.

3.5 LA POLITICA ENERGETICA: L'ESPERIENZA DELLE ENERGIE ALTERNATIVE E DEI PARCHI EOLICI IN ALCUNE REGIONI MERIDIONALI

Negli anni settanta del secolo scorso l'aumento dei costi energetici ha ridestato l'interesse per le macchine che utilizzano la forza del vento; così, molte nazioni hanno aumentato i fondi per la ricerca e lo sviluppo dell'energia eolica. Tra l'anno 2000 e l'anno 2006 la capacità mondiale installata è quadruplicata. Nel 2005 la nuova potenza installata è stata di 11.000 megawatt. Nei tre anni fra il 2005 ed il 2008 la capacità di generazione mondiale degli aerogeneratori è in pratica raddoppiata: alcuni paesi hanno raggiunto coefficienti di penetrazione della potenza eolica molto elevati. Ad esempio, nel 2008, la Danimarca ha raggiunto il 19% della produzione di elettricità eolica di base, la Spagna ed il Portogallo il 13%, mentre la Germania e la Repubblica d'Irlanda soddisfano con l'eolico il 7% del loro fabbisogno nazionale. Questa crescita rapida ha portato ad avere già alla fine del 2008 una potenza cumulata totale di oltre 120.000 megawatt, producendo elettricità eolica pari ad oltre 1,5% del fabbisogno mondiale di energia e per il 2009 elettricità pari al 2%.

La nuova potenza installata in Italia nel 2008 è stata di 1.100 megawatt, ponendo il nostro Paese al sesto posto tra i produttori mondiali di energia eolica, ancor prima di Francia (settima) e Regno Unito (ottavo).

Sotto il profilo della fattibilità, dei tempi di realizzazione e dei costi, l'installazione di un impianto eolico è assai semplice: le modalità d'installazione - fatti i rilievi sul campo per misurare la velocità del vento e la potenza elettrica producibile - consistono nel trasporto delle pale eoliche in loco e nella loro collocazione sul terreno. Mediamente il tempo complessivo necessario al completamento dell'installazione è di due anni, mentre il tempo necessario per la progettazione e costruzione di altre centrali (idroelettriche, termoelettriche, ecc.) è normalmente superiore a quattro anni. La cinematica del generatore eolico è poi caratterizzata da bassi attriti, assenza di surriscaldamento e di sistemi refrigeranti, sicché il costo di manutenzione è pressoché nullo.

Il costo d'installazione è infine di circa 1,5 euro per watt (per confronto, un impianto fotovoltaico ha un costo di circa 5 euro per watt). In Italia, con riferimento ad impianti di potenza nominale superiore a 600 kilowatt, esso varia tra i 1.500 euro ed i 2.000 euro per chilowatt/ora; il prezzo varia secondo la complessità dell'orografia del terreno in cui l'impianto è installato, della classe di macchina installata, della difficoltà di connessione alla rete elettrica. Una centrale di 10 megawatt, allacciata alla rete di alta tensione, potrebbe costare tra i 15 ed i 20 milioni di euro, mentre per una centrale allacciata alla rete di media tensione (3-4 megawatt) il costo potrebbe comprimersi fino a 1,2-1,5 milioni di euro al megawatt. La voce «spesa» è costituita in pratica da installazione e manutenzione, dato che non esistono costi di approvvigionamento della fonte produttrice di energia. Un parco eolico inoltre non toglie la possibilità di continuare il precedente sfruttamento del terreno (pastorizia, agricoltura,

ecc.) ed è di facile reversibilità, nel caso di eliminazione delle palificazioni e ripristino della pregressa attività produttiva.

Invece, l'aspetto negativo dell'eolico é principalmente costituito dal carattere intermittente della produzione, strettamente collegata alle particolari condizioni del vento; ne discende che il settore eolico non può mai sostituire interamente fonti tradizionali, quali i combustibili fossili o l'energia idroelettrica. L'energia eolica trova quindi il suo ambito di applicazione solo nell'integrazione alle reti esistenti.

Da non sottovalutare in negativo è altresì il grave turbamento del paesaggio determinato dagli altissimi *mulini*, realizzati normalmente alla sommità di colline e poggi.

Grave handicap (del quale si tornerà a parlare) è altresì rappresentato dalla mancanza in Italia di una legge quadro o di un testo unico sulle energie eoliche, diversamente da quanto avviene per l'energia solare.

Norma fondamentale, che recepisce la direttiva 2001/77/CE ed il protocollo di Kyoto, è il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in materia di impianti di produzione d'energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, al cui articolo 12 commi 3, 4 e 5 è previsto che la costruzione e l'esercizio di tali impianti è soggetto ad un'autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o da altro ente da quest'ultima delegato, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. A tal fine presso la regione – in Sicilia presso il Dipartimento Industria dell'Assessorato Regionale dell'Industria – è convocata entro trenta giorni dalla ricezione della domanda una conferenza di servizi alla quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, compresi i Comuni nel cui territorio verrà realizzato il parco eolico, chiamati quest'ultimi ad esprimere il loro assenso limitatamente agli aspetti urbanistici di propria specifica competenza.

Resta tuttavia fuori dall'autorizzazione unica la valutazione dell'impatto ambientale (la cosiddetta VIA), che dovrà precedere l'esame della conferenza di servizi al fine del rilascio di quell'autorizzazione e dovrà essere rilasciata preventivamente dall'Assessorato Regionale all'Ambiente.

Infine, in Sicilia, la realizzazione d'impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili su terreni destinati dal vigente piano regolatore ad uso agricolo richiede, ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 11 aprile 1981, n. 65, l'ulteriore autorizzazione di variante allo strumento urbanistico (il cosiddetto *variante di destinazione d'uso*) da parte dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, previa acquisizione del parere obbligatorio ma non vincolante del Comune interessato e la nomina di un commissario *ad acta* in caso d'inerzia.

L'assoluta novità e vantaggiosità del settore energetico eolico, i cospicui finanziamenti pubblici – assai spesso a fondo perduto (normalmente intorno al 50% del costo d'impianto) – la necessità per le grosse imprese produttrici di relazionarsi con le amministrazioni locali ai fini dell'ottenimento delle indispensabili autorizzazioni e concessioni e per la stipulazione delle convenzioni e non ultima l'esigenza di semplificazione e velocizzazione dei procedimenti di acquisto da terzi del diritto di superficie

sui terreni sui quali installare gli impianti eolici o delle connesse servitù di passaggio o di elettrodotto sono tutti fattori che a vario titolo e con diverse modalità di intervento la criminalità in genere e quella mafiosa, in particolare, hanno mostrato di sapere sfruttare per trasformare la produzione di energia eolica nel suo ultimo effettivo *business*.

Recenti indagini hanno, infatti, consentito di accertare che le organizzazioni mafiose, soprattutto nel meridione d'Italia e nelle regioni di tradizionale penetrazione mafiosa, hanno finito per inquinare e monopolizzare tutto l'*iter* procedimentale d'impianto delle centrali eoliche sul territorio, ben al di là del facilmente prevedibile monopolio sulle attività di smaltimento dei rifiuti inerti e di fornitura del calcestruzzo.

Ci si intende riferire soprattutto alle cosiddette «Operazione Eolo», «Operazione Minoa» ed «Operazione Via col Vento».

L'operazione cosiddetta «Eolo», condotta dalla Guardia di Finanza a Mazara del Vallo (Tp) ed in altri Comuni della provincia di Trapani tra gli anni 2003 e 2007 disvela oscuri intrecci tra imprese corruttrici operanti nel ramo energetico nazionale dell'eolico e dipendenti pubblici corrotti, sotto l'attenta ed onnipresente regia dell'organizzazione mafiosa cosa nostra.

Il semplice esame degli atti rivela un indecoroso mercimonio tra consiglieri comunali legati a cosa nostra mazarese ed imprese impegnate nel settore energetico dell'eolico, nonché un susseguirsi di oscure cessioni di rami di aziende tra le anzidette imprese, che, a sua volta, dava luogo all'immediato trasferimento dei favori della mafia a servizio dell'impresa acquirente.

Difatti nel dicembre 2005 le società Sud Wind S.r.l. ed Enerpro S.r.l., che fino ad allora si erano avversate, pervenivano ad un accordo: i due progetti in precedenza presentati per le necessarie autorizzazioni venivano unificati e veniva designata per la realizzazione del parco eolico una terza società, la Eolica Del Vallo S.r.l., rappresentata da Nicastrì Vito, che acquistava il ramo di azienda della Sud Wind S.r.l. mentre contestualmente i soci della Eolica Del Vallo cedevano alla Sud Wind S.r.l. il 20% delle quote di capitale della stessa Eolica del Vallo, con contestuale opzione del diritto di riacquisto delle stesse. La Sud Wind inoltre rinunciava al proposto ricorso al TAR contro il decreto VIA rilasciato in favore della Enerpro S.r.l. e cedeva tutti i contratti per la disponibilità delle aree interessate all'iniziativa. Da questo momento in poi anche cosa nostra lavorerà per l'attuazione del nuovo accordo, fermi restando i sottesi accordi corruttivi.

Questi in breve i fatti più salienti emersi dalla cosiddetta «Operazione Eolo», che valgono, tuttavia, a confermare il sottobosco di interessi non sempre leciti che si annida intorno allo sfruttamento in Sicilia dell'energia eolica ed il pronto intervento di cosa nostra nel settore per mettere a profitto nel modo più vantaggioso questo nuovo filone speculativo.

Tali fatti, poi, hanno ricevuto di recente un riscontro con la sentenza della Corte d'Appello di Palermo del 21 aprile 2011 che ha confermato sostanzialmente la sentenza del G.U.P. del Tribunale di Palermo, che in data 9 marzo 2010, a seguito di giudizio abbreviato, aveva riconosciuto

la responsabilità penale di tre imputati in ordine al delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale e quella di altri tre imputati per il delitto di corruzione¹²⁰.

L'operazione «*Minoa*», invece, prende in esame l'attività svolta dalla «*Moncada Costruzioni s.r.l.*» nel realizzare impianti eolici in contrada Alvano-Aquilea, agro di Cattolica Eraclea (AG).

La predetta società, esaminando tutta la documentazione in suo possesso per la stipula del diritto di superficie con i proprietari dei terreni sui quali sarebbero stati collocati gli aerogeneratori, si accorgeva che numerose particelle di terreno interessate dall'impianto eolico risultavano essere state acquisite per usucapione dalle medesime ditte. Tale situazione aveva provocato parecchi dubbi e perplessità, tanto più che non era stato riscontrato alcun atto giurisdizionale che accertasse e dichiarasse l'usucapione in capo al dante causa degli alienanti. Conseguentemente, in forza del protocollo di legalità stipulato con la Prefettura di Agrigento, la «*Moncada Costruzioni s.r.l.*» richiedeva al Prefetto di attivare iniziative al fine di accertare l'esistenza di eventuali interferenze illecite.

Le indagini all'uopo delegate dalla Prefettura al Comando Provinciale Carabinieri di Agrigento avrebbero così accertato che le particelle *de quo* erano state acquisite da stretti congiunti del capo della *famiglia* mafiosa di Cattolica Eraclea, (all'epoca detenuto nel carcere di Palmi per 416-*bis* del codice penale), da un soggetto (nelle more defunto in data 3.12.06), il quale nel pubblico rogito aveva tra l'altro dichiarato che «...i terreni sono esenti da ipoteche ed altri vincoli pregiudizievoli, e di averne la piena, libera, assoluta proprietà e disponibilità, per essere a lui pervenuti in virtù di possesso pacifico, pubblico, continuo ed animo domini ultraventennale». Tuttavia, la moglie di quest'ultimo aveva dichiarato in data 6 dicembre 2006 che il defunto coniuge non aveva mai posseduto o condotto a qualsiasi titolo appezzamenti di terreno agricolo nelle contrade Aquilea o Alvano di Cattolica Eraclea, né era solito svolgere continuativamente attività agricola, salvo occasionali impegni di lavoro in periodo di vendemmia sui fondi di tale Giuffrida, fratello di un consigliere comunale che aveva fatto da intermediario tra la «*Moncada Costruzioni*» ed il compratore).

A sua volta, Moncada Salvatore, legale rappresentante della «*Moncada Costruzioni s.r.l.*», esaminato in data 18.6.09, precisava che i primi contatti con il Comune di Cattolica Eraclea erano avvenuti il 3 giugno 2003 tramite un consigliere comunale, l'Avv. Giuffrida Giuseppe e solo successivamente aveva conosciuto il Sindaco di allora, Aquilino, mentre i nominativi dei proprietari dei fondi li aveva appresi solo attraverso le visure catastali. Il Giuffrida gli aveva poi fatto conoscere l'acquirente che, a sua volta, si era occupato di contattarli materialmente. Soltanto in occasione della stipula del preliminare la sua società aveva avuto

¹²⁰ Cfr. Dispositivo sentenza del G.U.P. del Trib. di Palermo del 09.03.10.

modo di accertare che per 17 particelle su 56 i proprietari erano nel frattempo cambiati, per avere acquisito i fondi stessi per usucapione.

Ma l'interesse della «famiglia» mafiosa di Cattolica Eraclea per il lucroso affare costituito dall'impianto di un parco eolico in quel territorio è confermato altresì dalle intercettazioni dei colloqui avvenuti nel carcere di Palmi tra il capo-famiglia di Cattolica Eraclea, ivi detenuto in espiazione di pena per 416-*bis* del codice penale ed i suoi familiari, in visita al congiunto. Soprattutto l'intercettazione dell'8 luglio 2006 ha evidenziato come tra i componenti la famiglia fosse stata costituita una società di fatto per l'acquisto e la gestione dei terreni interessati alla realizzazione del parco eolico. Trattavasi chiaramente di società di fatto riconducibile al detenuto capomafia che, unitamente ad altri componenti di sangue della sua famiglia, poneva in essere e gestiva un intervento per sfruttare le potenzialità economiche dell'iniziativa imprenditoriale di Moncada Salvatore. Egli, infatti, avendo appreso dai familiari della realizzazione del parco eolico nel suo paese, aveva realizzato per il tramite dei suoi stretti congiunti una struttura societaria per acquisire – con modalità mafiose – la disponibilità dei terreni ove sarebbe stato realizzato il parco eolico. La società acquistava in tal modo - di fatto costringendo alla cessione – in brevissimo tempo una serie di terreni dai precedenti proprietari, ora mediante il ricorso all'espedito della fittizia usucapione dei terreni, ora grazie al più tipico metodo delle intimidazioni mafiose e dell'altrui assoggettamento.

È quanto emblematicamente accaduto a Mannese Giuseppe. Infatti il Mannese, una volta ottenuta comunicazione dalla *Moncada Costruzioni* di voler utilizzare il suo terreno per il parco eolico, aveva manifestato ai promittenti acquirenti l'intenzione di non volere più vendere e mai comunque alle condizioni in precedenza concordate. Ma, come confermato dalle intercettazioni telefoniche intercorse tra i componenti della società di fatto, egli per effetto di reiterate pressioni e minacce («...*Ci deve fare l'atto lui! Lo dobbiamo obbligare a fare l'atto! ...*») era stato costretto a mantenere fermo l'impegno assunto col preliminare ed a stipulare senza apprezzabili modifiche economiche l'atto di compravendita definitivo in data 6 aprile 2006, limitando il suo dissenso alla sola negazione in futuro del suo saluto all'acquirente.

L'operazione «*Via col Vento*», condotta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Avellino e per la quale è stato già richiesto il rinvio a giudizio di cinque persone per partecipazione ad associazione per delinquere (art. 416 c.p.), truffa consumata e tentata (artt. 640-*bis* c.p.) in danno dello Stato, finalizzata al reperimento di finanziamenti pubblici per la realizzazione di parchi eolici¹²¹, segna il ritorno sulla scena del crimine finalizzato all'illecito sfruttamento dell'eolico di Nicastri Vito, assieme ad altri personaggi dell'avellinese. Costoro, al fine di otte-

¹²¹ Cfr. richiesta di rinvio a giudizio della Proc. Repubblica di Avellino n.1091/07+803/09 R.G. Notizia di reato del 2.11.09. Doc. n. 431/1.

nere indebitamente le agevolazioni previste dal decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992 n. 488, stipulavano fittizi trasferimenti di diritti di superficie o di affitti di terreni destinati all'installazione delle turbine eoliche; indi, con la complicità di sleali funzionari di banche approntavano mendaci istruttorie bancarie circa la solvibilità della società richiedente e dei soci nonché false relazioni tecniche sulla piena utilità dei terreni ai fini eolici. Nelle more le società siciliane Vento In S.r.l., Cooperativa Duecci a r.l. e Vento Del Sud S.r.l., facenti capo al Nicastrì, cedevano alle società avellinesi I.V.P.C. Sicilia 2 S.r.l. e I.V.P.C. Sicilia 4 S.r.l., facenti capo a Vigorito Oreste, i rami di azienda relativi all'eolico, ma poco dopo venivano prodotte in banca note di "rescissione" o "annullamento» dei contratti di affitto e di cessione delle superficie a firma apocrifa dei proprietari dei terreni, grazie alle quali le società cessionarie accampavano una pretesa causa di forza maggiore nel ritardo asseritamente incolpevole dello stato di avanzamento dei lavori nei tempi prescritti, ottenendo così la proroga da 24 a 48 mesi del termine per la realizzazione degli impianti.

A ciò si aggiunga che le cronache giudiziarie degli ultimi mesi dell'anno 2010 hanno portato all'attenzione dell'opinione pubblica alcune ulteriori vicende collegate agli appalti per l'energia eolica; la Dia, infatti, nel mese di settembre ha sequestrato beni per 1,5 miliardi di euro ad un imprenditore originario di Alcamo, il *signore del vento*, come definito dal *Financial Times*, paventando che sia addirittura il prestanome del boss mafioso Matteo Messina Denaro.

Su questa scia si collocano anche gli avvenimenti che hanno come protagonista un imprenditore sardo, arrestato nel mese di luglio 2010 su ordine della magistratura romana nell'ambito dell'inchiesta sugli appalti.

In particolare, nell'indagine siciliana gli investigatori hanno ricostruito la mappa patrimoniale degli ultimi trenta anni e rilevato l'esistenza di una sproporzione tra i beni posseduti dall'indagato e i redditi dichiarati. L'esercizio dell'attività imprenditoriale consiste nella realizzazione e nella successiva vendita di parchi eolici, con ricavi milionari, considerato che ogni megawatt prodotto è venduto a circa due milioni di euro. Inoltre lo stesso imprenditore era stato arrestato nel novembre 2009 per indebita percezione di contributi pubblici, al termine di una complessa indagine che aveva portato alla luce un articolato sistema di truffa ai danni dello Stato finalizzato all'indebita percezione di contributi pubblici per la realizzazione di parchi eolici ¹²².

Un particolare, che può risultare curioso, consiste nel fatto che l'imprenditore siciliano non risulta intestatario nemmeno di una pala eolica, essendo la sua funzione quella di *sviluppatore* di campi eolici, limitandosi cioè ad acquisire i terreni e a procurarsi le licenze presso le amministrazioni locali, per poi vendere «chiavi in mano» il parco eolico.

¹²² Cfr. articolo sulla «Gazzetta del Sud» del 15 settembre 2010, pag. 1.

Il sistema di business, messo così in piedi, prevedeva tre fasi, al fine di garantire maggiori margini di profitto e consentire ad un elevato numero di società di partecipare all'impresa. Nella prima fase era prevista l'individuazione dei siti, l'accaparramento dei fondi pubblici, le autorizzazioni e le pratiche burocratiche, con questo *step* venivano accontentati gli esponenti politici attraverso le elargizioni necessarie per far andare a buon fine le pratiche legali, circostanze emerse nella già citata inchiesta «Eolo». Poi, con la seconda fase, si arricchivano le imprese locali, cui venivano appaltati il movimento terra, la costruzione dell'impianto e tutte le attività correlate. Alla fine, una volta completato, il parco veniva venduto alle grandi società del Nord, provenienti dalla Germania, dalla Danimarca, dall'Inghilterra, ma anche dall'Italia Settentrionale determinando un affare estremamente vantaggioso¹²³.

L'ingente sequestro confermava, ancora una volta, l'interesse della mafia nel settore eolico, tant'è che il Direttore della Dia *pro tempore*, Antonio Girone, poteva affermare che: «ci sono diverse attività sul piano giudiziario che stanno accertando come in molti settori dell'energia alternativa ci siano chiari inserimenti della criminalità organizzata»¹²⁴, a dimostrazione che l'attrattiva degli incentivi, le difficili procedure di aggiudicazione e la grande redditività della produzione dell'energia finale, attira gli interessi delle cosche nell'investimento sull'eolico¹²⁵.

Da ultimo deve accennarsi ad un'inchiesta romana sugli appalti dell'eolico in Sardegna che si incrocia con quelle romagnole sui capitali transitati in maniera illecita su alcuni istituti di credito della Repubblica di San Marino e che hanno portato al commissariamento del Credito di Romagna ed all'iscrizione sul registro degli indagati di 19 tra funzionari di banca e imprenditori. Tra questi spiccano alcuni finanziatori, che nell'inverno a cavallo tra 2009 e 2010 avrebbe versato all'imprenditore sardo circa quattro milioni di euro, al fine di effettuare investimenti nel settore delle energie rinnovabili in Sardegna¹²⁶; il gruppo di investitori romagnoli avrebbe messo a disposizione dell'imprenditore la considerevole cifra per fare da *facilitatore* (da notare l'inconfondibile analogia con la professione di *sviluppatore*) nei confronti dei politici sardi¹²⁷.

Si ritiene opportuno segnalare, infine, che proprio in considerazione del moltiplicarsi delle illecite interferenze della malavita organizzata nel settore della produzione dell'energia eolica, la Direzione Nazionale Antimafia¹²⁸ nel corso di una riunione in data 20 maggio 2010, alla quale hanno partecipato diverse Procure distrettuali, ha avviato un monitoraggio dei procedimenti penali pendenti nei vari distretti relativi al settore dell'e-

¹²³ Cfr. articolo su «L'Unione Sarda» del 19 settembre 2010, pag. 7.

¹²⁴ Cfr. articolo su «Terra» del 15 settembre 2010 pag. 1.

¹²⁵ Cfr. intervista al GR1 del 14 settembre 2010.

¹²⁶ Cfr. articolo su «Terra» del 16 settembre 2010 pag. 3.

¹²⁷ Cfr. articolo su «L'Unione Sarda» del 4 agosto 2010, pag. 7.

¹²⁸ Cfr. articolo su «L'Unione Sarda» del 19 settembre 2010, pag. 7.

nergia eolica e fotovoltaica al fine di verificare le infiltrazioni ed i condizionamenti della criminalità organizzata.

I magistrati hanno ritenuto il contesto particolarmente allarmante in considerazione del sistema utilizzato da un unico gruppo di soggetti che sviluppano l'intero progetto: dal reperimento delle aree da destinare ai parchi ai contatti e le trattative con i locali gruppi criminali, alla procedura di rilascio della concessione ed, infine, alla cessione a multinazionali del settore energetico dei cosiddetti "certificati verdi" indicativi di una produzione che si avvale di energia rinnovabile.

Considerazioni conclusive

Il settore dell'eolico risulta particolarmente conveniente e attira capitali, spesso illeciti, soprattutto per gli elevatissimi incentivi che vengono elargiti per le fonti di energia rinnovabili. Nel nostro Paese sono stati introdotti nel 1999 per la durata di otto anni, sono stati poi prorogati a 12 anni e quindi a 15 anni¹²⁹. Tuttavia, il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28¹³⁰, all'articolo 25, comma 11, lettera *b*) ha previsto l'abrogazione di

¹²⁹ Cfr. Relazione annuale D.N.A.- Dicembre 2010 a pag. 633. Doc. 533.1.

¹³⁰ Con la legge finanziaria del 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) sono stati definiti i meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili e quindi anche per l'eolico.

Il meccanismo degli incentivi per gli impianti eolici di taglia superiore a 200 kW e *offshore* si basa sui cosiddetti certificati verdi, dei veri e propri titoli che si vendono e si comprano alla borsa elettrica (articolo 2, comma 144, della citata legge finanziaria per il 2008).

A partire dal 2008 i certificati verdi sono emessi dal GSE in numero pari al prodotto della produzione netta di energia moltiplicata per un coefficiente pari a 1 per gli impianti eolici a terra e pari a 1,5 per gli impianti eolici *off-shore* (comma 143 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008). Tale comma, il 147, viene abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal numero 4 della lettera c) del comma 11 dell'art. 25 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Il comma 7 del citato articolo 25 del decreto legislativo n. 28 del 2011 precisa comunque che tali fattori moltiplicativi, cioè 1 per impianti eolici di taglia superiore a 200 kW e 1,5 per gli impianti eolici *off shore*, restano costanti per l'intero periodo di diritto e restano fermi ai valori stabiliti dalle predette norme per tutti gli impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012.

Sempre la legge finanziaria 2008 ha stabilito che ogni certificato verde corrisponde alla produzione di 1MWh ed è vendibile sul mercato ad un prezzo pari a 180 ' meno il prezzo dell'energia elettrica dell'anno precedente, nel 2009 il valore del certificato verde si è aggirato sui 90 euro (comma 148 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 2008). Tale disposizione è abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal numero 4 della lettera c) del comma 11 dell'art. 25, D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

Per gli anni dal 2011 al 2015 è previsto un periodo transitorio nel quale il Gestore dei servizi elettrici (GSE) ritira annualmente i certificati verdi rilasciati per le produzioni da fonti rinnovabili degli anni dal 2011 al 2015, eventualmente eccedenti quelli necessari per il rispetto della quota minima d'obbligo d'immissione nella rete elettrica nazionale, prevista dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 79 del 1999. Il prezzo di ritiro dei predetti certificati è tuttavia ridotto al 78 per cento del prezzo di riferimento stabilito dall'articolo 2, comma 148, della citata legge finanziaria 2008 (articolo 25, comma 4, D.Lgs. n. 28 del 2011). Invece, il valore di riferimento dei certificati verdi resta fermo al valore fissato dalla citata disposizione della finanziaria 2008 per tutti gli impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012 (articolo 25, comma 8, D.Lgs. n. 28 del 2011).

Su richiesta del produttore e per gli impianti eolici di taglia inferiore a 200 kW può essere concessa una tariffa detta «omnicomprensiva» di 0.30 ' per KWh immesso in rete,

tale sistema a decorrere dal 1° gennaio 2013. Le nuove modalità di incentivazione sono disciplinate dall'articolo 24, che ha dettato i criteri generali e, per quanto riguarda il periodo di incentivazione, prevede che esso diventi pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto e decorra dalla data di entrata in esercizio dello stesso. I meccanismi di incentivazione dovranno essere ulteriormente precisati da decreti attuativi.

Oltre agli incentivi «nazionali», per le imprese delle regioni del Mezzogiorno a obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) che investano in energie rinnovabili, risparmio energetico e innovazione, sono previsti 250 milioni di fondi comunitari¹³¹ derivanti da due bandi: il primo in ambito POI (Programma Operativo Interregionale), su energia rinnovabile e risparmio energetico 2007-2013; il secondo in ambito PON ricerca e competitività 2007-2013.

L'obiettivo dei due bandi è quello di incentivare la realizzazione di nuove unità produttive e l'ampliamento di quelle esistenti; diversificare la produzione di un'unità produttiva con nuovi prodotti e servizi aggiuntivi; rinnovare il processo di produzione delle singole unità produttive esistenti; favorire forme di aggregazione fra le imprese.

Per questi motivi, la corsa all'energia del vento continua anche quando appare insensata, come spesso accade lungo la dorsale appenninica meridionale, con punte di crisi paradossali in Puglia, Basilicata, Campania e Sicilia¹³².

Ed è proprio la localizzazione geografica degli investimenti che desta interesse, se non un vero e proprio allarme: il numero maggiore di installazioni di parchi eolici è presente nel meridione. Infatti, a fine 2009, nel Sud Italia vi è il più alto numero di impianti realizzati, con Puglia, Campania e Sicilia che insieme rappresentano circa il 60% del totale nazionale. In ascesa il numero di impianti della regione Calabria che passano dal 2,9% del 2008 al 4,4% del 2009. Nelle regioni dell'Italia settentrionale, dove sono concentrati meno impianti, è la Liguria che ne possiede il maggior numero e rappresenta il 3,1% del totale. L'Italia centrale si attesta ai livelli delle regioni del Nord¹³³.

Un'altra considerazione emerge dall'esame delle vicende giudiziarie sopra esaminate è data dal groviglio di relazioni ed interconnessioni esi-

per 15 anni (articolo 2, comma 145, della citata legge finanziaria 2008). Quindi non viene considerata l'energia effettivamente prodotta ma solo quella immessa in rete. La tariffa è detta omnicomprensiva perché comprende sia l'incentivo, sia il valore di mercato del kW. Passati i 15 anni l'energia può essere ancora venduta alla rete ma al prezzo di mercato. Tale sistema, come anticipato, è stato abrogato a decorrere dal 2013 dal D.Lgs. n. 28 del 2011, per cui esso rimane valido solo per gli impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012 (art. 25, comma 6, D.Lgs. n. 28 del 2011).

¹³¹ Il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, reca «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE». Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 marzo 2011, n. 71.

¹³² Cfr. Agenzia Ansa del 3 gennaio 2010.

¹³³ Cfr. articolo sul «Corriere della sera» dell'8 maggio 2010, pag. 22-23.

stenti tra le varie società coinvolte nella produzione di energia eolica. È stato infatti già evidenziato dalla stessa misura cautelare adottata dal G.U.P. del Tribunale di Palermo¹³⁴ nel procedimento per la cosiddetta «operazione Eolo» come assai spesso uno degli amministratori societari coinvolti risulti a sua volta socio o rivesta cariche sociali in altre società impegnate nel medesimo settore eolico. Tutto ciò, facilitato anche dall'inesistenza di penetranti controlli *in subjecta materia*, rende possibili le continue cointeressenze tra diverse società impegnate nel settore e le frequenti cessioni di rami di aziende verificatesi in alcuni casi, senza apprezzabili iniziative di intervento da parte della P.A.

A tanto si aggiunga che le multinazionali del settore energetico, per effetto del protocollo di Kyoto, sono tenute obbligatoriamente a produrre una quota di energia pulita, sicché sono costrette assai spesso ad intervenire sul mercato dell'energia eolica al fine di approvvigionarsene. Conseguenza di tutto ciò è la progressiva sopravvalutazione di modeste imprese produttrici di energia eolica, con rischi di fraudolento ed ingiustificato apprezzamento del patrimonio aziendale.

Giova altresì rilevare come l'eccessiva semplificazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione, se da un lato è stata introdotta dai legislatori regionali all'evidente e meritevole fine di snellire inutili e talvolta superflue lungaggini, ha finito tuttavia col privare di adeguata ponderazione e controllo l'*iter* procedimentale – generalmente è sufficiente l'autorizzazione «unica» e la valutazione dell'impatto ambientale (la cosiddetta VIA) – consentendo così alle organizzazioni criminali di intervenire facilmente nel procedimento, ora per velocizzare la scelta, ora per imporre l'una piuttosto che l'altra impresa.

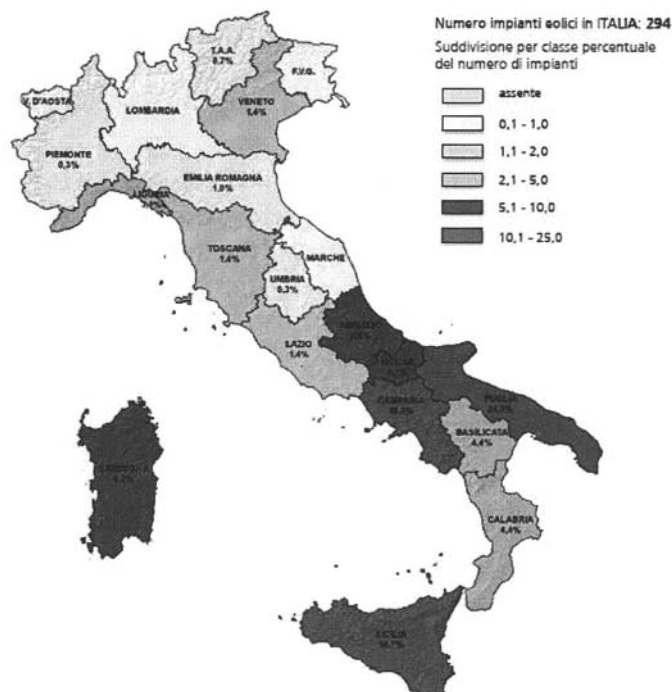
A differenza dell'energia solare, manca ancor oggi in Italia una legge quadro o un testo unico sull'energia eolica, essendo piuttosto la materia interamente affidata e disciplinata da leggi regionali autonomamente legiferanti.

Avviene quindi che le legislazioni delle regioni meridionali, a differenza di quelle di talune regioni del Nord Italia, non estendono il loro controllo alle capacità ed idoneità tecnico-economiche delle imprese richiedenti. Ad esempio, mentre l'art. 2 della legge provinciale 29 maggio 1980, n. 14, della Provincia autonoma di Trento prevede che per le domande presentate da imprese la cui spesa ammissibile a contributo risulti di importo superiore ai limiti fissati con deliberazione della Giunta provinciale ed in ogni caso di importo superiore ad un miliardo di lire, il parere del Comitato tecnico per il risparmio energetico e per l'impiego delle fonti alternative di energia si estende addirittura all'idoneità rispetto alla situazione economica-finanziaria aziendale, le normative vigenti nelle regioni del Sud non si curano di adottare simili controlli preventivi, di tal che molte società settentrionali, di assai modesto capitale sociale ed altrettanto modesto spessore tecnico, hanno ritenuto conveniente investire nell'eolico,

¹³⁴ Cfr. Rapporto statistico 2009 del Gestore Servizi Energetici – Agosto 2010.

soprattutto in Sicilia ed in Sardegna, per poi trasferire alla prima occasione il ramo di azienda ad imprese più solide, lucrando tuttavia enormemente nei successivi passaggi.

Distribuzione regionale % numero impianti a fine 2009



Fonte: Rapporto statistico 2009 del Gestore Servizi Energetici - agosto 2010

4. IL RAPPORTO TRA MAFIA E POLITICA

4.1 *La mafia come mediatrice sociale generale: la borghesia mafiosa*

Il concetto di "borghesia mafiosa" era già presente nell'analisi di Leopoldo Franchetti che parlava di «*facinorosi della classe media*» che praticavano «*l'industria della violenza*» e dei capimafia come «*persone di condizione agiata*».

Nel 1976, la relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia, presieduta dal senatore Luigi Carraro, sancisce in un documento ufficiale – seppure 100 anni dopo l'analisi di Franchetti – che la mafia è un fenomeno di ceti dominanti: «*la mafia è stata all'origine un fenomeno non delle classi subalterne, escluse, come tali, da ogni accordo di potere, ma al contrario dei ceti che al momento dell'Unità d'Italia già esercitavano (e che continuarono ad esercitare) il dominio politico ed economico nell'Isola*»¹³⁵. E ancora, fin dalla sua nascita, la mafia si esercitò nella «*costante ricerca di un intenso, incisivo collegamento con*

¹³⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, Relazione Conclusiva, 1976, Relatore: sen. Luigi CARRARO, VI Legislatura, Doc. XXIII n. 2, pag. 112.

*i pubblici poteri della nuova società nazionale» e si rafforzò grazie a tali collegamenti*¹³⁶.

Nei primi anni '80 del secolo scorso il concetto di «borghesia mafiosa» è stato riproposto nelle ricerche del Centro siciliano di documentazione intitolato a Giuseppe Impastato. Lo studioso Umberto Santino scrive: «*La definizione di mafia che viene qui adottata è quella di uno strato di classe dirigente, o tendente a divenire tale ('borghesia mafiosa'), che servendosi, più o meno scopertamente e direttamente, di metodi violenti e legali, riesce ad accumulare masse di capitale e ad acquisire e gestire posizioni di potere all'interno del sistema di comando nel suo complesso, in alleanza-concorrenza-conflitto con altri strati dominanti, sviluppando un suo modello di dominio-egemonia inteso alla riproduzione del consenso*»¹³⁷.

Importanza decisiva riveste il sistema relazionale entro cui si muovono le organizzazioni criminali. Esso appare «*intessuto di rapporti di parentela, di amicizia, cointeressenza, contiguità e complicità*» e dà vita a un blocco sociale «interclassista» che comprende nella sua polarizzazione verso il basso gli strati marginali e svantaggiati della popolazione coinvolti nelle attività illecite, e nella polarizzazione verso l'alto politici, amministratori, professionisti (avvocati, consulenti finanziari, medici, imprenditori); tutte figure del sistema relazionale legate in vari modi ai soggetti mafiosi¹³⁸.

All'interno di tale blocco «*la funzione dominante – secondo Santino – è esercitata dai soggetti illegali-legali più ricchi e potenti (capimafia, politici, amministratori, imprenditori, professionisti) che ho definito borghesia mafiosa*»¹³⁹.

Il rapporto con la politica e la pubblica amministrazione è costitutivo del fenomeno mafioso. «*Il rapporto tra mafia, politica e pubblica amministrazione – spiega l'autore – non si pone tanto come casistica di collusioni occasionali e corruzione episodica ma come terreno complesso e variegato che va dalla compenetrazione organica tra attori criminali e gruppi politico-amministrativi, con una sostanziale identificazione, alla contiguità e alla convivenza, dalla cointeressenza allo scambio*»¹⁴⁰.

Il fenomeno mafia è «*esterno allo Stato*» per il suo carattere di associazione criminale (uso della violenza privata) ma «*interno al quadro isti-*

¹³⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, Relazione Conclusiva, 1976, op. cit., pag. 112.

¹³⁷ Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, Centro siciliano di documentazione Giuseppe Impastato, Palermo, 1994, pag. 180. A proposito della necessità di sostituire agli stereotipi l'analisi scientifica, Santino afferma: «*La mafia non è un'emergenza, un fenomeno congiunturale, ma al contrario strutturale e permanente; non è né antistato né contropotere ma è organicamente legata al potere e al quadro istituzionale, anche se formalmente contrapposta ad essi per il ruolo costitutivo che ha il ricorso alla violenza privata e quindi il rigetto del monopolio statale della violenza*». Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, op. cit., pag. 313.

¹³⁸ Umberto Santino, *La mafia interpretata*, op. cit., pag. 132.

¹³⁹ Umberto Santino, *La mafia interpretata*, op. cit., pagg. 132-133.

¹⁴⁰ Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, op. cit., pag. 317.

tuzionale» nelle sue varie articolazioni (dallo Stato centrale agli enti locali) per il suo ruolo politico, le funzioni di controllo sociale e le attività economiche legate ai flussi di denaro pubblico¹⁴¹.

La mafia si caratterizza dunque – secondo lo studioso – come un «soggetto politico»; è gruppo di potere e gruppo politico in senso weberiano¹⁴², poiché presenta le caratteristiche principali di tale categoria di gruppo, vale a dire un sistema di regole e di norme, un apparato in grado di farle rispettare, una dimensione territoriale e la coercizione fisica. Inoltre, essa «è una fonte di produzione della politica in senso complessivo, in quanto determina o contribuisce a determinare le decisioni e le scelte riguardanti la gestione del potere e la distribuzione delle risorse»¹⁴³.

Le principali modalità attraverso le quali la mafia concorre alla produzione della politica sono:

a) l'uso politico della violenza (i cosiddetti delitti politico-mafiosi e le finalità perseguite attraverso gli stessi);

b) la formazione delle rappresentanze nelle istituzioni (selezione dei quadri, appoggio nelle campagne elettorali e controllo del voto);

c) la gestione e il controllo delle istituzioni politico-amministrative (rapporti con gruppi politici e apparati burocratici, dagli enti locali alle istituzioni centrali)¹⁴⁴.

Il paradigma «borghesia mafiosa» elaborato da Santino negli anni '80 del secolo scorso, è stato oggetto di critiche da parte di autorevoli studiosi (tra cui, gli storici Paolo Pezzino e Salvatore Lupo, l'economista Mario Centorrino, il giurista Giovanni Fiandaca)¹⁴⁵. Tuttavia, permane ad oggi l'attualità dell'analisi svolta circa 30 anni fa dal Centro Impastato e il valore del dibattito avviato, sia pure con posizioni difformi¹⁴⁶.

Il termine «borghesia mafiosa» è ormai entrato nell'uso corrente e nel linguaggio comune di giornalisti, opinionisti, magistrati, pubblica opinione; da ciò discende un evidente rischio di generalizzazioni.

A tale espressione viene generalmente dato un significato tendente a comprendere principalmente la funzione dei colletti bianchi e dei professionisti nell'agire mafioso.

¹⁴¹ Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, op.cit, pag. 325.

¹⁴² Cfr. Max Weber, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di comunità, Milano 1981.

¹⁴³ Umberto Santino, «La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia», in G. Fiandaca e S. Costantino (a cura di), *La mafia, le mafie*, Laterza, Bari, 1994, pagg.125-126.

¹⁴⁴ Umberto Santino, «La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia», op.cit., pagg. 128 e 129.

¹⁴⁵ Paolo Pezzino, «I grandi vecchi», in *L'Unità*, 30 gennaio 1995; Mario Centorrino, «Come rompere il rapporto mafia-istituzioni», in *Il Sole 24ore*, 23 febbraio 1995. Le critiche di Pezzino e Centorrino sono riportate anche in: Umberto Santino, *La mafia interpretata*, op. cit., pag.133 e ss.

¹⁴⁶ Il concetto di borghesia mafiosa viene rilanciato nel 2004 dal Procuratore Nazionale Antimafia e sarà l'occasione per riaprire il dibattito in materia. Si veda Giovanni Fiandaca «Dove nasce la borghesia mafiosa», *la Repubblica*, Edizione Palermo, 25 gennaio 2004.

Nel corso di numerose indagini e processi è emerso in modo pregnante il ruolo svolto da politici, amministratori e professionisti contigui alla mafia, da qui l'idea, divenuta ormai acquisizione sociale consolidata, che vi è una borghesia che si può definire «mafiosa» in ragione della consistenza dei legami e della condivisione di interessi e di comportamenti con gli apparati mafiosi.

Mafia e Politica

Viene di seguito analizzata l'evoluzione della borghesia mafiosa in relazione a cosa nostra, in quanto quest'ultima presenta, rispetto alle altre organizzazioni criminali tradizionali (ndrangheta, camorra, sacra corona unita), una storia secolare, una maggiore continuità e consistenza, anche in termini di organizzazione e diffusione sociale oltre a caratterizzarsi come "criminalità di potere" che mantiene e consolida nel tempo la sua funzione.

Il rapporto tra mafia e politica è una questione altrettanto secolare così come è ampiamente documentato da inchieste parlamentari, storiche e giudiziarie.

I due già citati studiosi (Franchetti e Sonnino), già due secoli orsono, avevano individuato la caratteristica essenziale della mafia che ancora oggi è attuale: un braccio armato proveniente dalle classi infime, e una direzione strategica che si annida nelle classi abbienti e che oggi viene esemplificativamente definita borghesia mafiosa.

Dall'Unità d'Italia sino ad oggi questo rapporto si è sempre svolto in un clima di coabitazione in quanto nessuno dei due poteri ha attaccato l'altro finché questi restava entro i propri confini e l'azione repressiva dello Stato, quando è stata voluta, si è sempre svolta ad intermittenza.

Nel ventennio fascista il prefetto Mori diresse una campagna repressiva nei soli confronti della bassa manovalanza mafiosa in quanto venne "...collocato a riposo per anzianità di servizio..." quando la sua azione incominciava a travolgere gli interessi delle alte gerarchie fasciste.

Solo quando l'agire criminale della mafia ha raggiunto livelli tali da mettere in crisi la governabilità allora è scattata la repressione per limitarne la portata.

Anche in epoca moderna l'approvazione delle più importanti leggi antimafia è avvenuta dopo grandi delitti come la legge sulle misure di prevenzione del 1965, successiva alla strage di Ciaculli e l'introduzione dell'art. 416-bis del codice penale e delle misure di prevenzione patrimoniali, successiva all'assassinio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.

Con l'introduzione delle elezioni politiche ed amministrative nel periodo repubblicano si iniziava a comprendere a fondo la capacità della mafia di intrecciare rapporti e di condizionare il potere politico influenzandone le scelte con il «voto di scambio», anomalia che purtroppo si protrae tuttora.

Nel 1968 la relazione della prima Commissione antimafia, presidente Donato Pafundi, ebbe il merito di segnalare l'esistenza di infiltrazioni ma-

fiose all' interno degli enti locali siciliani ma è solo nel 1993, che con la Commissione presieduta da Luciano Violante, venivano acquisiti elementi approfonditi dei fondamentali ed originari aspetti politici e culturali del fenomeno mafioso e di suoi rapporti con la politica¹⁴⁷.

Il rapporto tra mafia e politica non è mai stato un rapporto totalizzante tra le parti in causa in quanto il riferimento alla classe politica non coinvolge la totalità delle persone che la compongono: Piersanti Mattarella e Pio La Torre rappresentano due uomini politici illuminati, tra i tanti, che hanno pagato con la vita lo straordinario impegno nella lotta alla mafia.

In una logica, dunque, di «interessi convergenti» tra potere politico e mafia, sussistenti in determinati periodi della storia unitaria, le responsabilità di singoli soggetti non devono ingiustamente coinvolgere tutti coloro che hanno adottato strategie di contrasto contro l'organizzazione mafiosa.

Nel gennaio del 1992, con la conferma in Cassazione delle condanne inflitte nel «primo maxiprocesso» alla mafia, che sanciva il principio di responsabilità implicita dell'organo di autogoverno di cosa nostra per i delitti strategici, si rompe quel «patto di scambio» che per decenni aveva mantenuto in equilibrio il rapporto mafia-politica.

La decisione giurisdizionale provocava la reazione «vendicativa» di Salvatore Riina, allora capo indiscusso dell'organizzazione mafiosa appartenente all'ala estremista corleonese, nei confronti dei vecchi referenti politici che gli avevano voltato le spalle (Salvo Lima e Ignazio Salvo) e dei nemici storici dell'organizzazione, i giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Questi ultimi verranno trucidati nelle stragi di Capaci e di via D'A-melio nelle quali, per le modalità, sia organizzative, sia esecutive, appare ragionevole ipotizzare una convergenza di interessi tra cosa nostra, pezzi deviati dello Stato, borghesia mafiosa, settori della massoneria nonché mondo degli affari e della politica.

La stagione della «resa dei conti» proseguiva con la strategia terroristica culminata con le stragi dell'estate del 1993 contro «obiettivi indeterminati» che miravano a costringere lo Stato, mediante una «trattativa-ricatto», alla chiusura delle carceri speciali di Pianosa e dell'Asinara, alla sterilizzazione della normativa sui collaboratori di giustizia ed all'abrogazione della normativa penitenziaria sul carcere.

Ed è proprio su tale ultima «richiesta» che si riscontra una singolare corrispondenza di date, a decorrere dal maggio del 1993, tra le stragi sul territorio e la scadenza di tre blocchi di provvedimenti istitutivi del regime detentivo di cui all'art. 41*bis* dell'ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, che erano stati emessi nell'anno precedente, in una ostentazione di forza e violenza che sembrerebbe avere accompa-

¹⁴⁷ Si veda Doc XXIII, n. 2 dell'XI legislatura, Relazione sui rapporti tra mafia e politica, approvata dalla Commissione nella seduta del 6 aprile 1993.

gnato quantomeno il tentativo di instaurare una negoziazione con settori dello Stato.

Il tema delle stragi del 1992 è entrato nell'inchiesta della Commissione fin dall'inizio del suo mandato. Nell'ambito di una ricognizione preliminare sulla situazione della criminalità in Italia e della conseguente azione di contrasto dello Stato, la Commissione, in questo contesto, ha audito il procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, che ha a lungo ricostruito gli avvenimenti che portarono all'uccisione di Giovanni Falcone, di Paolo Borsellino e delle loro scorte, con particolare riferimento, rispetto alla strage di via D'Amelio, all'accelerazione della strage, rispetto ad altri programmi stragisti di cui hanno parlato vari collaboratori, e alla cosiddetta "trattativa" tra la mafia e pezzi dello Stato, soprattutto attraverso Vito Ciancimino, e, rispetto alla strage di Capaci, al periodo in cui la mafia programmò l'uccisione di Falcone con un attentato da compiere a Roma, per mano di un gruppo di fuoco inviato nella capitale per studiare e realizzare l'attentato seguendo gli spostamenti e le abitudini del magistrato.

Più specificamente, la Commissione ha avviato una fase di inchiesta sulle stragi e i grandi delitti degli anni 1992-1993.

Tale attività della Commissione è iniziata con le comunicazioni del Presidente Pisanu svolte nella seduta del 30 giugno 2010, ed è proseguita con una serie di importanti audizioni di politici e rappresentanti di vertice della pubblica amministrazione che, all'epoca dei fatti, sono stati a vario titolo protagonisti di quel periodo storico. All'atto della pubblicazione della relazione, la Commissione, dopo aver ascoltato gli ex ministri della giustizia Martelli e Conso, gli ex ministri dell'interno Scotti e Mancino, i vertici amministrativi del Ministero della giustizia e i direttori del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria dell'epoca, il comandante del ROS e il direttore della DIA *pro tempore* e il presidente della Commissione antimafia della XI legislatura, sta esaminando i risultati finora conseguiti per il prosieguo dell'inchiesta.

Gli ulteriori approfondimenti formeranno oggetto di una separata, apposita relazione al Parlamento.

Si può dunque affermare che la strategia stragista di cosa nostra degli anni 1992-1993 costituisce il risultato della rottura delle relazioni tra cosa nostra e quei settori del mondo politico ed economico che nel corso degli ultimi decenni hanno coabitato prima, e colluso dopo, con uomini e ambienti vicini od organici alla mafia e con gli interessi criminali dell'organizzazione mafiosa. L'attività della Commissione ha iniziato a scandagliare a fondo tutti gli elementi documentali e di inchiesta evidenziando l'ipotesi di una possibile trattativa che richiede un lavoro di ulteriore approfondimento sulle stragi del 1992 e del 1993.

Con l'ascesa ai vertici di cosa nostra di Bernardo Provenzano - subentrato a Salvatore Riina, arrestato nel gennaio del 1993 - cessano stragi e fatti di sangue e l'associazione mafiosa adotta la strategia della «sommersion».

La pericolosità dell'associazione mafiosa, tuttavia, non appare affatto essersi affievolita in quanto nel corso della sua storia tutti coloro che sono usciti indenni dalle guerre di mafia o dai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria si sono sempre acquietati in attesa che la piena passasse: «*post fata resurgo*»; «*calati iunco, ca passa a' china*» è il motto che si addice ai mafiosi che hanno imparato ad essere saggi e circospetti nei lunghi e sfortunati secoli della loro esistenza.

Ed, infatti, l'attuale obiettivo dell'organizzazione mafiosa sembra essere costituito dalla rinegoziazione delle relazioni con nuovi esponenti della classe politica e le recenti indagini ci consegnano una mafia che sembra essere entrata nei «salotti buoni», intraprendendo un processo di finanziarizzazione attraverso personaggi che un tempo erano consulenti dei boss ed oggi, sempre più spesso, si trovano ai vertici delle cosche, sostituendoli alla guida delle famiglie e nelle attività di controllo del territorio.

La cessazione delle stragi e dei grandi delitti, peraltro, coinciderebbe con una forte radicalizzazione «istituzional» della mafia che ha consentito alla borghesia mafiosa di trovare rimedi alternativi per il raggiungimento delle proprie finalità con un «braccio armato» sempre pronto ad intervenire nel momento in cui forme repressive più efficaci potrebbero destabilizzare gli equilibri del sistema che frattanto si sono consolidati.

In conclusione può, dunque, affermarsi sulla scia di quanto avevano osservato Franchetti e Sonnino che *nihil sub sole novi*, in quanto il rapporto mafia politica, quest'ultima componente essenziale della borghesia mafiosa, si ripete costantemente sin dall'Unità d'Italia come la replica di un'opera teatrale in cui attori diversi interpretano da sempre lo stesso copione.

Va, comunque, rilevato che il codice etico¹⁴⁸ emanato recentemente da questa Commissione, anche se allo stato trova applicazione solo come "raccomandazione", e non come provvedimento cogente, potrebbe costituire il rimedio preventivo alla degenerazione del rapporto tra rappresentante e rappresentato perché è proprio nel momento di composizione delle liste elettorali che si realizzano quei compromessi tra mafia e politica che poi determinano effetti destabilizzanti sul piano politico, istituzionale e sociale¹⁴⁹.

Nelle elezioni del 28-29 marzo 2010 in Campania sono state segnalate numerose vicende che hanno sollevato pesanti interrogativi sulle modalità di esercizio del voto. Non solo un candidato già condannato in primo grado per associazione mafiosa è risultato eletto, benché subito sospeso e poi reintegrato con decreto del Presidente del Consiglio, ma sono state numerose le attività d'indagine che hanno evidenziato modalità di controllo del voto.

¹⁴⁸ Seduta n. 36 del 18 febbraio 2010, Relazione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge n. 132 del 2008.

¹⁴⁹ Vedasi capitolo 4.5.

Dal dossier sono emerse tariffe (tra i 20 e i 50 euro) e modalità illegali di raccolta dei voti. In alcuni casi la consegna del denaro è apparsa contestuale allo scambio della fotocopia del certificato elettorale e del documento di identità, utili a risalire al seggio e a verificare, dopo lo spoglio, se in quella sezione sia stato dato un certo numero di voti per un singolo candidato. In altri casi, alcuni candidati si sono rivolti ad interi condomini, offrendo una cifra che varia dai 50 agli 80 euro per famiglia che si impegna ad assicurare il voto. Il sistema più facile per dimostrare di aver votato è emerso essere quello della fotografia effettuata con il telefono nel chiuso della cabina elettorale.

Sotto un altro profilo dall'indagine è emersa la capacità dei clan camorristici di condizionare molti voti sul territorio e di garantire al candidato loro affidatosi un'efficace propaganda elettorale. Anche in questo caso risulterebbero fissate delle tariffe e la garanzia dietro corrispettivo, da parte della cosca egemone, di una sorveglianza diretta ad impedire la copertura o la rimozione della pubblicità elettorale per almeno una settimana.

Questo sostegno mafioso all'attività elettorale di alcuni candidati evidenzia la forte capacità dei clan mafiosi di condizionare i politici eletti con il loro contributo e, loro tramite, le decisioni politiche e amministrative.

Sulla vicenda è stata presentata un'interrogazione al Senato (n. 4/02947 del 30 marzo 2010) che ha avuto risposta dal Governo. In sede di risposta il Governo ha evidenziato che "le problematiche relative a un possibile condizionamento, da parte della criminalità organizzata, del libero esercizio di voto durante le consultazioni elettorali del 28 e 29 marzo 2010 sono state oggetto di approfondita analisi nel corso di apposite riunioni del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, durante le quali è stata decisa l'intensificazione delle idonee attività di monitoraggio e info-investigative da parte delle Forze dell'ordine, finalizzate alla prevenzione di qualsiasi turbativa per la libera espressione del diritto di voto".

Il Governo ha riconosciuto che "durante i controlli effettuati dalle Forze di polizia, prima e durante le operazioni di voto, sono numerosi i casi in cui sono state scoperte e denunciate persone che avevano fatto incetta di tessere elettorali intestate a molteplici elettori, che avevano fotografato la propria scheda appena votata con il telefono cellulare, o che avevano espresso il voto due volte, approfittando della propria qualità di rappresentanti di lista. (...)".

Nel corso dei citati controlli, inoltre, il personale dell'Arma della compagnia di Pozzuoli ha rinvenuto all'interno di un bar e sala giochi una cassetta contenente 85 certificati elettorali intestati a elettori residenti nell'area degli edifici della 167 di Monterusciello e la somma di 5.300 euro.

In questo capoluogo, un rappresentante di lista è stato denunciato per «incetta di certificati elettorali», per cui è stato espulso dal seggio".

Il fenomeno del voto di scambio e del sostegno mafioso risulta pericolosamente diffuso nel territorio campano e lo stesso Governo ha dichiarato, nella risposta all'atto di sindacato ispettivo, di esserne a conoscenza e di garantire "un costante impegno al fine di prevenire e contrastare ogni fenomeno di condizionamento illecito del libero esercizio del diritto di voto, nonché dell'attività amministrativa degli enti locali e (che) non mancherà, ove dovessero sussistere i presupposti, di attivare i rimedi previsti dalle leggi."

In considerazione dell'accertata e generalizzata diffusione del fenomeno del voto di scambio, sarebbe opportuno e urgente un intervento legislativo per individuare modalità di organizzazione delle campagne elettorali che assicurino la trasparenza e la legalità delle procedure. Tale esigenza viene evidenziata anche dalle verifiche in corso sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione.

4.2 L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose

L'argomento non può essere scisso dalla trattazione dei rapporti tra mafia e politica, e si intreccia certamente anche con l'analisi delle metodologie di reclutamento del personale negli Enti Locali e nelle ASL, nonché con quanto esaminato in ordine alle procedure di appalto di lavori e forniture e con tutto quanto attiene alla gestione del territorio e delle sue risorse economiche, artistiche, umane, ambientali, urbanistiche.

Nei territori dove la sub-cultura mafiosa è ampiamente diffusa e dove lo sviluppo economico-sociale non è riuscito a rompere i legami di dipendenza delle popolazioni dai rapporti di clientela e subordinazione assistenziale al potere, la politica ha continuato più che sovente ad esprimersi attraverso i legami con le mafie, sia ricorrendo al voto organizzato dai boss, sia attraverso il sistema del voto di scambio.

Negli Enti Locali, dove la pressione degli interessi ha risvolti familiari e intrecci personali, dove anche le scelte politiche di basso profilo possono intaccare la sfera economica dei cittadini, il peso delle mafie diviene determinante, e dunque, più urgente l'adozione di misure di contrasto.

L'istituto del commissariamento, misura amministrativa pensata con lo scopo di spezzare i legami tra mafie e Amministrazioni, è stato dai primi anni '90 ad oggi uno strumento di contrasto temuto e alquanto utile.

Lo scioglimento delle Amministrazioni locali è infatti vissuto dalla politica locale come un *vulnus* insostenibile, vuoi per le inevitabili ripercussioni di immagine, vuoi per la perdita temporanea del potere decisionale.

Il provvedimento amministrativo che dispone lo scioglimento non ha un carattere punitivo nei confronti degli amministratori collusi o condizionabili. Né, tantomeno, attraverso questo nuovo strumento di contrasto il legislatore ha inteso infliggere una punizione agli elettori per aver

espresso una classe politica poco accorta e vulnerabile; ma tende sostanzialmente ad interrompere i legami che provocano infiltrazioni e condizionamenti, e permettere alla cittadinanza di ricostruire relazioni corrette con l'amministrazione¹⁵⁰.

La prima applicazione dell'istituto viene introdotta dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, che consentiva lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico.

Tale quadro normativo venne integrato dal decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164¹⁵¹, recante *"Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente e a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso"*, che aggiunse alla legge 19 marzo 1990, n. 55, recante *"Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale"*, il nuovo art. 15-bis che prevedeva appunto un'ipotesi di scioglimento nuova rispetto a quelle precedentemente previste.

Il contenuto del suddetto art. 15-bis, come modificato dal decreto-legge 25 febbraio 1993, n. 42¹⁵² e dal decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529¹⁵³, venne poi collocato nell'ambito degli artt. 143 e ss. del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("TUEL").

L'ultima sostanziale modifica al riguardo è intervenuta con il c.d. «pacchetto sicurezza» del 2009 (legge 15 luglio 2009, n. 94 *"Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"*; in particolare, con l'articolo 2, comma 30) che ha introdotto una ampia serie di modifiche all'articolo 143 del TUEL, i cui effetti concreti dovranno essere valutati nel tempo¹⁵⁴. Secondo la Direzione Nazionale Antimafia, la riforma del 2009 ha da un lato organizzato meglio la materia, ma dall'altro *"ha imposto soglie probatorie per i provvedimenti di scioglimento decisamente più alte"*¹⁵⁵.

Con la legge n. 94 del 15 luglio 2009, i presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali sono infatti diventati più rigo-

¹⁵⁰ Si veda sul tema Vittorio Mete, in «Lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose» – 10 ottobre 2009 da www.narcomafie.it.

¹⁵¹ Convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221.

¹⁵² *«Disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni amministrative e per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993»*, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 1993, n. 120.

¹⁵³ *«Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso»*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 1994, n. 108.

¹⁵⁴ La stessa disposizione individua i soggetti interessati dalla disciplina dello scioglimento per infiltrazioni mafiose attraverso il rinvio all'art. 77, comma 2, del TUEL anche se già prevista, con più ampia portata, dall'art. 146, comma 1, del TUEL, ai sensi del quale essa si applica a: comuni; province; città metropolitane; comunità montane; comunità isolate; unioni di comuni; consorzi di comuni e province; aziende sanitarie locali ed ospedaliere; aziende speciali dei comuni e delle province; consigli circoscrizionali.

rosi, in quanto gli elementi sui collegamenti con la criminalità mafiosa o sul condizionamento devono essere *"concreti, univoci e rilevanti"*.

La nuova normativa ha inoltre introdotto una maggiore specificazione della fattispecie del condizionamento attraverso la distinzione della fattispecie della *"alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi"*, da quella della *"compromissione del buon andamento o dell'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali"*.

Non v'è dubbio che i presupposti per lo scioglimento siano ora individuati in maniera formalmente più restrittiva rispetto al testo precedente della norma, anche se di fatto la nuova regola realizza un'opera di armonizzazione formale della legge con la costante interpretazione giurisprudenziale, secondo cui il decreto deve fondarsi, per essere legittimo, su fatti – che in caso di contestazione è onere della pubblica amministrazione di dimostrare – che rivelino in modo sufficientemente obiettivo l'esistenza di un reale e concreto collegamento tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata.

Inoltre, un rilevante elemento di novità introdotto dal *"pacchetto sicurezza"* – sollecitato dalla Commissione antimafia nella precedente legislatura – è rappresentato dall'estensione¹⁵⁶ dei rimedi contro i collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso e contro i suoi condizionamenti anche a carico di segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale, allo scopo di fronteggiare i fenomeni di infiltrazione e condizionamento che si possono porre in atto attraverso i responsabili della gestione burocratico-amministrativa dell'ente. Inoltre, il comma 6 del citato articolo 143 del TUEL prevede anche la risoluzione di diritto degli incarichi di cui all'articolo 110 TUEL, nonché degli incarichi di revisore dei conti e dei rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.

Molte sono anche le novità in materia procedimentale, introdotte dalla legge n. 94 del 2009 (a partire dalla fissazione di una precisa tempistica per l'accesso ispettivo e le proposte).

Il legislatore ha attribuito rilievo centrale al modo in cui è concretamente gestito l'ente oggetto di accesso ispettivo e sottoposto allo scioglimento. Infatti, la commissione prefettizia d'indagine deve indicare nella propria relazione *«gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica»*,

¹⁵⁵ Relazione 2010 D.N.A., Parte I – 11. *Le attività svolte in ordine alle «materie di interesse»: Infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione*, pag. 436.

¹⁵⁶ Il nuovo comma 2 dell'art. 143 del TUEL prevede che gli accertamenti effettuati dal prefetto in ordine alla sussistenza degli elementi circa collegamenti e condizionamenti da parte della criminalità mafiosa debba essere effettuato anche con riferimento a segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale.

mentre il ministro, nella proposta di scioglimento, indica «*in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico*» nonché «*gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento*».

Lo studio della dislocazione territoriale delle amministrazioni investite dal provvedimento di cui trattasi, l'attenzione al periodo storico-temporale in cui gli stessi sono stati sciolti ed in quale contesto politico-governativo, è una utile chiave di lettura sulla efficacia dello strumento; utile è ancor più l'approfondimento delle cause che hanno condotto, in non pochi casi, al riproporsi delle condizioni per la riadozione del provvedimento di rigore.

Il ripetersi delle condizioni per l'ulteriore scioglimento, verificatosi in diversi casi induce a riflettere e a chiedersi se le cause dell'insuccesso stanno nello strumento o nella sua non felice gestione, senza escludere che anche altrove la misura di rigore potrebbe non aver centrato le sue finalità.

I Governi succedutisi nell'intervallo di questi anni hanno adottato oltre duecento provvedimenti di scioglimento di consigli comunali e quattro di aziende sanitarie. Al mese di dicembre 2011 sono 205 i consigli comunali sciolti in Italia per infiltrazioni mafiose, in questa particolare classifica la maglia nera spetta alla Campania, con 85 comuni, seguita da Sicilia con 56 e Calabria con 53. Chiudono la Puglia con 7, Basilicata, Lazio, Piemonte e Liguria tutte con un solo comune. I quattro consigli comunali sciolti al di fuori delle c.d. regioni a rischio sono: Montalbano Jonico (Matera), sciolto nel 1994; Bardonecchia (Torino), sciolto nel 1995; Nettuno (Roma), sciolto nel 2005; Bordighera (Imperia), sciolto nel 2011.

Particolari e significativi aspetti dei metodi d'infiltrazione da parte della criminalità organizzata nel tessuto politico sono emersi anche dalle attività info-investigative che hanno determinato il recente scioglimento del consiglio comunale di Bordighera¹⁵⁷, localizzato in una delle regioni considerate tradizionalmente a bassa penetrazione mafiosa, dove da parte delle Autorità competenti è stato evidenziato un diffuso clima di intimidazione al quale hanno soggiaciuto sia gli organi di governo che settori dell'apparato burocratico dell'amministrazione comunale. Due assessori sono stati intimiditi da membri di due «*famiglie*» contigue alla criminalità organizzata calabrese per essersi opposti, nel corso di una riunione di giunta, all'autorizzazione per l'apertura di una sala giochi per *slot machines*. Gli stessi esponenti della malavita locale, nel chiedere contezza del diniego ad uno dei predetti amministratori, gli ricordavano che quando aveva avuto bisogno dei loro voti essi lo avevano appoggiato. Inoltre, l'accesso ispettivo disposto dal prefetto di Imperia ha evidenziato un certo *favor* (continuato nel tempo) caratterizzato da omissione di controlli nell'esecuzione

¹⁵⁷ Cfr. D.P.R. 24 marzo 2011. Scioglimento del consiglio comunale di Bordighera e nomina di una commissione straordinaria. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 20 aprile 2011.

di lavori pubblici affidati in appalto o subappalto ad una società facente capo ad una famiglia contigua alla criminalità organizzata.

Tenuto conto che sarebbe oltremodo necessario servirsi, per l'attività di accesso ispettivo e per l'incarico di gestione commissariale, di funzionari formati per lo svolgimento di tali specifiche attività, è qui il caso di esprimere alcune considerazioni sulle modalità di reclutamento del personale negli Enti locali, poiché trattasi del personale di cui poi dovranno servirsi le commissioni straordinarie per l'espletamento della ordinaria amministrazione che, non va dimenticato, comprende tutta l'attività dell'ente, dalla gestione del registro di protocollo alla redazione dei piani regolatori.

È stato spesso constatato che il personale reclutato dagli enti territoriali del sud per fini clientelari e senza alcun rispetto dei principi di legalità, trasparenza e buon andamento della P.A., non possiede appieno i requisiti di idoneità allo svolgimento proprio della funzione.

Le funzioni che un'amministrazione locale è chiamata a svolgere sono molto varie e molto complesse; la qualità del personale, specie di quello con funzioni dirigenziali, è dunque vitale e inscindibile per il conseguimento di risultati.

Con una normativa che ha eliminato ogni forma di controllo sugli atti, sulle scelte, e sulla gestione, salvo il controllo interno, rimasto nel meridione in massima parte mera indicazione di principio, e con un sistema che ha affidato ai vertici amministrativi anche la responsabilità diretta della adozione di determinazioni di assoluto rilievo, il reclutamento e la progressione di carriera del personale è di vitale importanza.

Le chiamate dirette, le progressioni di carriera determinate con procedure disinvolute, l'affidamento di incarichi apicali adottati senza l'esame comparato di *curricula*, la pubblicazione di bandi di concorso *ad personam*, tutti sistemi largamente in uso nelle pubbliche amministrazioni locali e non, sono ampiamente documentati nelle relazioni delle commissioni di accesso che costituiscono una ricca fonte di conoscenza del fenomeno di cui si tratta.

Del resto l'assenza di controllo sulle amministrazioni, il sistema di affidamento degli incarichi di segretario comunale, mediante scelta dei Sindaci, affida totalmente alla eventualità di un ricorso alla giurisdizione amministrativa (TAR), o ad una indagine penale il controllo di legalità su tutte le procedure amministrative ivi comprese quelle relative alla assunzione e gestione del personale.¹⁵⁸

In un sistema così delineato, non può stupire se le procedure di scioglimento e le conseguenti gestioni commissariali, non sempre siano state coronate da successi. In sostanza non si riesce spesso ad interrompere quel nodo di interessi che lega la politica locale alla mafia, e attraverso i metodi di reclutamento del personale si espande sulla così detta società civile.

¹⁵⁸ Esame dello studio predisposto dal CENSIS sul condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno. Seduta della Commissione del 30 settembre 2009. Intervento del Presidente Pisanu. Pag. 27.

Non mancano casi di indagini aperte da parte della magistratura.

Nella provincia di Napoli e in Campania sono molti gli episodi legati al fenomeno del voto di scambio.

Il 6-7 giugno 2009, in occasione delle elezioni amministrative, la Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha formalizzato le deleghe di indagine per verificare la regolarità del voto e, ancor prima, quella delle liste elettorali e della loro composizione nel Comune di Gragnano, in provincia di Napoli interessato, secondo gli inquirenti, dal fenomeno del voto di scambio.

Nel corso delle citate elezioni amministrative sono stati sollevati sospetti sulle modalità di esercizio del voto.

Nell'indagine della Direzione distrettuale antimafia sembra emergere il ruolo di esponenti politici e scrutatori, che avrebbero inquinato le elezioni e fatto votare più volte in maniera illegale.

Secondo intercettazioni ambientali, rese note dagli inquirenti, alcuni candidati anche eletti, al fine di assicurarsi un appoggio elettorale, avrebbero chiesto al clan malavitoso dei Di Martino sostegno, tradottosi in pressioni sui cittadini al fine di condizionarne il voto.

Sono state inoltre presentate numerose denunce in ordine al rilascio di oltre 1.300 duplicati di schede elettorali, e al ritrovamento, nelle urne, di schede votate con la stessa grafia in numerosi seggi a favore sempre degli stessi personaggi.

La Commissione d'accesso, insediata a metà giugno 2011 presso il comune di Gragnano per accertare eventuali condizionamenti della camorra sull'amministrazione comunale, ha concluso la propria indagine nel dicembre 2011.

È stato di grande utilità, per ottenere maggiori risultati nella lotta contro le infiltrazioni nelle amministrazioni locali, l'aver introdotto nel *pacchetto sicurezza* in vigore dall'8 agosto 2009, come già accennato, l'applicabilità della sospensione dall'incarico del segretario comunale o provinciale, del direttore generale, dei dirigenti dei dipendenti su proposta del prefetto, con provvedimento del Ministro dell'Interno. Si tratta di norme particolarmente opportune, perché permettono di rescindere il collegamento patologico tra funzionario ed Ente.

Gli interessi economici che ruotano in un territorio, investono gli appalti, le forniture, la gestione delle licenze edilizie, le destinazioni urbanistiche, le concessioni demaniali; non è pertanto pensabile che gli interessi mafiosi, spesso divulgati anche sotto forma di subculture, possano essere debellati senza concedere agli amministratori straordinari i necessari poteri per cambiare all'interno delle amministrazioni il personale, i dirigenti, che hanno le loro proprie responsabilità, per rescindere contratti di dubbia legalità, o ancora per annullare o revocare provvedimenti adottati illegittimamente in favore del personale.

Al di là dei dati numerici complessivi, la valutazione dello strumento di rigore a disposizione del Governo va fatta attraverso una analitica ricerca fondata sulle esperienze maturate, senza perdere di vista lo scopo della normativa che ha voluto individuare uno strumento che possiede

tutte le caratteristiche del provvedimento amministrativo, e quindi non strettamente soggetto all'onere della prova; insieme al provvedimento con cui si rilascia la certificazione anti-mafia, lo scioglimento delle amministrazioni, rimane un provvedimento discrezionale soggetto a tutte le garanzie giurisdizionali, che obbedisce ai requisiti di legittimità degli atti amministrativi, ma che non può certamente basarsi sulle prove così come richieste dal procedimento penale.

Una attenta e oculata applicazione dello stesso, non può che essere essenziale nella lotta alla mafia; lo dimostrano le tante relazioni delle commissioni di accesso, che hanno svelato con ricchezza di dati i meccanismi di formazione del connubio tra mafia e politica e fotografato le metodologie con cui le infiltrazioni vengono realizzate.

Si è riscontrata la non chiarezza dell'attuale quadro normativo in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, conseguente a fenomeni di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso.

È infatti accaduto che dinanzi all'evidente rischio di un incombente decreto di scioglimento ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo Unico delle leggi sugli enti locali), la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio comunale abbia rassegnato le dimissioni, evitando così lo scioglimento per infiltrazione mafiosa, nonché le conseguenti sanzioni politiche, il che ha, di fatto, consentito ai medesimi consiglieri dimissionari di ripresentarsi alle nuove elezioni, non essendo risultato possibile applicare nei loro confronti la norma di cui al comma 11 del predetto articolo 143.

Oltre a ragionare su ineleggibilità e incompatibilità bisogna cominciare a prospettare norme che intervengano direttamente sulla incandidabilità dei soggetti ritenuti vicini ai clan mafiosi, al fine di impedire o rendere comunque sempre più difficile la raccolta del consenso attraverso candidati, che, soprattutto nei territori più esposti, rappresentano un chiaro segnale di influenza della criminalità organizzata sulle scelte di voto, tanto più quando si possa già prevedere che verranno sospesi dai Prefetti dopo la loro elezione.

4.3 LA CORRUZIONE

L'art. 97 della Costituzione prevede che «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon funzionamento e la imparzialità dell'amministrazione».

Il problema della trasparenza è incominciato a porsi in modo concreto a partire del "Rapporto Giannini"¹⁵⁹ (16 novembre 1979), dal nome del Ministro della Funzione Pubblica, Massimo Severo Giannini. Ne seguì una riforma del procedimento amministrativo con legge 7 agosto 1990, n. 241, ed una riforma dell'ordinamento amministrativo con lo svi-

¹⁵⁹ Si veda sul tema il Primo Rapporto al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) – Roma, febbraio 2009.Doc. 589/1.

luppo del principio di pubblicità dell'azione amministrativa e l'inserimento della trasparenza della P.A. come principio generale dell'azione amministrativa, trasfuso nella successiva legge 11 febbraio 2005, n. 15, anche mediante la codificazione del cosiddetto diritto di accesso. Sotto il profilo organizzativo un importante contributo all'ampliamento della trasparenza della P.A. è venuto dagli impulsi verso l'informatizzazione e la digitalizzazione.

La legislazione degli anni '90 del secolo scorso ha poi introdotto in maniera organica nel nostro sistema il principio della distinzione tra indirizzo politico, affidato ai titolari degli organi politici, e gestione amministrativa, di spettanza dei dirigenti. La legge n. 241 del 1990 ha poi introdotto tale principio nelle amministrazioni locali ed il decreto legislativo n. 29 del 1993 gli ha conferito valore generale.

Dopo la soluzione cavourriana di metà Ottocento che riconduceva ogni decisione al ministro, considerando il direttore un suo mero coadiutore; dopo la scelta degli anni '70 del secolo scorso, che attribuiva ai dirigenti il potere di emanare alcune categorie di atti sotto il controllo gerarchico del ministro; negli anni '90 del XX secolo si è passati finalmente in Italia alla piena legittimazione del dirigente ad adottare tutti gli atti di gestione tecnica ed amministrativa, sganciandolo dal condizionamento della politica.

Trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa della P.A. sono strumenti essenziali di lotta alla corruzione. Questa infatti si contrasta con il controllo sociale; ma, perché questo si realizzi servono senso civico dei cittadini e trasparenza. Il primo richiede tempi lunghi ed investimenti non sempre di pronto ritorno, quali interventi di formazione e sensibilizzazione pubblica, al fine di formare una nuova e più responsabile coscienza sociale; la trasparenza, invece, è di più semplice apprestamento e realizzazione, trattandosi di fatto tecnico, perseguibile e realizzabile col contributo di tutti.

Prevenzione e repressione costituiscono poi le risposte più dirette apprestate dall'ordinamento contro la corruzione. Tra i delitti corruttivi in senso lato vanno annoverati tutti quelli che producono un danno all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi di rilevanza economica, ricompresi nel capo I e II del titolo II del libro secondo del codice penale (delitti di peculato, artt. 314 e 316; delitti di concussione e corruzione nelle sue diverse accezioni, artt. 317, 318, 319, 319-ter, 320; delitto di istigazione alla corruzione, art. 322; delitti di peculato, concussione, corruzione ed istigazione alla corruzione nei confronti di membri di organi della Comunità Europea e di funzionari della Comunità Europea o di Stati esteri, art. 322-bis; delitto di malversazione da parte del privato a danno dello Stato o della Comunità Europea nella percezione indebita di erogazioni, artt. 316-bis, 316-ter; reati di turbata libertà degli incanti, art. 353 ed inadempimento di pubbliche forniture, art. 356; reato di truffa aggravata in danno dello Stato, art. 640 secondo comma, numero 1). Rispetto ad altri Paesi occidentali, l'esperienza italiana si contraddistingue, oltre che per la scala di diffusione della corruzione rivelata dalle indagini

giudiziarie, anche per la capillare penetrazione del fenomeno nei gangli vitali dell'amministrazione pubblica.

Tra gli anni 2004-2010¹⁶⁰ la «corruzione scoperta» (misurata dalle denunce di reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento) presenta una stabilità di fondo: circa 3.000-3.500 reati all'anno, con un picco più elevato nell'anno 2006 (circa 5.500) ed una leggera flessione nell'anno 2010 (3.076). La tipologia di denuncia di reato più consistente (42%) attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (640-*bis* c.p.) ed a quello di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-*ter* c.p.). Tutto questo sta a dimostrare la crescente attenzione della criminalità organizzata verso i vantaggi illeciti derivanti dai finanziamenti pubblici. Trattasi tuttavia di violazioni che possono essere consumate da «chiunque» (i cosiddetti reati «impropri») e non richiedono una particolare qualifica in capo al soggetto attivo: nei casi dei delitti previsti dagli artt. 640-*bis* c.p. e 316-*ter* c.p. non ci sono infedeltà del P.U. o mercimonio di pubbliche funzioni; c'è semplicemente una P.A. che non è in grado di difendersi e dei «ladri» che la depredano, un saccheggio sistematico che condiziona evidentemente l'operatività della P.A.

Negli ultimi sette anni presi in esame (anno 2004-anno 2010) i due delitti pesano infatti complessivamente quasi il 42% del totale dei reati contro la P.A. In particolare essi rappresentano nel 2004, con 1.276 denunce sulle 3.403 totali registrate, il 38%; nel 2005, con 1.491 denunce su 3.550, il 42%; nel 2006, con 3.583 denunce su 5.448, il 66%; nel 2007, con 1.171 denunce su 3.367, il 35%; nel 2008, con 1.104 denunce su 3.413, il 32%; nel 2009, con 977 denunce su 3.230 il 30%; nel 2010 con 1.1002 denunce su 3.076, il 33%¹⁶¹. Negli ultimi sette anni il numero di fatti di reato intercettati dalle Forze di Polizia in materia di reati contro la P.A. (nei termini sopra indicati) è stabile: 25.537 reati consumati, con una media poco superiore ai 3.600 delitti all'anno, con 103.215 persone denunciate (25.435 donne e 77.780 uomini).

Nell'anno 2009 l'abuso d'ufficio ha avuto una percentuale di incidenza del 27,28%, il peculato del 6,97%, l'istigazione alla corruzione del 5,06%, la turbata libertà degli incanti del 3,17%, la concussione del 3,12%, la corruzione propriamente detta complessivamente del 4,01%¹⁶².

L'analisi della distribuzione territoriale delle denunce di reato per regioni evidenzia poi che tra le prime cinque regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi compaiono le quattro regioni del Sud Italia, interessate al fenomeno delle mafie: la Sicilia col 13,07%, la Campania con l'11,46%, la Puglia col 9,44% e Calabria con l'8,19%. In

¹⁶⁰ Cfr. Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, anno 2010. Doc. 589/2.

¹⁶¹ Cfr. Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, anno 2010. Doc. 589/2.

¹⁶² Cfr. citato Primo Rapporto al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) – Roma, febbraio 2009. Doc. 589/1.

buona sostanza, nelle quattro anzidette regioni d'Italia é diffusa quasi la metà dei fenomeni corruttivi accertati nel Paese (precisamente il 42,16%). L'unica regione del Nord ad alto indice corruttivo è la Lombardia col 9,39% del totale di denunce¹⁶³.

Secondo le stime formulate sulla base della qualità e quantità della corruzione "scoperta", da parte di taluni studiosi del fenomeno si é giunti all'allarmata conclusione secondo la quale la corruzione latente in Italia avrebbe un impatto economico di circa 50-60 miliardi di euro l'anno che grava sulle tasche dei cittadini ed erode e frena lo sviluppo economico del Paese, corrispondendo al 3% circa del pil nazionale ed incidendo nella misura di circa 1.000,00 euro l'anno per cittadino. In buona sostanza questa sarebbe la tassa che ciascuno di noi (compresi i neonati) paga annualmente alla corruzione. Anzi, secondo la stima del presidente della Corte dei Conti nel 2010 l'incidenza del danno economico si sarebbe apprezzata del 30%. Un danno ancora maggiore si paga, poi, in termini di immagine, di moralità pubblica e di fiducia; trattasi di un costo non monetizzabile che rischia di ostacolare gli investimenti esteri in Italia, di uccidere la fiducia nelle istituzioni, di compromettere irreversibilmente il futuro del Paese.

Va comunque rilevato che a tali osservazioni vengono mosse critiche da parte del Servizio Anticorruzione e Trasparenza¹⁶⁴.

Nella relazione finale della commissione di studio per contrastare i fenomeni della corruzione dal 1997, venivano indicate tra le possibili cause della corruzione:

1. l'ampiezza dell'intervento statale ed in particolare lo sviluppo dei finanziamenti pubblici in numerosi campi di attività economica;

2. l'assenza di apprezzabile «mobilità» del personale, occasione quest'ultima, di progressivo arricchimento di esperienza e causa, al tempo stesso, di retto ed imparziale svolgimento delle funzioni, minimamente turbato o condizionato da legami ambientali. Naturalmente non è pensabile di potere generalizzare simile principio, vuoi per l'ormai connaturata disaffezione del dipendente pubblico alla mobilità geografica e per le conseguenti generalizzate resistenze, vuoi per la scarsità di alloggi delle amministrazioni da destinare al personale in servizio. Si potrebbe semmai pensare a forme di incentivazione economiche e criteri di contrattazione collettiva che prevedano una mobilità quanto meno in un primo arco temporale del rapporto d'impiego, successivo al reclutamento;

3. il disordine normativo e l'assai frequente negoziazione della disciplina da applicare sono poi assai spesso causa di concordate, favorevoli interpretazioni, nell'ambito di una assai vasta discrezionalità che spesso si trasforma in arbitrio. Si pensi, ad esempio, ai procedimenti concessori, nel cui ambito sono riconosciuti ampi margini di discrezionalità alle ammini-

¹⁶³ Cfr. citato primo Rapporto al parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) – Roma, febbraio 2009. Doc. 589/1.

¹⁶⁴ Cfr. Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, anno 2010. Doc. 589/2.

strazioni concedenti, fin dalla scelta dell'impresa concessionaria, cui per altro attribuiscono assai spesso posizioni dominanti e privilegi, creando rapporti del tutto peculiari fra poteri pubblici ed imprenditori, che distorcono il gioco della concorrenza e rischiano di debordare in vicende quanto meno collusive. «A meno che non si rinvenga nell'ordinamento quella riserva d'impresa a favore dei pubblici poteri (in base all'art. 43 della Costituzione), che giustifichi l'impiego dello strumento concessorio, i procedimenti di questo tipo andrebbero sostituiti con procedure amministrative meno discrezionali e discriminanti, come le autorizzazioni o con rapporti contrattuali d'appalto, soggetti alle regole comunitarie di aggiudicazione: ciò potrebbe avvenire in settori molto rilevanti, come le radiotelevisioni, le telecomunicazioni, le autolinee, i trasporti di linea aerei e marittimi, i servizi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche»¹⁶⁵, in modo da inserire, ove possibile, nell'agire della P.A. elementi di concorrenza; il trasferimento di numerose funzioni ed ingenti risorse alla periferia, in virtù di un decentramento amministrativo che purtroppo ha anche favorito il rafforzamento di centri di potere locali; così operando, una burocrazia periferica impreparata ed assai spesso inidonea ai nuovi compiti di gestione ha frustrato gli sperati benefici del decentramento amministrativo;

4. la confusione di ruoli tra personale politico e personale burocratico, con conseguente annullamento della reciproca attività di controllo. Dopo l'entrata in vigore della già menzionata legge n. 241 del 1990 e del decreto legislativo n. 29 del 1993, che hanno introdotto il principio della distinzione tra indirizzo politico, affidato ai titolari degli organi politici e gestione amministrativa, di spettanza dei dirigenti, la situazione sotto questo aspetto è in qualche misura migliorata, ma persistono sacche grigie e di resistenza che debbono essere eliminate. Il processo di autonomia dell'alta burocrazia dalle ingerenze politiche non deve subire colpi d'arresto o virate, sia nello Stato, sia nelle regioni, sia negli enti locali, pena il fallimento del terzo decentramento italiano del dopoguerra (dopo quelli del 1972 e del 1977) e del riordinamento delle amministrazioni statali¹⁶⁶;

5. la farraginosità e lentezza della procedura amministrativa, per effetto della quale molto spesso sono i funzionari a decidere quali pratiche far viaggiare per corsie preferenziali o come amministrare certe risorse. Essi potranno compiere o non compiere un certo atto, scegliere l'uno o l'altro beneficiario privato, spendere più o meno risorse pubbliche. La rigidità e la sovrabbondanza delle disposizioni ne comportano il più delle volte l'aggiramento con metodi alternativi e norme di deroga. I poteri discrezionali, così reintrodotti, non avendo riconoscimento esplicito, risultano ancor più vulnerabili alla corruzione;

¹⁶⁵ Cfr. Relazione finale della Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione (la cosiddetta Commissione Minervini) presentata alla Camera il 29.09.1997.

¹⁶⁶ Cfr. Relazione finale della Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione (la cosiddetta Commissione Minervini) presentata alla Camera il 29.09.1997.

6. la debolezza dell'amministrazione e l'assenza di corpi tecnici: appaiono infatti particolarmente in crisi i corpi tecnici dello Stato, inclusi quelli aventi una grande tradizione, come il Genio Civile e gli Uffici Tecnici Erariali, i cui organi sono carenti ed il cui livello qualitativo é insufficiente, perché il livello retributivo non attira i professionisti più qualificati. Ad essi vanno aggiunti gli informatici e gli statistici. L'informatica, infatti, non è più soltanto una risorsa strumentale, è piuttosto un insieme strategico, che può garantire maggiore rapidità dell'azione amministrativa, più trasparenza e attenuazione di discrezionalità nella trattazione delle pratiche, possibilità di controlli incrociati. La statistica è attività fondamentale per bene amministrare; si pensi soltanto al supporto conoscitivo che può fornire a procedure decisionali equilibrate, a programmi di valutazione o a servizi di controllo;

7. l'assenza di codici di comportamento dei dipendenti pubblici, da adottare al più presto con decreto legislativo, a sua volta ricordato alla regolazione contrattuale delle sanzioni disciplinari;

8. l'inefficienza dei controlli, volti non già alla verifica formale della regolarità e della legittimità dei singoli atti - come tuttora avviene - bensì alla ricerca della rispondenza o meno della decisione all'interesse pubblico. Il procedimento infatti potrà essere assolutamente corretto, ma la decisione non conforme all'interesse pubblico, come nei casi di distorsione della domanda con conseguente realizzazione di opere pubbliche non necessarie. Sprechi ed inefficienze di questo tipo sarebbero, invece, meglio individuabili mediante controlli di risultato. Tarda infatti a mutare una mentalità eccessivamente formalistica, diretta prevalentemente alla verifica preventiva della legittimità degli atti e della regolarità contabile delle gestioni, dimostratasi assai debole come strumento di prevenzione delle disfunzioni. Sotto tale profilo e per meglio arginare il fenomeno della corruzione, occorre invece spostare il sistema dei controlli sui risultati effettivi, volti a valutare non soltanto la legittimità, ma anche l'efficacia, l'efficienza, l'economicità della gestione;

9. la sfiducia dei cittadini nella garanzia dei loro diritti, di tal che il principio che in numerosi settori ispira i rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini non é quello della certezza dei tempi e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, bensì quello dell'arbitrio della P.A. Ciò favorisce la monetizzazione dei poteri amministrativi, dato che cittadini ed imprese spesso trovano conveniente pagare in cambio di atti dovuti, piuttosto che ricorrere ai lenti rimedi di tutela apprestati dall'ordinamento.

Da tale analisi si deduce che, per portare avanti la lotta alla corruzione con discrete prospettive di successo, è necessario il concorso di tre fattori, tutti di indubbia rilevanza e tra di essi strettamente interdipendenti: la volontà politica; la pressione dell'opinione pubblica; l'individuazione di strumenti tecnici per analizzare, valutare e prevenire il rischio di corruzione.

Con legge 3 agosto 2009, n. 116, l'Italia ha ratificato la convenzione dell'ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31.10.03 con risoluzione n. 58/4. L'art. 5 della convenzione in oggetto

pone, per la prevenzione della corruzione stessa, tra gli altri due principi fondamentali: *trasparency* e *accountability*. Il termine "*accountability*", nell'accezione corrente nel mondo anglosassone comprende qualcosa di più del mero concetto di responsabilità: per un funzionario¹⁶⁷ della P.A. essere "*accountable*", infatti, significa essere sottoposto all'obbligo della rendicontazione; deve, cioè, dimostrare (in ogni momento), anche documentalmente, che nell'azione amministrativa siano stati rispettati, non solo i canoni della legalità, ma anche quelli dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità¹⁶⁸.

A riprova di quanto sia attualmente percepito il fenomeno della corruzione, si sottolinea che numerosi sono i provvedimenti esaminati dal Parlamento: il disegno di legge governativo recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (atto Camera n. 4434). È stata inoltre approvata la legge 3 ottobre 2001, n. 174, recante «Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione». È stata infine approvata la legge 17 dicembre 2010, n. 217, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza relativamente agli articoli sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Trattasi di iniziative che rispondono, da una parte, alla domanda di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e, dall'altra, alla necessità di adeguare l'ordinamento interno agli standard internazionali, riducendo così il livello di corruzione del nostro Paese. Viene istituito (art.1 del citato progetto di legge, atto Camera n. 4434) il Piano nazionale anticorruzione, strumento questo, che attua la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, già ratificata con la citata legge 3 agosto 2009 n. 116. L'adozione del Piano anticorruzione si rende necessaria anche a seguito della valutazione fatta tra l'ottobre 2008 ed il giugno 2009 dal Gruppo di Stati europei contro la corruzione (GRECO), organismo istituito dal Consiglio d'Europa e del quale l'Italia fa parte dal 2007; anzi è stata prevista una procedura di *follow up* diretta a verificare lo stato di attuazione della risoluzione, in virtù della quale l'Italia era chiamata a riferire al Consiglio di Europa entro il 31.01.11 sulle misure adottate in materia.

Quanto alle modifiche da apportare al sistema penale parrebbe auspicabile – nell'ambito di un complessivo disegno riformatore – iniziare dal mutamento della stessa formulazione della norma sulla corruzione, la quale (risentendo verosimilmente della minore complessità dell'ordinamento amministrativo all'epoca dell'entrata in vigore del codice penale del 1930) continua a porre al centro della fattispecie una configurazione dell'illecito strettamente sinallagmatica tra il compimento di uno specifico

¹⁶⁷ Cfr. Intervento del presidente della Corte dei Conti Giampaolino sulla corruzione alla Scuola Superiore della P.A.

¹⁶⁸ Cfr. Intervento del presidente della Corte dei Conti Giampaolino sulla corruzione alla Scuola Superiore della P.A.

atto contrario ai doveri di ufficio e la dazione (o promessa) di denaro o di altra utilità. Laddove, invece, la più attenta dottrina afferma che occorre tener conto dell'ormai attuale fluidità delle strutture delle «interazioni corruttive», di tal che, per valutare la contrarietà o meno della condotta del pubblico ufficiale ai suoi doveri, occorrerebbe aver riguardo non ai singoli atti, ma all'insieme del servizio reso al privato, per cui, anche se ogni atto separatamente considerato corrisponda ai requisiti di legge, l'asservimento costante della funzione, per denaro, agli interessi del privato dovrebbe potere integrare il reato di corruzione. Si potrebbe quindi pensare ad un'esplicita formulazione della norma in questione, nel senso che venga ricompreso nella condotta vietata anche il più generico (ma non per questo meno grave) asservimento della funzione del pubblico ufficiale ai voleri del privato. Sarebbe dunque preferibile ancorare la condotta illecita del reato di corruzione all'attività contraria ai doveri d'ufficio nei sensi che si sono brevemente tratteggiati ¹⁶⁹.

L'articolo 9 dell'atto Camera 4434, nel testo presentato, prevede un indiscriminato aumento delle pene per tutti i più gravi delitti contro la P.A., senza attuare alcun correttivo verso l'auspicata convergenza tra i delitti di concussione e di corruzione, laddove nelle due precedenti legislature erano state presentati diversi progetti di legge i quali – in conformità alla scelta operata in altri ordinamenti giuridici (ad es. tedesco) – puntavano a punire la mera dazione di denaro ai pubblici ufficiali, scriminando il dato del denaro o delle utilità. Nel nostro ordinamento, soprattutto alla luce dell'ambigua ipotesi della cosiddetta concussione per induzione (art.317 c.p.), si renderebbe necessario semplificare la fattispecie ed introdurre una scriminante o una diminvente specifica, ad hoc, per chi spontaneamente riferisca della dazione operata in favore di un pubblico ufficiale, in modo tale da incrinare il muro di omertà che oggi salda il patto di silenzio tra corrotto e corruttore ¹⁷⁰. L'aumento di pene, sotto questo profilo, renderebbe ancora più probabile che il corruttore non abbia alcun interesse a collaborare con l'A.G., soprattutto se si considera la spinta che la persona giuridica responsabile ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001 potrebbe esercitare nei confronti dei propri dipendenti al fine di tacere dell'accordo corruttivo ¹⁷¹.

Infine *de jure condendo* – in considerazione soprattutto dell'eccessiva durata del processo penale italiano – si rende quanto mai opportuna l'introduzione della confisca obbligatoria dei beni che costituiscono il

¹⁶⁹ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costit. e Giust. del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

¹⁷⁰ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costit. e Giust. del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

¹⁷¹ Cfr. anche art. 4 legge di ratifica Conv. di Merida che sanziona come distinta ipotesi di responsabilità quella della persona giuridica nell'induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'A.G.

profitto o il prezzo del reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca dei beni di cui il soggetto imputato di uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320 del codice penale ha la disponibilità per un valore equivalente a tale prezzo, anche al di fuori dei casi di condanna o di applicazione di pena su richiesta a norma dell'art. 444 codice di procedura penale. Infatti, l'art. 322-ter del codice penale, introdotto dall'art. 3 comma 1 della legge 29 settembre 2000 n. 300, prevede in atto la confisca obbligatoria del profitto o del prezzo dei reati da 314 a 320 c.p. soltanto nei casi di condanna o di applicazione di pena ex art. 444 c.p.p., mentre non la prevede per i casi di proscioglimento per estinzione del reato. Lo stesso è a dirsi per l'art. 240, c.p., il quale disciplina in via generale l'istituto della confisca penale. Infatti, secondo un recente arresto giurisprudenziale del Supremo Collegio a Sezioni Unite¹⁷², l'estinzione del reato per prescrizione preclude nei confronti dell'imputato di corruzione la confisca delle cose che costituiscono il prezzo, prevista, invece, come obbligatoria dall'art. 240, secondo comma, numero 1 c.p. per il solo caso di condanna. Siffatto orientamento, seppure in linea con un'interpretazione letterale e sistematica del citato art. 240 c.p., introduce un gravissimo *vulnus* nell'ordinamento, giacché risulta gravemente "antigiuridico ed immorale che il corrotto, non punibile per qualsiasi causa, possa godersi il denaro ch'egli ebbe per commettere il fatto obiettivamente delittuoso"¹⁷³.

D'altra parte nessuna apprezzabile ragione di ordine processual-penalistico sembra d'ostacolo alla introduzione *de jure condendo* della statuizione di confisca da parte del giudice penale anche nei casi di estinzione del reato: non certo la natura dell'istituto della confisca, la quale, già secondo le previsioni della Corte Costituzionale dei primi anni '60 del secolo scorso¹⁷⁴, può presentarsi nelle leggi che la prevedono con varia natura giuridica. Il suo contenuto è sempre la privazione dei beni economici, ma essa può essere disposta per motivi diversi o indirizzata a varie finalità, così da assumere volta per volta natura e funzione di pena, di misura di sicurezza ovvero anche di misura amministrativa. Peraltro, a ben considerare, neppure la limitata natura degli accertamenti connaturata alla particolare pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato sarebbe d'ostacolo alla statuizione di confisca da parte del giudice penale, ove si consideri che quel giudice può pervenire all'affermazione di responsabilità dell'imputato, anche se nei confronti di costui sia dichiarata l'estinzione del reato, che giustifichi però la condanna alla restituzione ed al risarcimento del danno nei confronti della parte civile.

Si recupererebbe in tal modo una misura patrimoniale particolarmente temuta dalla criminalità, rispetto alla quale l'eventuale estinzione del reato diverrebbe del tutto indifferente.

¹⁷² Cfr. Corte Cassazione Sez. Un. 10.07.2008 n. 38834.

¹⁷³ Cfr. Vincenzo Manzini – Trattato di diritto penale italiano – pagg. 391-392.

¹⁷⁴ Cfr. Corte Cost. n. 29/1961; C. Cost. n.46/1964.

4.4 IL SISTEMA DEGLI APPALTI E SUBAPPALTI. ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTROLLO.

Il tema dei tentativi di infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti e, più in particolare, di quelli relativi alle opere ritenute d'interesse strategico nazionale impone una breve riflessione sulla progressiva evoluzione che, negli ultimi anni, ha interessato le organizzazioni criminali, le quali, assumendo, come è noto, connotazioni spiccatamente imprenditoriali, appaiono in grado di interagire con il sistema economico-finanziario legale.

Il crimine organizzato ha scoperto nei pubblici appalti un settore in grado di assicurare alle stesse organizzazioni un ingente flusso di risorse finanziarie, utilizzando poche, ma appropriate, risorse, consentendo a tali sodalizi criminali di inabissarsi ed accantonare le cruente modalità che nel passato avevano caratterizzato l'organizzazione mafiosa.

Sull'argomento il Ministro dell'interno, sentito in audizione dalla Commissione, aveva modo di sottolineare che le organizzazioni criminali hanno assunto dimensioni e articolazioni imprenditoriali supportate da *management* e *consulting*, di altissima specializzazione e professionalità, tali da consentire loro, in un *network* criminale ormai globalizzato, un agevole utilizzo dei circuiti economico-finanziari con interessi sempre più spiccati nel settore degli appalti pubblici ¹⁷⁵.

L'allarme, proposto all'attenzione della Commissione dal Ministro dell'interno, veniva ripreso, poco dopo, in una successiva audizione dal dott. Donadio, procuratore aggiunto presso la Direzione nazionale antimafia ¹⁷⁶, che rappresentava, tra l'altro, anche interessanti particolari circa il *know-how* del cosiddetto "ciclo degli inerti". Spiegando analiticamente che l'egemonia mafiosa nell'ambito degli inerti si attua attraverso il controllo del sistema del calcestruzzo, dell'industria estrattiva, delle cave, dei bitumi, dei materiali bituminosi e del movimento della terra. Con l'egemonizzazione dei fattori produttivi legati a tutto ciò che attiene all'universo che ruota intorno al sistema delle costruzioni (dalla grande cantieristica alle costruzioni per abitazioni civili), ha provocato sempre più l'affermarsi di egemonie criminali e non solo nelle aree tradizionalmente interessate dai fenomeni mafiosi.

Sempre il dott. Donadio, nel corso dell'audizione ¹⁷⁷, poneva decisamente l'accento sul tema della tracciabilità dei flussi finanziari, ricordando che in questo contesto il sistema dei pagamenti è il vero e unico sistema di contrasto che consente di riportare ciò che viene impiegato sotto il

¹⁷⁵ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 9.

¹⁷⁶ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 5.

¹⁷⁷ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 7.

profilo del flusso finanziario con quello che viene conseguito dalla pubblica amministrazione; l'unico sistema per commisurare effettivamente il valore delle prestazioni e individuare i destinatari reali delle risorse finanziarie nell'ambito degli appalti.

In questa ottica occorre ricordare che il 7 settembre 2010 è entrato in vigore il "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", varato con la legge 13 agosto 2010, n. 136, approvata all'unanimità dai due rami del Parlamento.

In base alla nuova normativa, considerata di strategica importanza per i controlli degli appalti pubblici, i flussi finanziari di chi partecipa alle gare di appalto devono essere tracciabili, cioè dovranno essere effettuati solo tramite bonifico bancario o postale.

La legge stabilisce inoltre che gli operatori economici coinvolti in appalti pubblici e i soggetti destinatari di finanziamenti pubblici utilizzino obbligatoriamente conti correnti dedicati. L'obbligo di prevedere la tracciabilità è legato alla firma del contratto di appalto, che privo di questa clausola è nullo.

Una norma che, in pratica, consente alla Pubblica Amministrazione, ma anche alle banche, di intervenire e segnalare eventuali movimenti sospetti alle autorità competenti, dovendosi effettuare tutti i pagamenti relativi all'appalto, sia in entrata che in uscita, su un conto *dedicato* a quell'appalto, senza che sul prodotto bancario in questione si possano fare mescolanze di somme che abbiano diverso titolo¹⁷⁸.

Per gli automezzi adibiti al trasporto dei materiali la novella prevede poi che la bolla di consegna del materiale impiegato nei cantieri indichi il numero di targa e il nominativo del proprietario degli automezzi adibiti al trasporto.

È inoltre previsto che delle tessere di riconoscimento (decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81) degli addetti nei cantieri, riportino anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione, nel caso di lavoratori autonomi, il tesserino deve contenere anche l'indicazione del committente.

La legge prevede infine l'istituzione di una Stazione Unica Appaltante (SUA), operante in ambito regionale, al fine di garantire trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione degli appalti pubblici di lavori e servizi e prevenire le infiltrazioni di natura malavitosa, il relativo D.P.C.M. è stato adottato il 30 giugno 2011 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 200 del 29 agosto 2011.

Con il decreto-legge n. 187 del 12 novembre 2010, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, sono state dettate disposizioni interpretative ed attuative concernenti la tracciabilità dei flussi

¹⁷⁸ Vedasi Ranieri Razzante. Rivista amministrativa degli appalti. Normativa sugli appalti e regolamentazione antiriciclaggio: qualche considerazione sulla tutela dell'interesse pubblico. Luglio-Dicembre 2010, pag. 171.

finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di prevenire infiltrazioni criminali, di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Le modifiche apportate riguardano, in particolare:

- la data di decorrenza del termine per l'adeguamento dei contratti stipulati precedentemente al 7 settembre 2010 (180 giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge di conversione del decreto-legge n. 187);
- l'adeguamento automatico dei contratti alle clausole sulla tracciabilità, ai sensi dell'art. 1374 c.c. (il contratto obbliga le parti non solo a quanto e nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge, o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità);
- l'inserimento, oltre al bonifico bancario o postale, di "altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni";
- l'innalzamento a 1.500 euro del limite per le spese giornaliere relative a lavori, servizi e forniture pubblici per le quali possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale;
- l'eventuale costituzione di un fondo cassa cui attingere per spese giornaliere, salvo l'obbligo di rendicontazione, deve essere effettuata tramite bonifico bancario o postale o altro strumento di pagamento idoneo a consentire la tracciabilità delle operazioni, in favore di uno o più dipendenti;
- l'introduzione della possibilità, in regime transitorio e sino all'adeguamento dei sistemi telematici delle banche e della società Poste italiane Spa, di inserimento del codice unico di progetto (CUP) nello spazio destinato alla trascrizione della motivazione del pagamento.

La legge correttiva stabilisce ancora che la mancanza delle clausole sulla tracciabilità non determina la risoluzione di diritto del contratto, ma costituisce causa di risoluzione.

Infine, è prevista l'applicazione delle sanzioni anche nel caso in cui nel bonifico bancario o postale, ovvero in altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, venga omessa l'indicazione del CUP o del codice identificativo di gara (CIG).

La Commissione, nella seduta del 9 giugno 2009, per rafforzare il proprio impegno nell'accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, come demandogli dal legislatore,¹⁷⁹ ha costituito, tra gli altri, un apposito Comitato con il compito di occuparsi dell'*inquinamento delle mafie nel settore degli appalti delle opere pubbliche*. Nell'ambito di questo Comitato è stato audito l'allora presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, dott. Luigi Giampaolino che ha evidenziato, presentando anche un appo-

¹⁷⁹ Cfr. art. 1, comma g), della legge 4 agosto 2008, n. 132, «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 192 del 18 agosto 2008.

sito documento¹⁸⁰, che la normativa sugli appalti pubblici ha come scopo fondamentale quello di permettere alle Stazioni Appaltanti di ottenere prestazioni di qualità (servizi, forniture e lavori) nel rispetto della trasparenza e della libera concorrenza tra gli operatori economici. La libera concorrenza tra gli operatori, infatti, garantisce prestazioni richieste dalla Pubblica Amministrazione con standard qualitativi elevati e costi contenuti.

Una restrizione della concorrenza tra le imprese, invece, oltre a violare lo spirito della norma, porta la P.A. all'acquisizione di prestazioni in genere più onerose.

Una distorsione della concorrenza si riscontra, in particolare, quando le imprese, orientando le proprie offerte (ribassi) in base ad un accordo preventivo, condizionano l'esito della gara, di fatto determinando a priori l'offerta aggiudicataria, o comunque l'ambito di ribasso entro il quale si andrà a collocare la stessa. Il fenomeno è generalmente noto con il termine di «*cordata*» ed è stato riscontrato particolarmente nel sud del Paese, nonché, in forma più episodica, anche in altre regioni.

Lo strumento della cordata è utilizzato anche dalle organizzazioni malavitose, per favorire le imprese colluse nell'acquisizione degli appalti e lucrare sul differenziale tra il prezzo imposto con il sistema in questione e quello che si sarebbe ottenuto con una gara non pilotata; in questi casi è evidente come il fenomeno assuma una particolare gravità.

Per pilotare una gara è necessario, pertanto, un accordo preventivo tra un numero abbastanza elevato di concorrenti, ovvero una «regia» che condizioni le offerte delle imprese (è questo, ad esempio, il caso in cui un'organizzazione malavitosa condizioni l'appalto). In questo modo, con offerte simili tra i diversi concorrenti, è possibile influenzare sensibilmente sia la media che lo scarto dalla media e, quindi, individuare l'aggiudicatario.

Il sistema delle cordate è ulteriormente agevolato dal taglio delle ali nel procedimento che prevede l'esclusione automatica delle offerte - sistema introdotto per contrastare il fenomeno di ribassi eccessivi eliminando le offerte anomale - in quanto offerte dissimili da quelle delle imprese in cordata vengono preventivamente escluse dai calcoli del limite di anomalia.

È possibile avere un indice della presenza del fenomeno della cordata mediante l'analisi dell'insieme dei ribassi formulati dai concorrenti; in particolare, al fine di individuare i casi più evidenti del fenomeno, si possono fissare le seguenti condizioni:

¹⁸⁰ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. III Comitato: Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche. Audizione del dott. Luigi Giampaolino, Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, 25 maggio 2010. Doc. nr. 278.1.

Regione	Numero aggiudicazioni con differenza tra massimo e minimo ribasso inferiore all'1% e con numero di offerte ammesse maggiore di 15	Numero complessivo aggiudicazioni analizzate.
PIEMONTE	32	6.089
VALLE D'AOSTA	15	913
LOMBARDIA	38	14.346
TRENTINO	2	1.544
VENETO	37	5.815
FRIULI	1	1.975
LIGURIA	6	2.483
EMILIA	30	7.064
TOSCANA	34	6.019
UMBRIA	8	1.812
MARCHE	11	3.028
LAZIO	37	7.370
ABRUZZO	3	2.506
MOLISE	0	864
CAMPANIA	104	6.131
PUGLIA	86	4.705
BASILICATA	6	1.242
CALABRIA	3	2.865
SICILIA	1.762	6.832
SARDEGNA	8	3.423
OSSERVATORIO CENTRALE	3	1.161
ITALIA	2.226	88.187

Fonte: Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, 2010.

Le imprese mafiose entrano anche nella fase di realizzazione dell'opera pubblica, attraverso i collaudati meccanismi dei subappalti e subaffidamenti di ogni genere (con contratti di «nolo a caldo» o «a freddo»¹⁸¹ e/o con subcontratti di forniture di materiali per l'edilizia, attività di movimento terra, guardianie di cantiere, trasferimento in discarica dei materiali). Queste attività inevitabilmente ancorate al territorio, offrono alle organizzazioni mafiose assoluta facilità di inserimento, tenuto conto del controllo diretto da esse notoriamente esercitato sul territorio.

Il rapporto del CNEL-ITACA rileva come le attività di movimento terra, attività estrattive, trasporti, forniture di materiali ecc, vengono quasi sempre realizzate con subcontratti di «nolo» oppure di «fornitura» o «fornitura e posa in opera» e cioè «con contratti che le stesse norme antimafia, di fatto, non considerano dei subappalti e dunque non soggetti ad autorizzazione e certificazione»¹⁸².

Vi è il rischio che le organizzazioni mafiose partecipino al finanziamento delle imprese affidatarie dei lavori, sia in regime di *project financing*, sia nel caso di affidamento al *general contractor*. Il finanziamento potrebbe avvenire con l'immissione nel circuito societario dell'impresa (affidataria dei lavori) di capitali di provenienza illecita (con conseguente riciclaggio) o mediante la costituzione o l'incorporazione di imprese, apparentemente regolari, gestite da prestanomi o controllate dalla criminalità organizzata. Occorre dunque intensificare i controlli in tale direzione allo scopo di evitare che l'impresa mafiosa consegua l'obiettivo di finanziare indirettamente la realizzazione di opere pubbliche attraverso attività di riciclaggio¹⁸³.

Il *general contractor*, realizzatore globale e *dominus* dell'intera opera «chiavi in mano», può affidare i lavori a terzi senza vincoli di natura pubblicistica. La privatizzazione dei rapporti «a vall» del contraente generale ha comportato oltre ad una accentuata semplificazione e liberalizzazione delle procedure di affidamento e subaffidamento dei lavori a terzi, anche la loro sostanziale sottrazione alla disciplina dell'evidenza pubblica¹⁸⁴.

La capacità delle mafie di penetrazione negli appalti pubblici e l'illecita manipolazione delle procedure non può avvenire senza la complicità di soggetti interni alla pubblica amministrazione e senza l'ausilio di liberi professionisti legati alle associazioni mafiose. La disamina delle relazioni

¹⁸¹ I «noli a freddo» prevedono il noleggio del macchinario e/o l'impianto senza l'operaio addetto: non vi è dunque attività umana, ma solo la messa a disposizione del bene, a differenza dei «noli a caldo».

¹⁸² Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Rapporto «Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico», 26.06. 2008, pag. 43.

¹⁸³ Si veda: Giovanna Montanaro «Infrastrutture e infiltrazioni mafiose», in «Rilancio delle infrastrutture di trasporto», Fondazione Filippo Caracciolo, Centro studi, Tipografia Iannetta, ottobre 2009, Roma, pag. 169.

¹⁸⁴ Consiglio Superiore della Magistratura, Incontro di studio, «Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose: analisi di protocolli investigativi», relatore: Corrado Lembo, sostituto procuratore nazionale antimafia, Roma, 21-23 maggio 2007, pag. 15, in www.altalex.com.

presentate dai funzionari pubblici che hanno svolto l'accesso ispettivo presso le amministrazioni pubbliche evidenzia che nella maggior parte dei casi di scioglimento dei Comuni per infiltrazioni mafiose, le censure, validamente argomentate, riguardavano il coinvolgimento di personale interno, di amministratori e funzionari in cointeressenza nelle procedure di appalto, di lavoro e servizi.

L'attività di prevenzione e controllo.

Allo scopo di prevenire i rischi di infiltrazione mafiosa nelle grandi opere, sono stati istituiti: il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere presso il Ministero dell'Interno e l'osservatorio centrale sugli appalti della DIA, che ha intensificato il coordinamento e l'impulso delle attività delle proprie articolazioni periferiche anche nell'ambito dei gruppi interforze, per la prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema degli appalti pubblici, con particolare riferimento alle grandi opere¹⁸⁵.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è un organo amministrativo indipendente di settore, con compiti conoscitivi e istruttori, di vigilanza e regolazione sui contratti pubblici. Svolge la funzione di monitoraggio del ciclo degli appalti, a tutela dei valori della concorrenza e della trasparenza degli operatori pubblici. Particolare ruolo riveste tale organo, in relazione alle attestazioni fornite dalle Società Organismi Attestazione, di cui si dirà nelle prossime pagine.

La banca dati istituita presso la suddetta Autorità è un osservatorio molto efficace in quanto tiene sotto controllo e quindi confronta una serie infinita di dati in merito alle procedure di appalto (nel 2009 il numero degli appalti per importi superiori a 150.000 euro risulta di circa 51.000) su tutto il territorio nazionale e sulle 13.300 stazioni appaltanti allo stato censite. È quindi in condizione di analizzare tutti i segmenti delle procedure e trarre conclusioni adeguate.

Poiché le irregolarità tecniche e gli illeciti profitti spesso derivano dalla non corrispondenza della qualità dei lavori alle previsioni del contratto e dell'appalto, deve dedursi che i normali controlli previsti dalle stazioni appaltanti non sono sufficienti. È opportuno dunque che vengano effettuati controlli strettamente tecnici sulla qualità dei lavori realizzati e delle forniture consegnate, ciò indipendentemente dalle competenze e dalle responsabilità già previste per i direttori dei lavori, i responsabili del procedimento e i collaudatori.

Le mafie prosperano sulla bassa qualità dei materiali forniti alle imprese appaltanti. Sono note le vicende riguardanti "crolli" di opere pubbli-

¹⁸⁵ Cfr. audizione in Commissione parlamentare antimafia, 25 novembre 2009. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 9.

che (viadotti, gallerie) causate dall'utilizzo di cemento armato non a norma tecnica.

È indispensabile dunque rafforzare severamente i controlli tecnici e amministrativi sui progettisti e direttori dei lavori e collaudatori istituendo albi che impediscono il conferimento di incarichi a chi risulta già coinvolto in vicende di corruzione e collusione mafiosa.

La prevenzione può inoltre essere attivata attraverso le diverse forme e misure della certificazione anti-mafia e per i lavori pubblici, attraverso il sistema di qualificazione delle imprese affidato alle Società Organismo di Attestazione (SOA).

Invece, per l'affidamento di servizi e forniture la qualificazione è svolta dalla stazione appaltante. In sede di qualificazione l'impresa deve dimostrare il possesso di requisiti di idoneità (capacità tecnica ed economica)¹⁸⁶. Per poter dunque accedere ad una gara va superato il controllo delle stazioni appaltanti (in caso di servizi o forniture), o delle SOA (in caso di lavori pubblici).

Il monitoraggio finanziario, altra attività di prevenzione esercitabile, è in esercizio sperimentale su due grandi opere in Italia ed è al centro di un progetto di trasposizione in ambito comunitario approvato dalla Commissione Europea¹⁸⁷, che ne ha apprezzato la particolare consonanza con i contenuti del Programma di Stoccolma sulla strategia di sicurezza interna.

È auspicabile che il successo europeo del progetto rappresenti uno stimolo decisivo per il CIPE che dovrà deliberare il rifinanziamento delle attività di monitoraggio avviate e condotte in partenariato con altre amministrazioni pubbliche e con ABI/CBI.

Anche il Programma di Stoccolma riconosce la necessità di un approccio multidisciplinare e in proposito afferma: *«Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci per impedire che essa si verifichi, promuovendo l'integrazione sociale e utilizzando un approccio multidisciplinare che comprenda anche l'adozione di misure amministrative e la promozione della cooperazione tra le autorità amministrative»*.

A giugno 2010 lo stesso allarme è partito da un *Expert Meeting*, a cui hanno partecipato esperti di vari Paesi membri e, naturalmente, della

¹⁸⁶ Al fine di ottenere la qualificazione è necessario dimostrare l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione (art. 3 della legge n. 1423 del 1956) o di una causa ostativa (art. 10 della legge n. 575 del 1965).

¹⁸⁷ Il progetto CAPACI (acronimo di Creation of Automated Procedures against Criminal Infiltration in Public Contracts) ha partecipato ad un *call* su fondi ISEC bandita dalla Commissione Europea – Direzione Generale per la giustizia, libertà e sicurezza.

stessa Commissione Europea¹⁸⁸. L'intervento della rappresentante della Commissione, Sabine Zwaenepoel, dedicato all'approccio amministrativo nella prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, è stato particolarmente efficace: *«Se non verranno adottate misure di prevenzione, la criminalità organizzata diventerà parte della nostra vita. Nel caso peggiore, potrebbe diventare «intoccabil» nel momento in cui essa orienta la politica, la giustizia o l'amministrazione, dalla propria posizione all'interno di tali strutture. Ciò è inaccettabile per qualsiasi Paese dell'Unione Europea; pertanto impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore pubblico, nell'economia o nei cardini dell'amministrazione pubblica (il cosiddetto settore legale) è tanto importante quanto il suo contrasto con gli strumenti a disposizione del sistema della giustizia penale.»*

Per concludere l'argomento, occorre prestare particolare attenzione alla penetrazione nel sistema economico legale dei sodalizi criminali di matrice calabrese, con particolare attenzione all'area lombarda. Qui, come illustra la Direzione investigativa antimafia nella relazione del primo semestre 2010, presentata dal Ministro dell'interno al Parlamento¹⁸⁹, la 'ndrangheta ha trovato il suo punto di forza in nuove e sfuggenti tecniche di infiltrazione, che hanno sostituito le capacità di intimidazione con due nuovi ed acuti fattori condizionanti: il ricorso al massimo ribasso, elemento caratterizzante le gare di appalto basate sulla possibile contrazione dei costi e la decisiva importanza contrattuale attribuita ai fattori temporali molto ristretti per la conclusione delle opere.

Nell'ambito descritto viene accertato che le imprese colluse presentano non solo profili di economicità, ma anche indubbie capacità organizzative che incidono sui tempi di esecuzione, tanto da non sembrare ultro-neo parlare di fenomeno di condizionamento ambientale, inteso come partecipazione ormai pacificamente accettata di società riconducibili ai cartelli calabresi a determinati segmenti - in espansione - del settore edile, sia pubblico che privato. Ragion per cui, gli analisti dell'Organismo antimafia auspicano un razionale programma di prevenzione, soprattutto in previsione delle opere da realizzare per Expo 2015, sviluppando un progetto che coinvolga non solo le autorità istituzionalmente deputate alla vigilanza, ma anche tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella relativa filiera e che consenta di individuare per tempo eventuali criticità o anomalie ascrivibili ai settori maggiormente esposti al rischio infiltrazione dell'intero indotto che si muove intorno alle grandi opere.

Le certificazioni antimafia.

La documentazione antimafia si colloca nel quadro delle cautele poste dall'ordinamento giuridico ai fini della prevenzione dei fenomeni di

¹⁸⁸ Il riferimento è all'*Expert Meeting on the Multidisciplinary Approach to fight organized crime*, svoltosi a Bruxelles il giorno 9 giugno 2010.

¹⁸⁹ Direzione Investigativa Antimafia. Relazione semestrale al Parlamento. 1° sem. 2010. Doc. 478.1 – pag. 168.

infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale del Paese e si articola in due categorie:

– per gli atti e i contratti (lavori con importo inferiore alla cosiddetta soglia comunitaria) è sufficiente che le Camere di Commercio, industria e artigianato rilascino una «comunicazione», con cui si accerta la sussistenza o meno delle situazioni ostative previste dall' art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575;

– per i contratti di rilevanza superiore, si deve ottenere una «informazione antimafia» con cui la Prefettura accerta l'insussistenza di elementi relativi a «tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate», come previsto dagli articoli 10 e 11 del D.P.R. n. 252 del 1998. È questa una misura di tipo preventivo, che prescinde dalla commissione di reati, ma che può avere conseguenze rilevanti, come l'esclusione dalla gara o la revoca del contratto stipulato¹⁹⁰.

Il mancato rilascio della documentazione antimafia dovrebbe conseguire l'obiettivo fondamentale di impedire che quanti risultino «controindicati» possano ottenere licenze, concessioni, iscrizioni, erogazioni ovvero stipulare contratti, producendo gravi effetti distorsivi nel sistema, in contrasto ai principi di legalità e al rispetto delle regole.

Per rendere ancora più incisiva la prevenzione dei fenomeni delittuosi nel settore degli appalti pubblici, è consentito al Prefetto di inviare delle *informative atipiche* sul pericolo di infiltrazione mafiosa (art. 10 D.P.R. n. 252 del 1998). In tal caso, viene lasciato all'ente appaltante il compito di valutare se gli elementi forniti siano sufficienti a configurare un pericolo e, dunque, decidere se e quali provvedimenti assumere¹⁹¹.

Va sottolineato a riguardo che la *informativa atipica* non sempre sortisce l'effetto sperato, poichè la discrezionalità a carico dell'impresa sulla rescissione o meno del contratto espone la stessa, nel primo caso a ricorsi al TAR e ad eventuali richieste di risarcimento, nel secondo ad accuse di contiguità mafiose. L'ANAS, ad esempio, per tali ipotesi ha stipulato un protocollo di legalità per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, ove è previsto che la *informativa atipica* negativa consente la rescissione del contratto.

Nel prevedere l'insieme dei suddetti strumenti preventivi il legislatore ha tenuto in considerazione «le caratteristiche fattuali e sociologiche del fenomeno mafioso, che non necessariamente si concreta in fatti univocamente illeciti, potendo fermarsi alla soglia della intimidazione, della influenza e del condizionamento latente di attività economiche formalmente lecite»¹⁹².

Per tutte le categorie di imprese, le *informazioni* prefettizie devono essere intese come uno schermo protettivo dello Stato rivolto non soltanto a realizzare un presidio avanzato degli interessi pubblici ma anche un im-

¹⁹⁰ *Italiadecide*, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 124.

¹⁹¹ *Italiadecide*, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 124.

¹⁹² Salvatore Cacace (a cura di), «Tutela antimafia e grandi opere. Contenzioso e giurisprudenza», marzo 2006, pag. 5, in www.giustizia-amministrativa.it.

pianto difensivo degli stessi soggetti imprenditoriali esposti al rischio di indebite ingerenze mafiose nell'esercizio delle proprie attività economiche.

Per ovviare ai tanti elementi di criticità che l'insieme delle misure su esposte non riescono a fronteggiare, dovrebbe essere prescritto uno *screening* per smascherare l'interposizione fittizia nelle cariche o intestazioni fiduciarie delle aziende, dove figurano in ruoli di elevata responsabilità manageriale persone senza alcuna esperienza o qualificazione professionale.

Andrebbero anche esplorati gli assetti proprietari, i rapporti di controllo e le partecipazioni societarie per rinvenire eventuali punti di contatto tra gli interessi dei soggetti imprenditoriali e quelli delle consorterie mafiose.

Sarebbe utile inoltre riconsiderare la «competenza territorial» dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, in atto attribuita in relazione alla sede legale dell'impresa, per essere piuttosto riservata alle valutazioni del Prefetto ove l'azienda abbia effettivamente stabilito in via sostanziale e prevalente la sua concreta operatività. Non mancano, infatti, casi di aziende legalmente ubicate in determinate aree geografiche - soprattutto in regioni del Nord Italia, che meglio si adattano alla strategia di penetrazione dei sodalizi criminali nel tessuto imprenditoriale locale - che risultano sul posto inattive, talvolta persino prive di insegne e con dotazioni di risorse umane e tecnologiche minimali.

Non vanno, inoltre, sottovalutati gli anomali spostamenti di sede di società, specie se effettuati unitamente a variazioni di denominazione sociale e ad avvicendamenti soggettivi interni alle stesse, poiché potrebbero rispondere unicamente all'esigenza di porre rimedio agli effetti ostativi di informative antimafia già adottate in altri ambiti territoriali.

La realizzazione e messa a disposizione dei Prefetti di uno schedario generale che permetta di acquisire, a vista, il contenuto delle *comunicazioni* e delle *informazioni* inibitorie eventualmente rilasciate nelle varie sedi provinciali migliorerebbe l'efficacia dello strumento. In mancanza di un centro di coordinamento, l'attività di prevenzione rimane affidata all'interpretazione e alla sensibilità delle componenti istituzionali esistenti sul territorio, alquanto diversificate in termini di potenzialità analitiche e reattive.

In relazione alla carenza di circolarità delle informazioni antimafia, il Procuratore Nazionale Antimafia ha affermato: "È previsto che i Prefetti rilascino la certificazione antimafia. Ma siccome non esiste una rete telematica per tutte le prefetture d'Italia, se io ho dei precedenti penali a Torino e partecipo all'esecuzione di un lavoro a Palermo, non è detto che il Prefetto di Palermo sia in grado di sapere se io ho avuto qualche problema da qualche altra parte; precedenti penali sì, perché basta cercare il certificato nel casellario. Quindi, posso avere una certificazione antimafia positiva pur avendo in altre parti d'Italia qualche cosa che magari poteva non farmela rilasciare. Oggi, parecchie Prefetture cercano di colmare questo

vuoto chiedendo notizie e informazioni alle zone di provenienza dei soci o dell'impresa, anche se partecipano a lavori in altre province¹⁹³».

Sulla difficoltà di risalire all'impresa mafiosa attraverso i *prestanome*, afferma: "Ma il problema delle certificazioni antimafia è che oggi un criminale veramente organizzato non si metterà mai personalmente come amministratore di un'impresa o titolare di un'azienda, perché sa benissimo che non potrebbe, né lo farebbero lavorare. Utilizza dei *prestanome*, quindi il problema è riuscire a tirar fuori le relazioni tra i titolari delle imprese ed eventuali collegamenti con personaggi criminali. Il che è molto difficile¹⁹⁴».

Ricordiamo, infine, che l'articolo 2 della legge n. 136 del 2010 reca una norma di delega al Governo per la modifica e l'integrazione della disciplina della documentazione antimafia di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, art. 11 e all'art. 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, che è stata esercitata con l'approvazione del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011.

L'attestazione SOA e la qualificazione dell'impresa.

Per quanto concerne i lavori pubblici, il sistema di qualificazione delle imprese è affidato alle Società Organismo di Attestazione (SOA). Invece, per l'affidamento di servizi e forniture la qualificazione è svolta dalla stazione appaltante. In sede di qualificazione l'impresa deve dimostrare il possesso di requisiti di idoneità (capacità tecnica ed economica)¹⁹⁵. Per poter dunque accedere ad una gara va superato il controllo delle stazioni appaltanti (in caso di servizi o forniture), o delle SOA (in caso di lavori pubblici). Nel Rapporto CNEL-Itaca si afferma: «Appare ovvio come una stazione appaltante o una SOA che compia attività di omissione di controlli sull'operatore economico consente un primo possibile varco per l'infiltrazione mafiosa»¹⁹⁶.

Il *vulnus* può dunque verificarsi nella procedura di qualificazione affidata alle SOA che, autorizzate dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, oltre ad attestare la qualità - devono esprimersi sui requisiti tecnico-organizzativi, economico-finanziari ed anche morali, rilasciando la certifi-

¹⁹³ Intervista al Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, di Giovanna Montanaro, realizzata il 15 luglio 2009, in «Rilancio delle infrastrutture di trasporto», Fondazione Filippo Caracciolo, Centro studi, Tipografia Iannetta, ottobre 2009, Roma, pag. 194.

¹⁹⁴ Intervista al Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, di Giovanna Montanaro, op. cit., pag. 194.

¹⁹⁵ Al fine di ottenere la qualificazione (con attestazione SOA o attraverso la stazione appaltante) è necessario dimostrare l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione (di cui all'art. 3 della legge n. 1423 del 1956) o di una causa ostativa (di cui all'art. 10 della legge n. 575 del 1965).

¹⁹⁶ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Rapporto «Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico», 26 giugno 2008, pag. 13.

cazione (di durata quinquennale, soggetta a revisione dopo i primi tre anni) per l'abilitazione a partecipare alle gare.

Le SOA, fino a qualche anno fa, erano società private e dunque trattate come un'impresa privata anche in caso di responsabilità in attività illecite. Il legislatore con il II° decreto correttivo (decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113) del nuovo Codice dei contratti pubblici ha previsto il riconoscimento della natura pubblicistica delle SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici, e dunque la punizione dei delitti di falso connessi al rilascio delle attestazioni da parte delle SOA ¹⁹⁷. La questione è di particolare rilevanza sia per il regime penale che consegue alle illecite attestazioni, sia per la possibilità che ne deriva agli organi dello Stato di controllare la credibilità di società cui è demandato il compito di scegliere le imprese alle quali affidare gli appalti. Si pensi che la Procura distrettuale di Ancona ha svolto investigazioni su una delle principali società operanti nel settore della certificazione da cui sarebbero emersi collegamenti con elementi di primo piano di cosa nostra. In particolare, le indagini sono state attivate successivamente all'individuazione di falsi certificati di esecuzione di lavori esibiti da imprese edili operanti in Sicilia, al fine di ottenere l'attestato di qualificazione e quindi partecipare ad appalti pubblici. «V'è il rischio concreto – si afferma nella relazione della DNA – che fenomeni di infiltrazione di rilevante entità, per come svariate volte segnalate da questo Ufficio, abbiano a transitare attraverso il mercato delle false certificazioni in tema di imprese abilitate alla partecipazione alle gare d'appalto e l'indagine della DDA di Ancona si attesta proprio su tale delicato versant» ¹⁹⁸.

Le ricadute sul piano economico e sociale sono notevoli. Il malfunzionamento del sistema delle SOA, ad esempio, può consentire l'infiltrazione di imprese vicine a gruppi mafiosi, o determinare l'accesso alle gare di imprese sprovviste dei necessari requisiti (tecnici, patrimoniali e professionali): ciò determina - come si afferma nella relazione della DNA - "una duplice distorsione: la prima afferente l'inidoneità in concreto dell'impresa a eseguire l'opera e, quindi, la qualità scadente del lavoro o la sua incompleta esecuzione; dall'altro l'infiltrazione di imprese contigue a gruppi criminali" ¹⁹⁹. Emerge, da alcune indagini, un dato allarmante: imprese del

¹⁹⁷ Secondo l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 113 del 2007 (che modifica art. 40 comma 3 del Codice dei Contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006): «Le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale. Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA verificano tutti i requisiti dell'impresa richiedente».

¹⁹⁸ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2009, pag. 365. Doc. n. 180.1

¹⁹⁹ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1), pag. 11.

Sud Italia si rivolgerebbero a SOA localizzate nel Centro Nord per conseguire attestazioni, che altrimenti non avrebbero ottenuto²⁰⁰.

Il presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici parla anche di «profili preoccupanti sia per quanto riguarda la struttura organizzativa della SOA sia per le regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato»²⁰¹. Vi sarebbero inoltre, a suo avviso, frequenti cessioni di azioni e presenza di soci privi dei redditi necessari.

Il sostituto procuratore della DNA, Gianfranco Donadio, nel corso dell'audizione in questa Commissione, ha sottolineato forti elementi di criticità in relazione alle SOA. Il rapporto che esiste tra il numero delle SOA attive e le imprese certificate è così sfavorevole da determinare delle perplessità: "Mi pare che il rapporto sia di uno a 3.000. Da un punto di vista esclusivamente razionale - non entro nel merito - nutro preoccupazione, perché bisogna verificare se una SOA ha un apparato organizzatorio tale da consentire alla stessa di realizzare effettivamente queste strategie che poi sono di prossimità, secondo un'espressione importata. Qualcuno deve andare a vedere cosa c'è e cos'è successo, se sono badili o autotreni e se effettivamente quella impresa dispone di un *minimum* o no. (...) Nella verifica preliminare dei requisiti questo sistema ha una vocazione di illegalità"²⁰².

Bisognerà imporre dei "requisiti di onorabilità e professionalità alle stesse SOA". Da alcune verifiche compiute dalla DNA è emerso che un soggetto mafioso che operava tra Agrigento e Caltanissetta faceva parte della proprietà della SOA²⁰³. Sarebbe pertanto auspicabile, a parere del dott. Donadio, che il parametro della professionalità e dell'onorabilità entrasse nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese che si avvalgono anche di denaro pubblico.

Le riflessioni espresse dal sostituto procuratore della DNA, Gianfranco Donadio, lanciano un grido d'allarme sulla inefficacia del sistema a cui si era invece voluto attribuire una valenza «salvifica».

Riflessioni conclusive

Anche se nel corso di questi anni il legislatore è intervenuto più volte con l'inserimento di norme che si sono rivelate efficaci, esse talvolta hanno finito per creare nuovi varchi per l'infiltrazione mafiosa.

²⁰⁰ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1).

²⁰¹ Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2008, Roma, giugno 2009, pag. 95.

²⁰² Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 17.

²⁰³ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 27.

Le norme antimafia inserite nei cosiddetti «pacchetti sicurezza», approvati recentemente dal Parlamento (Legge 15 luglio 2009, n. 94; Legge 13 agosto 2010, n. 136, nonché Legge 17 dicembre 2010, n. 217 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187) hanno contribuito a migliorare la complessiva azione di contrasto alle mafie, a condizione che vengano applicate con rigore e puntualità. In particolare, le norme che prevedono per i Prefetti poteri di accesso e accertamenti nei cantieri delle imprese, avvalendosi dei gruppi interforze, e quelle che introducono l'obbligo di esclusione dalle gare di appalto per gli imprenditori o coloro che, essendo stati vittime di concussione o estorsione, non abbiano denunciato i fatti all'autorità giudiziaria. Viene così ampliata la platea di soggetti che possono essere esclusi dalla partecipazione alle gare di appalto e stabilito un principio importante: il valore della denuncia contro l'omertà, di cui si avvale l'agire mafioso per consolidare potere e impunità. Restano talune perplessità sulle possibilità di individuare le vittime-responsabili della mancata denuncia e sulla difficoltà di applicazione della fattispecie²⁰⁴.

Sulla base di quanto sinora trattato, tenuto conto delle criticità emerse, ci limitiamo a raccogliere alcune proposte²⁰⁵.

L'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) propone da tempo di istituire un "Albo" da affidare alle Prefetture per l'iscrizione delle imprese e dei soggetti operanti nelle attività a rischio di inquinamento mafioso, in modo che su di essi possano svolgersi controlli periodici e sistematici²⁰⁶. La stessa associazione ritiene inoltre utile far circolare tra le Prefetture e il Ministero dell'Interno le comunicazioni e le certificazioni antimafia negative.

Nella collaborazione tra imprese ed istituzioni rientra invece l'accordo firmato il 20 maggio 2009 dal procuratore nazionale Antimafia, Piero Grasso, e dal presidente dell'ANCE, Paolo Buzzetti. L'accordo, oltre ad una serie di azioni e modalità di intervento, prevede un elenco di "buone prassi" a tutela delle imprese dalla criminalità organizzata, poi riprese quasi integralmente dal legislatore nel recente *"Piano straordinario contro le mafie"* (legge n. 136 del 2010):

- costituire presso le Prefetture elenchi di fornitori cui possono rivolgersi le imprese esecutrici;
- definire schede in grado di garantire la tracciabilità dei pagamenti con riguardo ai lavori pubblici;

²⁰⁴ Si veda: Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2009, pagg. 363-364. Doc. n. 180.1.

²⁰⁵ La Relazione conclusiva, presentata nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia (doc. XXIII, n. 7) aveva già indicato una serie di proposte utili a contrastare l'infiltrazione mafiosa nel ciclo degli appalti. Si veda pag. 33 e seguenti.

²⁰⁶ Valeria Uva, «Un albo più efficace del certificato», *Il sole 24ORE*, 15 febbraio 2008; Vincenzo Bonifati, presidente Comitato Mezzogiorno ANCE, «I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informazioni tipiche e quelle atipiche: il punto della situazione e le prospettive», Roma, 10 luglio 2008, in www.igitalia.it.

- prevedere la registrazione dei numeri di targa degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri;
- definire criteri omogenei per il cartellino degli addetti presenti nei cantieri²⁰⁷.

Altrettanto necessaria appare la possibilità di realizzare scambi sistematici di notizie tra enti previdenziali per evidenziare il ricorso al lavoro nero o al caporalato.

La Direzione Nazionale Antimafia ha proposto una riforma con la creazione di una *white list*, cioè un elenco di imprese, società, fornitori e prestatori di servizi che, sottoponendosi ad obblighi di trasparenza e di cooperazione con gli organi investigativi, potrebbero ritenersi esentate dai controlli antimafia «con una sorta di estensione del meccanismo del nulla-osta di sicurezza – NOS – valevole per i settori *esclusi*»²⁰⁸. Sono previste una serie di prescrizioni per le imprese iscritte alla *white list*, quali: tracciabilità finanziaria dell'appalto, conto unico, obbligo di denuncia di intimidazioni e richieste estorsive, trasparenza nell'assunzione del personale. La proposta della DNA affianca agli obblighi, la previsione di sanzioni (penali e amministrative) in caso di inosservanza o di dichiarazioni non veritiere²⁰⁹. La Pubblica amministrazione dovrebbe attingere da questa *white list* i nominativi delle imprese per l'esecuzione delle grandi opere pubbliche.

Sul punto, va osservato che l'esenzione da controlli antimafia a fronte di una dichiarazione personale di responsabilità non appare né sufficiente, né rassicurante. I controlli antimafia vanno anzi ampliati e protratti nel tempo. Si veda quanto emerso nel corso della Missione a L'Aquila di questa Commissione, in particolare le considerazioni critiche espresse dal prefetto Gabrielli. Si rimanda al paragrafo 3.3 «La missione a L'Aquila».

La riduzione del numero delle stazioni appaltanti è un altro degli interventi da tempo richiesto per limitare i rischi di infiltrazione criminale. L'elevato numero (attualmente circa 18.000) costituisce un elemento di debolezza del sistema: il concentramento in strutture più ampie, a livello provinciale o regionale, avrebbe l'effetto di scongiurare i rischi di condizionamenti locali e consentire una migliore lettura dei dati a fini decisionali.

La Calabria ha istituito a livello regionale la Stazione Unica Appaltante (SUA) con legge regionale del 7 dicembre 2007, n. 26. Il testo legislativo recepisce aspetti rilevanti, tra cui: la tracciabilità bancaria e contabile connesse all'esecuzione di contratti e subcontratti; l'inserimento negli schemi di bando delle gare pubbliche di una clausola che prevede l'ob-

²⁰⁷ Cfr. ANCE e Procura Nazionale Antimafia, comunicato stampa, 20 maggio 2009, in www.ance.it.

²⁰⁸ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1), pag. 12.

²⁰⁹ Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione: «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», consegnata dal Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, nel corso dell'audizione svolta in questa Commissione, il 25 febbraio 2009 (Doc. 22.1).

bligato per l'aggiudicatario e per i subcontraenti di segnalazione all'autorità giudiziaria di tutti i fatti di reato di cui risultano parte offesa. L'auspicio è che altre regioni o singole province possano seguirne l'esempio.

È altrettanto importante, come abbiamo visto, la realizzazione della trasparenza attraverso la tracciabilità dei pagamenti e il monitoraggio dei cantieri. Tramite gli appalti si determina infatti il trasferimento di notevoli risorse pubbliche verso mani di privati. Per questo la recente normativa e il decreto correttivo, decreto-legge n. 187 del 12 novembre 2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217), ha ben colmato la lacuna dettando disposizioni che affrontano i problemi del controllo sui flussi finanziari, disponendo per i contratti sottoscritti successivamente alla entrata in vigore della norma l'obbligo di utilizzo da parte dell'impresa contraente di conti correnti dedicati alla pubblica commessa, ove far confluire tutti i movimenti finanziari relativi alla stessa, nonché l'obbligo di indicare il codice unico di progetto. Se le disposizioni saranno applicate anche ai subappalti ed alle forniture, il sistema dei controlli diverrà più efficace.

L'analisi dei rischi richiede tracciabilità dei pagamenti ma anche classificazione e analisi reale delle prestazioni ottenute. La regolamentazione della vita dei cantieri ruota intorno al giornale di cantiere. Secondo il dott. Donadio "non esiste una contabilità reale di cantiere, nè una militanza reale nella direzione dei cantieri. I cantieri sono degli universi che si autoregolano, dove i livelli di controllo sono evanescenti e dove, ahimè, entra ed esce chi vuole. Se il subappalto o il subcontratto prevede sulla carta un'attività svolta dall'impresa Donadio che, però, per vari motivi non si presenta e al suo posto entra una fila lunghissima di betoniere, di macchine di movimento terra dell'impresa Piromalli, nessuno scopre se è saltato il sistema del giornale di cantiere, se la scatola nera del lavoro pubblico non funziona²¹⁰".

Si consideri poi la necessità di rimodulare le fattispecie penali in tema di appalti pubblici, adeguandole, anche sotto il profilo sanzionatorio, alle modifiche apportate al settore della negoziazione pubblica dal Codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006. Si prevede, infatti, per il reato di cui all'art. 353 c. p. (*Turbata libertà degli incanti*) un aumento della pena edittale, nel senso che viene introdotto il minimo edittale di sei mesi di reclusione e viene innalzato il massimo da due a quattro anni di reclusione, di tal che l'aumento nel massimo non si armonizza con gli attuali parametri normativi che presiedono alla disciplina delle intercettazioni telefoniche ed ambientali. Invero, trattandosi di un reato contro la P.A., occorrerebbe – secondo il tenore letterale dell'art. 266, comma 1, lett. b) c.p.p. – che la pena fosse non inferiore nel massimo a cinque anni²¹¹.

²¹⁰ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura, pag. 7.

Inoltre, sotto il profilo della costruzione della fattispecie delittuosa, potrebbe cogliersi l'occasione per aggiornare la formulazione del testo normativo che non è più attuale rispetto alle previsioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli Appalti). Il riferimento ai pubblici incanti ed alle licitazioni private è, infatti, del tutto anacronistico, dovendosi viceversa il legislatore penale misurare con concetti diversi (tratti dalla legislazione comunitaria), come quelli di procedura aperta, procedura ristretta, dialogo competitivo, procedura negoziata ed altro. Anche rispetto al momento consumativo del reato (o al momento in cui può integrarsi il tentativo punibile) potrebbero essere introdotti dei correttivi, in quanto secondo la giurisprudenza di legittimità²¹² non è configurabile il reato di cui all'art. 353 c.p. qualora la procedura non abbia ancora avuto inizio con la formulazione del bando. Invece, assai spesso le infiltrazioni mafiose sono tali da determinare lo stesso contenuto del bando²¹³.

In tema di appalti pubblici sarebbe poi auspicabile che la cauzione per le gare venisse trasformata da personale (fideiussione) a reale tramite un assegno circolare che non potrebbe più però essere depositato per un numero indeterminato di gare²¹⁴.

Un ruolo rilevante può, infine essere giocato, a livello locale, dai «Protocolli di legalità». Con una serie di impegni assunti da diversi soggetti: amministrazioni pubbliche (in qualità di stazioni appaltanti), organizzazioni sindacali, associazioni imprenditoriali e di categoria, tali protocolli si sono rivelati strumenti utili, quali forme di tutela alternativa, per conseguire obiettivi di legalità e sicurezza. Va tuttavia rilevato, che non sempre alla sottoscrizione degli impegni sono seguiti comportamenti «coerenti ed efficaci»²¹⁵.

4.5 *Il Codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*

Nel corso della seduta del 18 febbraio 2010, la Commissione Antimafia ha approvato, all'unanimità, una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali* (Doc. XXIII, n. 1), contenente un *Codice di autoregolamentazione*,

²¹¹ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

²¹² Cfr. da ultimo Cass. Pen. Sez. VI n. 11005 del 26.02.09, Mautone.

²¹³ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

²¹⁴ Cfr. Audizione del Procuratore Naz. Antimafia presso Comm. Riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato sul disegno di legge AS 2156 e collegati concernenti il tema della corruzione. Roma 6 luglio 2010.

²¹⁵ Cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità – Rapporto «Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico», 26 giugno 2008, pag. 61.

indirizzato ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che ad esso aderiscono.

Si tratta di una proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati. Tale importante documento – che si pone nel solco delle riflessioni svolte sul medesimo tema dalla Commissione Antimafia nella X e XV Legislatura – va collocato nel quadro della normativa vigente in materia di non candidabilità e di non eleggibilità alle cariche rappresentative degli enti locali, che è contenuta sia nelle norme costituzionali, che nella legge ordinaria.

La legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva, nella presente Legislatura, della Commissione Antimafia, ha affidato alla Commissione medesima (articolo 1) «compiti» di accertamento, indagine, verifica, proposta, nel quadro dell'azione di lotta alla mafia.

In particolare, alla Commissione è stato affidato, innovativamente rispetto al passato (cfr. lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 1, della legge n. 132 del 2008), il compito, fra l'altro, di *"indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alle sue articolazioni sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso"*. La stessa legge (articolo 1, comma 1, lettera *n*) ha, altresì, affidato alla Commissione il compito di svolgere *"il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione negli Enti locali e proporre misure idonee a prevenire ed a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei Consigli comunali e la rimozione degli amministratori locali"*.

Il *Codice* prevede che i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ad esso aderiscono si impegnino a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati alle elezioni regionali, nonché ai consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio, o una misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, o ancora che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorquando le predette condizioni siano relative a delitti particolarmente gravi, che lo stesso *Codice* individua.

Sono inclusi, innanzi tutto, i delitti che rientrano nell'area dell'associazione per delinquere di tipo mafioso. Vi rientrano, inoltre, altri gravi delitti normalmente collegati alla presenza ed all'attività criminale delle associazioni mafiose e, comunque, correlati a forme di delinquenza organizzata (ad esempio, i delitti di estorsione, usura, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita, trasferimento fraudolento di valori). Il *Codice* assegna rilevanza anche al traffico illecito di rifiuti in forma organizzata, in ragione dei profili di interconnessione, pure soltanto potenziale,

che tale settore presenta, alla luce delle risultanze giudiziarie degli ultimi anni, con la criminalità mafiosa.

Il *Codice* prevede, ancora, che i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ad esso aderiscono si impegnino a non presentare come candidati alle elezioni per le regioni e gli enti locali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ovvero divieti, sospensioni e decadenze ai sensi delle leggi n. 575 del 1965, e n. 1423 del 1956; nonché coloro che, alla medesima data, siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico degli enti locali (di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che intendano presentare come candidati cittadini che si trovino nelle suddette condizioni, devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al *Codice*.

Le previsioni del *Codice* si rivolgono, infine, ai Presidenti delle regioni, ai Sindaci ed ai Presidenti delle Province, impegnandoli ad uniformarsi alle condizioni di cui sopra con riferimento alle nomine di propria competenza.

La Commissione ha stabilito di procedere ai controlli sul rispetto del *Codice* di autoregolamentazione da parte dei suoi destinatari in un momento successivo alle elezioni. Nella seduta del 14 aprile 2010, essa ha perciò fissato i criteri con i quali effettuare tali controlli, stabilendo, innanzitutto, di acquisire dal Ministero dell'interno le liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, nonché dei sindaci e dei consigli comunali.

Il passaggio successivo è stato rappresentato dall'acquisizione dei dati necessari ad effettuare i controlli attraverso il canale istituzionale delle prefetture, ritenute almeno in una prima fase gli organi più idonei a fornire le informazioni necessarie ai fini delle indagini.

Partendo da tale presupposto in data 21 aprile 2010 la Presidenza della Commissione ha inviato a 78 Prefetture italiane (fatta esclusione per quelle di Sardegna, Sicilia e Trentino Alto Adige) una nota nella quale si chiedeva che fossero forniti i dati relativi ad eventuali violazioni del Codice di Autoregolamentazione approvato, come detto, all'unanimità dalla stessa Commissione in data 18 febbraio 2010.

Di tale procedura è stato in pari data informato il Ministro dell'interno.

In data 11 giugno 2010 ed in data 14 giugno 2010 l'indagine ha subito un'estensione e, pertanto, sono state indirizzate analoghe richieste alle Prefetture della Sicilia, della Sardegna e del Trentino Alto Adige.

Alla luce della elevata mole dei dati richiesti, sempre in data 11 giugno 2010, al fine di agevolare la raccolta di essi, sono state inviate ana-

loghe richieste ai Presidenti delle Corti di Appello così da ottenere dalle stesse le certificazioni (del casellario giudiziale e dei carichi pendenti) relative ai soggetti di interesse per l'indagine: si è peraltro scelto di limitare le aree territoriali di interesse e, pertanto, sono stati investiti solo i vertici delle Corti di Appello delle regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio e Lombardia, maggiormente interessate dal fenomeno mafioso.

Stante la difficoltà di alcune Prefetture a fornire i dati richiesti è stata intrapresa anche un'interlocuzione diretta tra il Presidente della Commissione ed il Ministro dell'Interno e quest'ultimo ha manifestato anche in forma scritta la sua disponibilità ad un'ampia collaborazione con la Commissione.

Per tale ragione in data 13 ottobre 2010 sono state inviate, per tramite dello stesso Ministero dell'interno, alle Prefetture ancora (totalmente o parzialmente) inadempienti, richieste di completamento delle informazioni.

Ciò ha consentito, ove è stato possibile, un notevole incremento nelle risposte pervenute ai fini del completamento dei dati.

Una volta raccolte le informazioni, si è proceduto al riordino delle stesse ed ai necessari approfondimenti, con l'ausilio dei collaboratori a tempo pieno della Commissione e del personale della Guardia di Finanza addetto all'archivio. Il gruppo di lavoro – che ha agito sotto la sorveglianza della Presidenza della Commissione – ha ordinato i dati ed ha segnalato le necessità di integrazione degli stessi, riferendo al Presidente.

Il lavoro si è rivelato piuttosto complesso non solo per effetto della disomogeneità delle risposte pervenute ma anche, come detto, per una non sempre completa disponibilità a fornire le informazioni da parte degli enti richiesti.

I risultati dell'indagine, di estremo interesse, sono confluiti in una prima proposta di relazione illustrata dal Presidente della Commissione che la Commissione ha esaminato nelle sedute del 9 e 15 febbraio 2011.

Parallelamente, la Commissione ha deciso di proseguire il monitoraggio sul rispetto del codice etico di autoregolamentazione da parte dei partiti e liste civiche anche per le elezioni comunali e provinciali svoltesi nella primavera 2011.

5. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ NELL'ECONOMIA LEGALE

5.1 I settori di interesse della criminalità organizzata

Il narcotraffico

Negli ultimi decenni il narcotraffico ha subito una profonda evoluzione, imposta in particolar modo dall'espansione delle operazioni commerciali e dal maggiore utilizzo delle infrastrutture dei mercati legali, che hanno indotto un mutamento della struttura e delle strategie dei soggetti coinvolti e delle relazioni che rappresenta la filiera dei narcotici.

Il rappresentante nazionale per l'Italia presso Eurojust²¹⁶ auditato in Commissione, descrive come il narcotraffico e altri crimini, spesso correlati, quali il riciclaggio e il traffico di esseri umani, rappresentino la principale attività delle organizzazioni criminali italiane e straniere, dimostrandosi sempre più propense a processi di internazionalizzazione e di cooperazione con altre organizzazioni operanti in altri Paesi, europei e non.

In questo ambito, resta confermata una tendenza, accertata ormai da tempo, che vede la Spagna come principale via di ingresso della droga nel territorio dell'Unione europea, sia di droghe leggere, quali *hashish* e *marijuana*, ma soprattutto cocaina, che risulta presente sul mercato in quantità considerevoli, ad un prezzo tra l'altro sempre più economico.

La lotta al narcotraffico, portata avanti dalle autorità spagnole in collaborazione con le altre polizie europee, ha prodotto importanti risultati, ma resta in ogni caso lontana dal contenere il fenomeno, che invece, anche attraverso processi di trasformazione, può ritenersi in continuo sviluppo.

Le rotte tradizionali del narcotraffico, svolto con imbarcazioni che vanno dal Sudamerica alla Spagna, sono state ridimensionate dal costante controllo operato dalle autorità di polizia. Tuttavia, ciò ha portato allo sviluppo di nuove rotte atlantiche, africane e sahariane, queste ultime in particolare sotto il controllo di Al Qaeda, che attraverso il traffico di stupefacenti ottiene parte dei suoi finanziamenti, destinati alle cellule operanti nel Maghreb.

Sono emerse prove di una nuova rotta est europea, grazie alla quale organizzazioni criminali sudamericane inviano la droga in casse di legno a Paesi poco sospetti, quali Polonia e Romania, per poi farla entrare nuovamente in Spagna via terra e da qui distribuirla alle reti di narcotraffico europee, ivi comprese quelle che fanno capo alla mafia italiana e soprattutto alla camorra, che da tempo è presente in Spagna, dove addirittura compra la droga per poi rivenderla in Italia.

La Spagna risulta essere non solo la porta di entrata della droga in Europa, ma anche il luogo dove questa viene trasformata. Negli ultimi tempi, infatti, è aumentato significativamente il quantitativo di droga pura sequestrata e sono stati smantellati ben 35 laboratori di trasformazione della cocaina, alcuni anche di notevole dimensione.

Con riferimento alle organizzazioni criminali sudamericane, il rappresentante nazionale per l'Italia presso Eurojust segnala il tentativo dei cartelli messicani di stabilirsi in Europa, soprattutto in quei Paesi dove la presenza di immigrati sudamericani permette ai membri dei cartelli stessi di infiltrarsi indisturbati, senza suscitare troppo l'attenzione di magistratura e forze dell'ordine.

²¹⁶ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del rappresentante nazionale per l'Italia facente funzioni presso Eurojust, Carmen Manfreda, 22 aprile 2009, XVI legislatura, pagg. 5 e segg..

Da una mappatura delle infiltrazioni mafiose in Europa, Eurojust può facilmente affermare che vi sono state infiltrazioni di 'ndrangheta e mafia siciliana in Germania, in Belgio e in Olanda in particolare risulta che famiglie della 'ndrangheta calabrese da anni ormai svolgono le loro attività di traffico internazionale di stupefacenti, spostandosi agevolmente tra i suddetti Paesi, a conferma di ciò la cattura in quelle nazioni di latitanti della 'ndrangheta calabrese.

Il rappresentante nazionale per l'Italia presso Eurojust conclude l'esposizione sul narcotraffico affermando che ciò che risulta più frequente è il fenomeno del traffico internazionale di grossi quantitativi di cocaina che riescono a penetrare nel nord Europa attraverso il porto di Rotterdam che, essendo il più grande porto d'Europa, è particolarmente utilizzato da tutti i narcotrafficienti del mondo per far fluire fiumi di cocaina verso l'Europa.

La diversa distribuzione della ricchezza sul pianeta, la nascita di economie emergenti, il mutamento nelle preferenze nei consumatori hanno aperto nuove possibilità e nuovi spazi che rendono al momento più convenienti le alleanze piuttosto che il contrasto con altri gruppi criminali. Questa è la strada percorsa nell'ultimo decennio e verosimilmente tale resterà ancora per lungo periodo²¹⁷.

In questo contesto geo-politico riesce ad affermarsi anche la posizione strategica dell'Italia, sia rispetto alla sua connotazione geografica, collocata al centro del Mediterraneo ed allo sbocco terrestre e marittimo della cosiddetta *rotta balcanica*, sia considerando la presenza di organizzazioni criminali affermatesi ormai da decenni in ambito internazionale, soprattutto da parte della 'ndrangheta calabrese. A questo va aggiunto la crescente domanda di sostanze stupefacenti, soprattutto cocaina, che rendono il nostro Paese un obiettivo appetibile delle organizzazioni criminali impegnate nel narcotraffico ed uno dei principali mercati di destinazione dell'intera Unione Europea.

Il mercato degli stupefacenti, come segnala la Direzione nazionale antimafia²¹⁸, assume quindi una rilevante posizione negli assetti strutturali e nelle dinamiche operative tanto delle tradizionali organizzazioni mafiose quanto delle strutture criminali di origine straniera maggiormente attive nel settore.

Conseguentemente il *narcotraffico* si impone tra i principali motori dei processi di accumulazione patrimoniale dei gruppi criminali coinvolti e diviene inevitabilmente partner privilegiato del reinvestimento speculativo nell'economia legale dei profitti generati.

A parere della Procura nazionale antimafia²¹⁹ la dimensione dei traffici riconducibili all'azione, ordinariamente proiettata su scala transnazio-

²¹⁷ Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 3.

²¹⁸ Cfr. Relazione annuale della Direzione nazionale antimafia 2010. Dicembre 2010. Doc. n. 533.1 – pag. 1045.

²¹⁹ Cfr. Relazione annuale della Direzione nazionale antimafia 2010. Dicembre 2010. Doc. n. 533.1 – pag. 1045.

nale, dei cartelli criminali che condividono la gestione delle rotte di importazione delle droghe naturali (cocaina, eroina e cannabis) ben contribuisce a spiegare il valore assolutamente cruciale della relativa azione di contrasto e l'importanza del coordinamento delle iniziative aventi finalità repressive sul piano interno ed internazionale, sia con riferimento al ruolo assunto nella generazione delle correnti di traffico indirizzate verso il territorio italiano dalle tradizionali consorterie mafiose (e principalmente, di quelle calabresi e degli omologhi cartelli criminali radicati nell'area metropolitana napoletana), sia con riguardo alla crescente capacità delle organizzazioni criminali di origine albanese, nigeriana e nord-africana di controllare quote rilevanti dei flussi di importazione e di commercializzazione degli stupefacenti, grazie anche a sempre più ramificati e solidi raccordi operativi con gruppi criminali autoctoni.

I trafficanti internazionali preferiscono trattare con la 'ndrangheta perché la sua peculiare struttura, fortemente incentrata sui rapporti di parentela e di comparaggio, la rende meno vulnerabile ad eventuali delazioni o pentimenti e quindi maggiormente affidabile²²⁰.

Attraverso le numerose attività investigative e giudiziarie è possibile confermare un predominio nel narcotraffico, soprattutto della cocaina, delle organizzazioni della 'ndrangheta che dimostrando spiccato intuito imprenditoriale, sono riuscite a dislocare le proprie articolazioni, deputate alla gestione della filiera criminale, nei diversi Paesi di produzione e di transito della cocaina,

La consistente influenza criminale acquisita, sia sul territorio nazionale che sul mercato internazionale, consente oggi alla 'ndrangheta il pressoché completo controllo del traffico della cocaina diretto al mercato nazionale ed una forte operatività su alcuni mercati esteri, su tutti quello australiano. Le organizzazioni malavitose calabresi hanno quindi di fatto scalzato la primazia, che alcuni decenni addietro, rendeva egemone cosa nostra nella gestione del narcotraffico, in prevalenza eroina.

Significativo al riguardo è quanto emerge da alcune recenti indagini, che attestano come cosa nostra sia intenzionata a riconquistare un ruolo di rilievo nei traffici internazionali di stupefacenti, riattivando quei canali e contatti grazie ai quali è stata nel passato indiscussa protagonista nel traffico dell'eroina con il Nord America, e stipulando intese e accordi (soprattutto con la camorra e la 'ndrangheta) per ottenere nuove referenze internazionali e sfruttare consolidati appoggi logistico-operativi, come ad esempio in Sud America²²¹.

I dati sulle denunce per droga nel 2010 confermano ulteriormente il forte coinvolgimento nel narcotraffico nostrano delle organizzazioni criminali straniere, considerato che delle 39.053 denunce complessive ben 12.006 (il 30,74%) riguardano soggetti stranieri.

²²⁰ Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 29.

²²¹ Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 29.

Persone segnalate per tipo di reato, età e nazionalità			
	2010	variaz. % sul 2009	Incidenza percentuale sul totale nazionale delle denunce
Per tipo di reato			
Traffico illecito (art.73)	34.970	4,75	89,54
Associazione finalizzata al traffico art.74)	4.068	32,90	10,42
Altri reati	15	15,38	0,04
Per nazionalità			
italiani	27.047	12,71	69,26
stranieri	12.006	-3,64	30,74
Per età			
maggioresnni	37.914	7,42	97,08
minoresnni	1.139	-2,15	2,92
Totale	39.053	7,12	100,00

Fonte: Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga

Sempre con riguardo ai soggetti stranieri, dai dati raccolti, emerge per il 2010²²² un leggero decremento pari a -3,64% rispetto all'anno precedente, difatti nel 2009 i soggetti denunciati per reati di droga erano stati 12.460; nello stesso periodo si registra, di contro, un incremento del numero dei denunciati per il reato associativo +52,82%, passando da 833 nel 2009 a 1.273 nel 2010.

Nonostante la lieve flessione nel totale dei soggetti segnalati all'A.G., continua sempre più il diffondersi di compagini criminali straniere, le quali spesso si pongono nel mercato della droga, più che in concorso, «*in filiera*» con i sodalizi italiani, per meglio rispondere a particolari esigenze del traffico illecito²²³.

Questa *compartecipazione* agli utili avviene prevalentemente in zone a minor assoggettamento mafioso. Infatti, in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia si è registrato nel 2010 (così come nei due anni precedenti) il 6% circa del totale degli stranieri denunciati per violazione della normativa in materia di stupefacenti, mentre oltre la metà, il 54,29%, è concentrato in quattro regioni del Nord del Paese: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte.

²²² Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 34.

²²³ Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 30.

In termini assoluti, i marocchini sono i soggetti maggiormente coinvolti, anche se, nel 2010 si registra, rispetto al 2009, una flessione del 6,88%.

Gli altri gruppi etnici statisticamente significativi che registrano un trend decrescente sono gli algerini (-28,66%), i tunisini (-24,67%), i gambiani (-9,96%) e gli egiziani (-9,80%). In aumento invece gli albanesi (+16,87%), i romeni (+15,50%) e i nigeriani (+8,84%).

Piuttosto, occorre concentrare particolare attenzione sui cittadini della Cina Popolare, nella considerazione che (nonostante il numero complessivo dei soggetti segnalati all'A.G. sia relativamente basso 111, dei quali 59 in Toscana e 33 in Lombardia) in termini percentuali rispetto all'anno precedente hanno registrato un aumento di circa il 150%.

Stranieri segnalati all'A.G. (prime 15 nazionalità) distribuzione regionale (2010) - dato assoluto																						
Nazione	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino A. Adige	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	Totale	Variazione% sul 2009
Marocco	49	2	12	27	375	51	103	202	1.131	91	18	234	11	13	26	391	102	93	4	287	3.222	-6,88
Albania	56	3	5	5	232	50	129	94	392	62		129	120	5	13	284	56	298	3	163	2.099	16,87
Tunisia	4	1	3	30	310	7	66	104	238	68		14	3		66	156	105	92		342	1.609	-24,67
Nigeria	4		1	88	105	10	99	16	55	15		171	1	23	5	16	2	55		122	788	8,84
Romania	8	1	4	17	29	5	67	12	53	5	3	19	2	3	7	18	11	20		29	313	15,50
Senegal	8		1	7	23	2	40	21	45	3		128	1	4		14				9	306	0,33
Spagna	1		1	4	8	1	96	14	42	2		1		35	11	9	1			9	235	0,00
Egitto	1		1	2	7		23	6	174	3		5			2	3	2	1			230	-9,80
Algeria	2		2	15	47	2	23	14	35	4		13	1		11	18	8	4	1	24	224	-28,66
Gambia				1	1		26	3	173			3	1								208	-9,96
Rep. Dominicana	5		2	2	17	17	11	10	66	4		3	1	1		15	2	12		19	187	23,03
Gabon			1				1	3				169									174	8,07
Serbia	2			1	9	12	10	2	34	1		1	24		5	6	5	6		9	127	16,51
Cina Popolare				15			2		33	2						59					111	146,67
Francia	1		1	9	3		9	9	21			14	1	5	17	4	5	1	2	6	108	-17,56
Altre nazioni	26	2	22	116	162	79	388	93	522	46	2	141	42	31	34	114	98	30	4	113	2.065	-3,28
Totale	167	9	56	339	1.328	236	1.093	603	3.014	306	23	1.045	208	120	197	1.107	397	612	14	1.132	12.006	-3,64

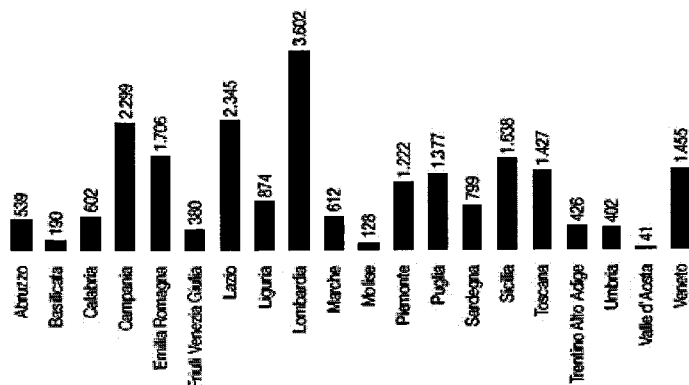
Fonte: Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga

Nel 2010, le operazioni antidroga sono state 22.064, con un decremento rispetto al 2009, del 5,15%; esaminando²²⁴ la situazione per macroaree, emerge per il 2010 una prevalenza del numero delle operazioni al Nord con il 43,99%, seguito dal Sud e isole con il 34,32% e dal Centro con il 21,69%.

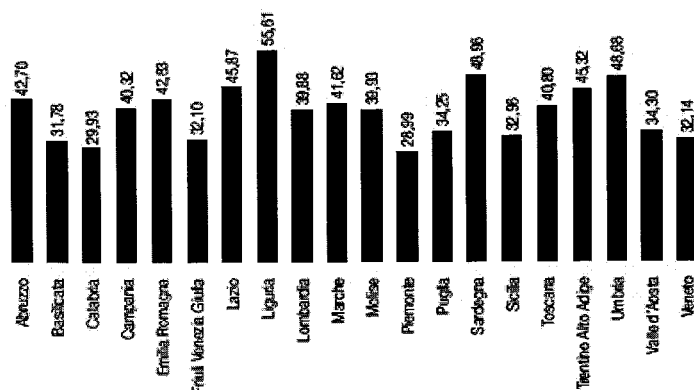
²²⁴ Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 - pag. 41.

Operazioni antidroga - distribuzione regionale		
Regioni	2010	Variazione %
Lombardia	3.602	-8,39
Lazio	2.345	-16,31
Campania	2.299	1,73
Emilia Romagna	1.706	-11,15
Sicilia	1.638	6,29
Veneto	1.455	-0,75
Toscana	1.427	-5,87
Puglia	1.377	5,60
Piemonte	1.222	-2,55
Liguria	874	0,58
Sardegna	799	2,83
Marche	612	-12,94
Calabria	602	-13,51
Abruzzo	539	-7,71
Trentino A. Adige	426	-5,54
Umbria	402	2,81
Friuli V. Giulia	380	-19,83
Basilicata	190	8,57
Molise	128	36,17
Valle d'Aosta	41	-21,15
Totale	22.064	-5,15

Dato assoluto sulle operazioni antidroga complessive in ciascuna Regione (2010)

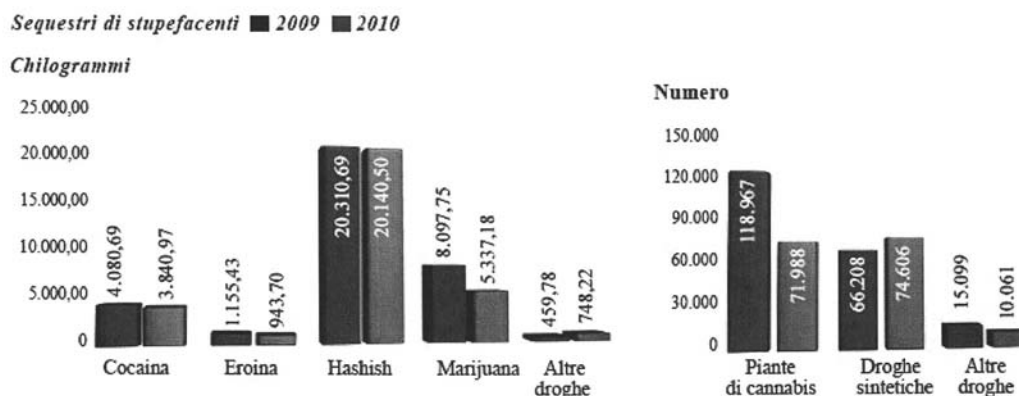


Valori rapportati a 100.000 abitanti sulle operazioni complessive in ciascuna Regione (2010)



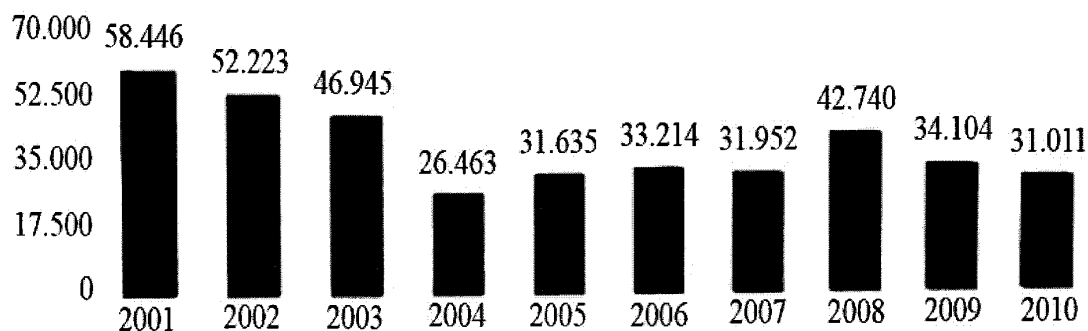
Fonte: Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga

Complessivamente i sequestri di droga nel 2010 sono stati di kg. 31.010,57, rispetto all'anno precedente, si sono registrati decrementi nei sequestri di cocaina (-5,87%), di eroina (-18,32%) e di hashish (-0,84%), nonché decrementi significativi di marijuana (-34,09%). Sono risultati invece in aumento i sequestri di anfetaminici (+5,52%).



Fonte: Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga

Inoltre, la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA) nella Relazione²²⁵ offre l'opportunità di apprezzare l'andamento decennale dei sequestri, dal quale si evince che gli anni 2001 e 2002 si sono distinti per sequestri superiori alle 50 tonnellate, mentre dal 2003 in poi tali valori sono stati caratterizzati da oscillazioni inferiori alle 50 tonnellate, ma mai sotto le 26, il dato minore nel 2004 (kg. 26.463). Tali rilevanti quantitativi sono dovuti principalmente ai sequestri di derivati della cannabis a carico di trafficanti di etnie varie nei diversi porti italiani spesso con imbarcazioni adibite al trasporto di clandestini. Negli ultimi anni, con eccezione per il 2008, i sequestri si sono stabilizzati attorno ai 30.000 chili.



Fonte: Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga

Queste cifre – precisa ancora la DCSA – dimostrano che, nonostante i lusinghieri risultati raggiunti nella quotidiana attività di contrasto, la domanda e l'offerta di droga rimangono elevate, concorrendo ad alimentare un circuito criminale particolarmente agguerrito.

La diversificazione dell'offerta di droghe, in grado di adattarsi rapidamente ai nuovi orientamenti dei consumatori, si registra anche nella

²²⁵ Cfr. Ministero dell'Interno, Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 49.

comparsa sul territorio nazionale degli "smart shop" e nell'utilizzo della rete internet per la commercializzazione di sostanze psicoattive.

Per avere una panoramica sul traffico di cocaina a livello mondiale, ci possiamo avvalere del recente Rapporto 2011 dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga e il Crimine (UNODC)²²⁶.

Nell'elaborato viene indicato che il consumo di cocaina in Europa si è quadruplicato nel corso degli ultimi dieci anni e il mercato clandestino del vecchio continente sta ormai contendendo agli Stati Uniti la palma del più redditizio del mondo.

La cocaina in Europa frutta ormai 34 miliardi di dollari l'anno, contro i 38 miliardi degli Usa ed il commercio internazionale vale da solo 320 miliardi di dollari l'anno.

Ancorché l'aspetto economico sia quello più immediato, gli effetti del traffico di cocaina non si limitano a questo: devono essere tenuti in debita considerazione i danni per la salute delle popolazioni, soprattutto per la fascia giovanile, che si ripercuotono inevitabilmente sulle spese dei sistemi sanitari; come è necessario tener presente i rischi e le minacce per la sicurezza interna dei Paesi, in particolar modo di quelli più esposti. Basti pensare alle organizzazioni paramilitari sedicenti terroristiche che operano in Sud America. Inoltre il collegamento alla corruzione è immediato e biunivoco: i traffici generano corruzione e su questa prosperano²²⁷.

Il gioco d'azzardo

Appare opportuno, nella valutazione generale delle attività imprenditoriali delle mafie, accennare anche alla materia del gioco d'azzardo, che è attività tradizionale delle associazioni mafiose, in passato molto impegnate nella diretta gestione delle bische clandestine (si pensi all'estensione del fenomeno a Milano negli anni 1960-80) e poi in altri esperimenti di imprenditoria illegale collegati alle scommesse (ad esempio, il cosiddetto "totonero", ossia la riedizione in "salsa" mafiosa del totocalcio).

Sul punto, la Commissione ha peraltro compiuto i necessari approfondimenti che si sono conclusi con l'approvazione, nella seduta del 17 novembre 2010, della *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito* e, nella seduta del 20 luglio 2011, della *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, predisposte dal VI Comitato – "Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto"²²⁸.

²²⁶ Cfr. UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime. The Transatlantic Cocaine Market – Research Paper- April 2011*. Doc. n. 582.1.

²²⁷ Cfr. Ministero dell'Interno, *Relazione annuale 2010 della Direzione Centrale per i Servizi antidroga*. Maggio 2011. Doc. n. 581.1 – pag. 7.

²²⁸ Doc. XXIII, n. 3 e Doc. XXIII, n. 8.

La prima *Relazione*, a riprova del perdurante interesse mafioso nel settore, cita l'analisi della Direzione nazionale antimafia, secondo la quale: «*La criminalità non si è lasciata sfuggire l'occasione di insinuarsi anche in attività relativamente recenti, come la gestione delle Sale Bingo. Le scommesse clandestine e le Sale Bingo continuano a rappresentare settori di interesse per la criminalità organizzata, sia per quanto riguarda le infiltrazioni nelle società di gestione delle Sale Bingo, che si prestano costituzionalmente ad essere un facile veicolo di infiltrazioni malavitose e di riciclaggio, sia per quanto riguarda le società concessionarie della gestione della rete telematica, dove si è assistito ad un duplice fenomeno, da un lato l'aggiudicazione a prezzi non economici di talune concessioni e, dall'altro, al proliferare dei punti di scommessa, i cosiddetti "corner", alcuni dei quali chiaramente inseriti in una rete territoriale dominata dalla presenza di un circuito criminale (...). Queste nuove modalità di inserimento della criminalità organizzata nel gioco, si coniugano con le tradizionali forme di intervento, attraverso l'imposizione del noleggio di apparecchi di videogiochi, la gestione di bische clandestine e la pretesa di esigere le relative quote di utili, la presenza di un'organizzazione per scommesse illegali nel cosiddetto toto e lotto nero e clandestino. Tutto ciò fa del "gioco" un settore molto appetibile per le organizzazioni criminali*»²²⁹.

Il fenomeno rischia di assumere ora una portata assai più rilevante, tanto per ciò che attiene alla distribuzione territoriale quanto per ciò che riguarda i valori economici dell'investimento mafioso²³⁰.

Ciò per un duplice ordine di fattori: da un lato, la legalizzazione del gioco d'azzardo con *slot machines* (sancita dalla l. 27 dicembre 2002, n. 289 - legge finanziaria del 2003) ha allargato enormemente ed esteso ad ogni angolo del territorio nazionale il bacino d'utenza; d'altro canto, l'enorme crescita economica di alcune lotterie, come il "*Superenalotto*", ha reso appetibili per le organizzazioni criminali tali sistemi per finalità di comodo riciclaggio²³¹.

²²⁹ Relazione annuale 2009 della Direzione nazionale antimafia, pagg. 317/319. Doc. n. 180.1

²³⁰ Sul gioco d'azzardo, legale ed illegale, e sulle interazioni con il reticolato della criminalità comune ed organizzata, appare particolarmente utile il richiamo tanto alla citata *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito*, quanto al documento consegnato alla Commissione dal suo componente, Senatore Raffaele Lauro (in allegato n. 2 al resoconto stenografico della seduta del 13 gennaio 2009), ampiamente citato nella detta *Relazione*. Entrambi i documenti saranno oggetto di plurime citazioni in questa sede, anche senza la necessità di specifiche indicazioni.

²³¹ Attualmente, il catalogo dei giochi disponibili è, peraltro, tanto vasto da attirare un bacino d'utenza enorme: si va dagli apparecchi di intrattenimento (*new-slot*) che rappresentano quasi il 51% del settore, nonché la principale voce del comparto giochi; alle lotterie, in cui si ricomprendono anche le lotterie istantanee «gratta e vinci», il lotto, le scommesse sportive (riguardanti automobilismo, baseball, basket, calcio, canottaggio, ciclismo, football americano, golf, rugby e volley); ai cosiddetti *skill-games* introdotti soltanto nel 2006 ma in rapidissima crescita; ai giochi numerici (es. *superenalotto* o *win for life*); al Bingo; ai giochi ippici ed ai concorsi pronostici sportivi (es. *totocalcio* e *totogol*).

Oggi, come sottolinea l'analisi della Direzione Nazionale Antimafia (cfr. Relazione annuale D.N.A. 2010, in archivio al doc. 533/1), *"il gioco, per i notevoli introiti che assicura a fronte di rischi «giudiziari» relativamente contenuti," è "ormai diventato la nuova frontiera della criminalità organizzata di stampo mafioso"*. Ciò anche per le dimensioni economiche complessive del fenomeno, che nel nostro Paese hanno assunto caratteri numericamente e percentualmente rilevanti: la Relazione citata ricorda che *"l'Italia è tra i primi 5 paesi al mondo per volume di gioco: l'industria del gioco ha attualmente un fatturato complessivo pari al 3% del PIL e dà lavoro a 5.000 aziende e 120.000 persone. Tali dati, che si riferiscono al gioco legale, sono destinati ad impennarsi se si guarda anche al gioco clandestino"*.

Anche i costi sociali del gioco d'azzardo devono essere segnalati con grande allarme. Nella fase iniziale, una grande sala da gioco o, ancor più, un distretto del divertimento genera un primo impatto incrementativo in termini di apprezzamento del patrimonio immobiliare, di domanda del terziario dei servizi e di occupazione locale. Al contrario, su un periodo di media lunghezza (10 anni) è stato dimostrato che il gioco d'azzardo ha un effetto depressivo proprio a causa dell'indotto criminale che si forma in un'area più vasta dello stesso distretto²³².

I costi sociali del fenomeno possono essere valutati nel loro complesso soltanto in una visione integrata dell'impatto e delle ricadute del gioco, e sono rappresentati da diversi risultati indotti: il primo è la ridistribuzione della domanda di beni e servizi (alla crescita del polo del gioco fa da *pendant* il declino di altre economie locali, travolte da una perdita di competitività); il secondo è l'incentivo alla criminalità comune e organizzata (usura, truffa e riciclaggio; ma anche omicidi ed altri reati contro la persona ed il patrimonio; con la conseguenza dell'aumento dell'insicurezza diffusa e della devianza giovanile); il terzo è il dirottamento delle risorse finanziarie locali, poiché l'allocazione del risparmio per finalità produttive viene convertita in attività parallele (e non di rado illegali) al gioco d'azzardo.

Dal punto di vista dell'illegalità diretta, il rischio maggiore è rappresentato dall'uso del gioco d'azzardo per il riciclaggio di capitali sporchi. E tale pericolo è tanto maggiore nel nostro Paese quanto più è strutturata la presenza di organizzazioni di tipo mafioso²³³.

Sin dalla loro costituzione, gli organismi internazionali di azione contro il riciclaggio hanno indicato il pericolo rappresentato dal ricorso a «intermediari finanziari non tradizionali», da parte della criminalità organizzata. Il FATF/GAFI (*Financial Action Task Force/Groupe d'Action finan-*

²³² S. Hakim, *«The Effects of Casino Gambling in Atlantic City on Crime»* (with J. Friedman), 1987; (citato nel documento presentato dal Sen. Lauro).

²³³ Sui rapporti tra gioco d'azzardo ed altre fattispecie illecite, in particolare il riciclaggio, si vedano la relazione del prof. Fiasco della Consulta nazionale antiusura sul tema «gioco d'azzardo e riciclaggio» (in archivio al Doc. 558/2) e il Documento sullo stesso tema prodotto da Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, in sede di audizione davanti al VI Comitato, in data 29 marzo 2011. (Doc. n. 567.1)

cière), valuta che occasioni privilegiate per le operazioni di occultamento dell'origine della ricchezza si trovino tra i casinò, nelle lotterie, nelle sale da gioco, tra gli uffici di cambio e tra gli uffici di trasferimento fondi, nei servizi per l'incasso di assegni, nei corrieri e tra i grossisti di gioielli, di pietre preziose e tra i venditori di opere d'arte: tutti soggetti che forniscono servizi finanziari di tipo bancario, pur essendo sottoposti a regolamentazioni e controlli assai più limitati rispetto ai tradizionali operatori finanziari.

In Italia, il sistema appare poi particolarmente permeabile ad interventi della criminalità organizzata, anche per carenze strutturali ed organizzative che incidono sulla complessiva efficienza del sistema pubblico di riscossione dei diritti erariali e sui controlli di legalità.

Sul punto, devono richiamarsi gli esiti della cosiddetta "Commissione Grandi" del 2007, ossia della *"Commissione d'indagine per la verifica della regolarità e della trasparenza delle procedure di rilascio delle autorizzazioni relative ad apparecchiature e congegni da divertimento ed intrattenimento, e per l'analisi del funzionamento dei meccanismi, anche tecnologici, volti a garantire la regolarità dei giochi"* istituita dal Ministero dell'Economia durante la XV Legislatura e presieduta dal Sottosegretario Grandi²³⁴.

Ebbene, tale Commissione verificò che nel corso degli anni precedenti erano state commesse dai concessionari dei servizi plurime violazioni delle regole, con mancato versamento dei diritti erariali per svariate centinaia di milioni di euro; inoltre, sulla base dei dati oggettivi (differenza tra il numero di macchine autorizzate e le macchine effettivamente connesse al sistema informatico di controllo gestito dalla SOGEI) e delle valutazioni della Guardia di Finanza, stimò che nel corso degli anni 2003-2006 il numero delle *slot-machines* abusive – ossia operanti pur non connesse al sistema informatico di controllo – andasse dalle 100.000 ad oltre le 200.000; infine, segnalava che diverse fonti rendevano *"evidente l'interesse della criminalità organizzata verso questo settore, che è quindi soggetto a rischi di infiltrazione di affari malavitosi"*²³⁵. La stessa relazione segnalava ancora un dato numerico inquietante: nell'anno 2006, a fronte di una "raccolta del gioco" lecito pari a circa 15 miliardi e 400 milioni di euro (secondo dati ufficiali dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato - A.A.M.S.), la raccolta del gioco illecito sarebbe valutabile in circa 43 miliardi e mezzo di euro (stima della Guardia di Finanza).

Dal punto di vista dei valori in gioco, bisogna altresì ricordare che, in concomitanza con i lavori della "Commissione Grandi", la Corte dei Conti ha avviato un'azione di responsabilità nei confronti delle società concessionarie, con contestazioni numericamente superiori a 90 miliardi di

²³⁴ Il testo della relazione della «Commissione Grandi» si può leggere in archivio, al Doc. N. 192/1 – XV Legislatura.

²³⁵ Relazione della «Commissione Grandi», pag. 44. Doc. n. 192.1 – XV legislatura.

euro (tra somme dovute, sanzioni ed interessi): una cifra francamente sbalorditiva e che rende l'idea degli enormi interessi in campo²³⁶.

Tra le società concessionarie coinvolte risulta anche la *Atlantis World Giocolegale Ltd.*²³⁷, filiale italiana della multinazionale del gioco *Atlantis World Nv.* (con sede nel "paradiso fiscale" di Saint Maarten, nei Caraibi), che risulta destinataria delle richieste di pagamento maggiori e che è controllata da Francesco Corallo, figlio di Gaetano Corallo, già indiziato di appartenere all'associazione mafiosa catanese capeggiata da Nitto Santapaola (coinvolto anche nei tentativi di controllo dei casinò di Sanremo e Campione d'Italia) ed a lungo latitante all'estero²³⁸.

La casistica più recente

I flussi di denaro del gioco d'azzardo attirano in molte maniere le mafie, come le cronache ci confermano da qualche tempo. Peraltro, le acquisizioni giudiziarie sembrano anche disegnare, in taluni casi, una sorta di caratterizzazione specialistica delle diverse organizzazioni criminali.

Per ciò che attiene alla 'ndrangheta calabrese, si pensi a quanto accertato con la cosiddetta Operazione "Decollo" coordinata dalla D.D.A. di Catanzaro: in quel caso, i Carabinieri del R.O.S., indagando su un traffico internazionale di droga orchestrato dai locali di 'ndrangheta, scoprirono che la 'ndrina capeggiata da Nicola Lucà aveva costretto il titolare di una vincita milionaria al Superenalotto a vendere la scheda vincente per effettuare una comoda operazione di riciclaggio. D'altro canto, è stato dimostrato come la 'ndrangheta effettui operazioni di arricchimento e riciclaggio anche attraverso investimenti diretti nell'impresa del gioco e con margini di profitto elevatissimi, come si evince dal recente sequestro di prevenzione operato dal Tribunale di Reggio Calabria nei confronti di Gioacchino Campolo, meglio conosciuto come il "re dei videopoker": a costui, collegato a diverse importanti cosche cittadine di Reggio Calabria (tra le quali i De Stefano e gli Zindato-Libri), sono stati sequestrati beni

²³⁶ Le società coinvolte – tra le quali vi sono Snai, Hbg, Cirsia Italia, Sisal Slot, Cogotech Codere Network, Lottomatica Videolot Rete, Gmatica, Atlantis World Giocolegale, Gamenet – hanno cercato di ottenere dal Parlamento, come gruppo lobbistico di pressione, l'approvazione di norme di favore (sulla stampa si è anche parlato di «condono»), al momento senza successo. Dal punto di vista giudiziario, hanno contestato la giurisdizione contabile a favore di quella amministrativa, ma la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (con la sentenza n. 13330/2010) ha risolto il conflitto di giurisdizione a favore della Corte dei Conti.

²³⁷ Ora B Plus Giocolegale Ltd.: si tratta della medesima società concessionaria che, come risulta al sistema centrale di controllo della SOGEI, avrebbe collocato in un esercizio pubblico in Sicilia ben 27.000 apparecchi non collegati al sistema, tutti insieme e nella stessa data, creando un vero «magazzino virtuale» sfruttabile per la raccolta di gioco illegale (la circostanza è riferita nella relazione della «Commissione Grandi», pag. 34, e riportata nella *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito* della Commissione, pag. 4).

²³⁸ Cfr D.N.A. – Relazione annuale – Dicembre 2010 pagg. 330-331.

per circa 330 milioni di euro, tra i quali circa 260 immobili, aziende e titoli.

In Campania, la camorra risulta invece rivolgersi ad attività più tradizionali: da un lato, replicando la diffusione del fenomeno del cosiddetto Totonero, si dedica alla gestione di lotterie istantanee clandestine modelate sul "Gratta e vinci"; dall'altro lato sono stati accertati episodi di estorsione nei confronti di vincitori di lotterie milionarie²³⁹.

Quanto a cosa nostra siciliana, sono ormai accertati principalmente investimenti diretti, nell'acquisto di sale gioco e nella gestione di *slot machines*. Si pensi, al riguardo, ai numerosi sequestri di videopoker compiuti nel palermitano negli ultimi anni, in quanto gestiti direttamente o indirettamente dalle "famiglie" mafiose di Brancaccio, di S. Lorenzo o della Noce; si pensi ancora al sequestro di prevenzione di una società, che si occupava con veste legale di attività commerciali e tecniche connesse al gioco d'azzardo²⁴⁰; ovvero, si pensi ancora alla Operazione "Videopoker", che ha consentito alla D.D.A. di Catania il sequestro nel siracusano di una ottantina di *slot-machines* e di un centinaio di schede per videogiochi, utilizzati per giochi illegali.

I dati investigativo-giudiziari certi, comunque, sono quelli della rilevanza numerica e dell'estensione geografica del fenomeno, atteso che *"nel corso del 2010, risultano (ma il dato è stimato per difetto) una trentina di indagini dell'autorità giudiziaria ed operazioni delle forze di polizia in materia di "gioco" lecito ed illecito direttamente riferibili alla criminalità organizzata (con arresti e sequestri a Siracusa, Napoli, Agrigento, Palermo, Reggio Calabria, Catanzaro, Enna, Avellino, Siena, Arezzo, Firenze, La Spezia, Padova, Milano, Salerno, Lecce, Imperia, Caserta e L'Aquila)"*²⁴¹.

Un quadro aggiornato è fornito dalla già citata Relazione annuale 2010 della Direzione Nazionale antimafia che riporta, oltre a quelle sopra rammentate, altre importanti attività di indagine, che sembra utile richiamare sinteticamente per completezza di esposizione²⁴².

A seguito di indagini della D.D.A. di Napoli, nel 2010 sono state inflitte numerose condanne in abbreviato e molti sono stati i rinvii a giudizio nell'ambito della cosiddetta Operazione *Hermes*, che ha ruotato at-

²³⁹ È recente l'esecuzione di misure cautelari in carcere per cinque affiliati al clan Cava-Genovese di Quindici, accusati di aver estorto somme di denaro alle circa trenta persone che il 17 gennaio 2008 avevano vinto ben 36 milioni di euro al Superenalotto con una schedina giocata nel paese di Ospedaletto d'Alpinolo, in provincia di Avellino.

²⁴⁰ Si tratta della Game Distribuzione – il cui sequestro è stato disposto alla fine del 2008 dal Tribunale di Palermo, Sezione misure di prevenzione – che avrebbe imposto per conto dei boss Lo Piccolo a tabaccherie, bar e sale giochi l'acquisto di tagliandi del gratta e vinci ed il noleggio (e la manutenzione) di videopoker, spesso non collegati alla rete della SOGEI.

²⁴¹ *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito*, cit., pag. 5.

²⁴² La Direzione Nazionale Antimafia riferisce anche di indagini che hanno riguardato il Casino di Sanremo, nell'ambito delle quali (seppur non vi siano state contestazioni di reati mafiosi) sono state accertate pericolose relazioni tra l'assistente del direttore ed un affiliato al clan camorristico Zaza, collegato a diversi clan operanti in Liguria.

torno alla figura di Renato Grasso, soggetto legato a diversi clan camorristici e monopolista di fatto nel settore del gioco (video-poker legali e illegali e raccolta delle scommesse, legali e clandestine). La struttura creata era assicurata e garantita dalla forza di intimidazione dei clan, che ottenevano in cambio pagamenti fissi o in percentuale, oltre a poter attingere dal patrimonio del Grasso come ad uno sportello bancario dedicato. L'organizzazione vedeva coinvolti i maggiori clan camorristici (tra gli altri: il clan Vollaro di Portici, il clan Mazzarella per Forcella, il clan Misso per la Sanità, il clan Brandi per il Vomero, il clan dei Casalesi per Caserta) ed aveva contatti e ramificazioni a Roma, in Sicilia, in Calabria ed in molte altre parti d'Italia; altro procedimento di rilievo ha portato all'arresto di 21 appartenenti al clan Amato (inserito nel più ampio «clan Belforte»), divenuto monopolista nel settore dell'installazione e gestione di video-giochi negli esercizi pubblici della provincia di Caserta. Il clan aveva attuato uno stretto controllo del territorio, attivando una sorta di vigilanza, anche armata, dei locali in cui erano installate le macchine ed aveva anche provveduto ad alterare i sistemi di gioco: attraverso computer remotizzati, il clan riusciva a monitorare lo stato delle giocate, a controllare gli 'hopper' (i contenitori installati nei cassoni delle macchinette per raccogliere il denaro delle giocate), sapendo così quale macchina fosse sul punto di erogare la vincita e riuscendo ad impadronirsene, impedendo la vincita ad utenti esterni.

Le indagini della D.D.A. di Caltanissetta hanno permesso l'arresto di 24 persone nell'ambito del clan Madonia (retto oggi da Carmelo Barbieri, atteso che il boss "storico" Giuseppe *Piddu* Madonia si trova detenuto al regime di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975) per la gestione di un'attività di scommesse, già impiantata con agenzie a Gela ed a Niscemi e con la programmata apertura di altre agenzie a Caltanissetta e Riesi, tutte intestate a prestanome ed attraverso le quali erano realizzate operazioni di riciclaggio.

Sulla materia, ha indagato anche la Procura Distrettuale di Roma per verificare le opacità riscontrate nelle procedure di concessione pubblica ed i motivi dell'atteggiamento «inerte» tenuto dall'Amministrazione dei Monopoli, nei confronti di concessionarie di rete per lungo tempo rimaste inadempienti circa gli obblighi assunti (in particolare, le carenze nelle reti telematiche di controllo) e comunque indebitate in modo abnorme verso A.A.M.S. per il mancato pagamento del Prelievo Erariale Unico. L'indagine – che ha riguardato Giorgio Tino (all'epoca direttore dei Monopoli di Stato), Annamaria Barbarito (funzionaria dell'Amministrazione e sentimentalmente legata al Tino), nonché alcuni esponenti della famiglia Corallo – ha permesso di appurare che lo svolgimento della gara e l'individuazione dei concessionari erano avvenute sulla base di criteri assolutamente formali, ma che emergevano sospetti di concentrazione occulta tra alcuni soggetti concessionari (formalmente distinti ma che mostravano collegamenti sia di persone fisiche sia di sedi), oltre che altri elementi di anomalia (alcune delle società concessionarie avevano sede principale all'estero e oltretutto in Paesi considerati "paradisi fiscali" ed inseriti nella

black list antiriciclaggio; inoltre, risultavano collegate con persone oggetto di procedimenti penali). L'attenzione degli investigatori si è appuntata soprattutto sulla concessionaria *Atlantis World Group* con sede a Saint Maarten nelle Antille Olandesi, successivamente sostituita – a seguito di sollecitazione da parte dell'Amministrazione di Monopoli – dalla Società Atlantis Gioco Legale con sede in Italia. L'indagine non ha permesso, comunque, di raggiungere elementi indiziari sufficienti ad esercitare l'azione penale, ma è emerso un dato chiaro, ossia come le concessioni – in un settore di altissima valenza economica e oggettivamente a grave rischio di infiltrazioni mafiose – furono affidate con grande superficialità e senza alcun approfondito esame dei soggetti interessati. Altra indagine dei magistrati antimafia di Roma ha riguardato i numerosi attentati effettuati tra il 2003 e il 2008 contro la sala Bingo di Ferentino. L'indagine ha mostrato l'interesse diretto del clan dei Casalesi a subentrare nella gestione del locale.

La Procura distrettuale di Firenze ha verificato infiltrazioni ed interessi economici del clan camorrista Terracciano di Pollena Trocchia (Napoli) nella gestione di locali notturni, nei quali veniva praticata la prostituzione ed era stata anche allestita una rete di scommesse clandestine su avvenimenti sportivi (dieci le misure cautelari personali applicate nell'occasione).

Un'indagine della Procura distrettuale di Lecce ha accertato l'esistenza di un'associazione dedita alla raccolta illegale di scommesse via internet. Si tratta di una organizzazione internazionale, con base operativa a Innsbruck ove ha sede la *Goldbet Sportwetten* (pur avendo sede legale in Austria, la società è di proprietà ed amministrazione italiana; la scelta della sede estera è evidentemente finalizzata ad eludere la nostra normativa fiscale e di controllo), che dispone in Italia di una rete di oltre 500 agenzie, dedite alla raccolta illegale di scommesse per via telematica. Le agenzie italiane – dislocate in Puglia, Emilia Romagna e Veneto – sono affiliate alla *Goldbet Sportwetten*, sono attive per lo più sotto la falsa forma di *internet-point* o centri di elaborazione dati, ma operano in totale violazione della normativa vigente, effettuando la ricarica dei «conti gioco» ed accettando pagamenti in denaro contante. Tra queste, oltre 50 agenzie fanno capo a Saulle Politi, affiliato al clan Tornese di Monteroni (LE). Due agenzie affiliate alla *Goldbet Sportwetten* sono state sottoposte a sequestro, ex art. 12-*sexies* in relazione all'art. 12-*quinqies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, dalla D.D.A. di Palermo, in quanto gestite da prestanome di Giuseppe Biondino, capomandamento di San Lorenzo. Altra indagine della D.D.A. di Lecce ha accertato cointeressenze di Salvatore Nino Padovano (uno dei capi "storici" della sacra corona unita, già al vertice del clan Padovano di Gallipoli ed ucciso nel settembre 2008) con i fratelli De Lorenzis, noti imprenditori del settore dei videogiochi e delle scommesse sportive.

Le indagini della D.D.A. di Potenza hanno riguardato il presidente del Potenza Calcio, Giuseppe Postiglione, il quale si è avvalso dei rapporti

con il boss Antonio Cossidente per una serie di attività illecite, tra le quali anche frodi in competizioni sportive. Il clan di Cossidente aveva, inoltre, aperto varie agenzie di scommesse nelle quali venivano collocati anche video giochi ed altri apparecchi illegali, tramite la società di riferimento Global Service.

Un'indagine della D.D.A. di Bologna relativa alla corruzione di agenti di polizia penitenziaria (che permettevano a detenuti appartenenti al clan Schiavone in regime di 41-bis di mantenere contatti con l'esterno), ha permesso di scoprire un'organizzazione di gioco d'azzardo ed illegale all'interno di alcuni circoli privati ubicati nella provincia di Modena, gestiti dal clan dei Casalesi, che fruttavano guadagni nell'ordine di circa 200.000 euro al mese.

Conclusioni e proposte di intervento normativo

Volendo operare una sintesi dalle esperienze e considerazioni premesse, può osservarsi che le organizzazioni criminali sono pronte ad infiltrarsi, con strumenti eclettici ed aggiornando il proprio intervento allo sviluppo delle forme di gioco d'azzardo, in tutti i campi economici che producono ricchezza, ed in particolar modo in quelli che soffrono di carenze organizzative.

Da questo punto di vista non può non ribadirsi l'assoluta necessità di rafforzare le garanzie di legalità nei procedimenti di autorizzazione, gestione e controllo di tutte le forme di gioco legale, nonché la necessità di prevedere efficaci strumenti di verifica concreta dei titolari di società anonime e società straniere che agiscano in Italia tramite intermediari.

In particolare, appare utile ribadire le concrete proposte di modifica normativa contenuta nel corpo della *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito* e della *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, già approvate dalla Commissione e sopra citate.

Esaminando l'elaborazione giurisprudenziale (dei giudici di merito, di quelli di legittimità e della Corte di giustizia delle Comunità europee) relativa alla disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse, allorquando tale attività venga esercitata da agenzie che sul territorio italiano si limitano a raccogliere le scommesse ed a convogliarle telematicamente a società straniere, è emerso in questo settore un contrasto fra l'ordinamento interno, secondo il quale – ai sensi dell'articolo 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.) – è necessaria la licenza, ed i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, previsti rispettivamente agli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Appare pertanto necessario proporre una modifica normativa, al fine di armonizzare la norma di riferimento del T.U.L.P.S. con i principi comunitari. Si impone una riformulazione, o comunque un'integrazione, del-

l'articolo 88 del T.U.L.P.S. attualmente vigente, che tenga conto delle pronunzie interpretative della Corte di giustizia europea, applicate anche dalla Corte di cassazione.

Ciò potrebbe farsi aggiungendo, dopo il primo, un secondo comma che, riconosciuta alle società estere di capitale azionario anonimo (costituite legittimamente secondo le prescrizioni degli altri Stati membri) la facoltà di organizzare e gestire le scommesse sul territorio italiano, subordini tuttavia, per ragioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica, il rilascio della licenza di polizia di cui al comma 1 ai necessari controlli sulla persona degli amministratori, nonché ad accurati controlli dei bilanci di esercizio e delle rendicontazioni contabili delle società, accompagnati da apposite relazioni di certificazione dei bilanci redatte da primarie società di revisione contabile. Questo strumento potrebbe scoraggiare e prevenire pericoli di riciclaggio. Il venir meno delle condizioni che avevano consentito il rilascio della licenza dovrebbe, poi, comportare la revoca della licenza stessa. In questo nuovo contesto legislativo, sarà altresì necessario individuare gli strumenti idonei per riesaminare le concessioni e le licenze fino ad ora assegnate, affinché siano adeguate al nuovo quadro normativo. Si potrebbe anche valutare di introdurre forme di controllo telematico e rafforzare il quadro sanzionatorio con il ricorso alla revoca della concessione nei casi più gravi di infrazione.

L'usura e le estorsioni

La valutazione complessiva dell'importanza economica di tali settori per le mafie è data dalla edizione del 2010 del "Rapporto SOS Impresa"²⁴³ curato dall'omonima associazione. Secondo tale rapporto le mafie ricavano annualmente 15 milioni di euro dall'usura e 9 milioni di euro dal racket, facendole diventare le fonti di guadagno più rilevanti dopo il traffico di droga e quello dei rifiuti.

Nel precedente rapporto dell'11 novembre 2008 si parlava rispettivamente di introiti di 12,6 milioni di euro dall'usura e di 9 milioni di euro dal racket. Dunque, mentre il fatturato stimato del racket rimane costante, quello dell'usura aumenta di quasi il 25%. Tali cifre restituiscono chiara la percezione che non si tratta più di attività finalizzate al puro sostentamento delle cosche sul territorio, ma che si tratta di attività destinate a costituire uno dei pilastri dell'organizzazione mafiosa nel suo complesso.

A tale proposito è utile segnalare, come anche indicato dalla DIA²⁴⁴, che l'usura non è più riconducibile a personaggi locali ma costituisce un terreno privilegiato di reinvestimento per le mafie, tanto che nelle regioni nella quali è maggiore la pervasività della criminalità organizzata si assiste ad un minor numero di denunce per usura, fattore certamente legato alle capacità intimidatorie di chi esercita tale attività illecita.

²⁴³ Cfr. Rapporto SOS Impresa del 27 gennaio 2010. Doc. n. 260.1.

²⁴⁴ Cfr. Relazione del 1° semestre 2009 consegnata al Parlamento il 25 marzo 2010.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro²⁴⁵ ha definito l'usura un reato tanto vasto, quanto sconosciuto e ritenuto, in passato, più una pratica immorale che un vero e proprio crimine.

Le vittime nel passato si collocavano prevalentemente tra i soggetti a basso reddito che necessitavano di denaro per far fronte ad esigenze talvolta di natura strettamente personale o familiare ovvero per coprire debiti di gioco.

Attualmente l'usura non è più riconducibile solo a singoli personaggi locali, a figure oscure relegate ai quartieri o alle campagne, ma costituisce uno degli strumenti principali con cui la delinquenza organizzata reimpiega denaro di provenienza illecita.

Come dianzi evidenziato le denunce di fatti reato riconducibili all'usura sono pressoché inesistenti: dalla relazione della DIA risultano denunciati in tutto il territorio nazionale nell'anno 2009 solamente 372 fatti-reato di tale natura dei quali 159 (il 47,2% del totale) commessi nelle quattro regioni a maggiore insediamento mafioso²⁴⁶.

Al riguardo SOS Impresa afferma che di fronte alle loro stime, certamente per difetto, il numero delle denunce appare veramente risibile. Secondo l'organismo di Confesercenti è possibile invece presumere che, nel periodo 2007-09, il numero dei commercianti coinvolti in rapporti usurari (stimato in non meno di 200.000) sia sensibilmente aumentato. A ciò si aggiunge il fatto che, poiché alcune vittime s'indebitano con più «strozzini», le posizioni debitorie possono essere ragionevolmente stimate in oltre 600.000 ed in almeno 70.000 casi – sempre stando a quanto rappresentato da SOS Impresa – il rapporto sarebbe stato concluso con associazioni criminali di tipo mafioso.

Della situazione sopra evidenziata ha dato conto anche monsignor Alberto D'Urso²⁴⁷ nel corso della sua audizione del 27 aprile 2010: *«Dal punto di vista pratico non ho difficoltà a dire che nella mia fondazione di Bari, martedì scorso, vi erano in elenco per essere ascoltate dal pool dedicato 17 famiglie. Non c'erano altrettante denunce presso il tribunale di Bari. Qualche motivo ci sarà, se sull'argomento c'è fiducia in queste associazioni e fondazioni e non verso le autorità costituite.»*

In un simile quadro il dato positivo è però rappresentato dalle richieste di accesso al fondo di solidarietà per le vittime (Legge 23 febbraio 1999, n. 44, Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura): le domande sono in costante crescita, segno della progressiva conoscenza da parte delle vittime dell'esistenza di tale strumento di sostegno. Nell'arco di dieci anni sono stati erogati interventi in favore di vittime di usura e di estorsione per circa 175 milioni di euro a carico del Fondo di solidarietà. Da ultimo, nel 2009, sempre per le medesime finalità, sono stati erogati interventi per un am-

²⁴⁵ Cfr. CNEL – *Usura: diffusione territoriale, evoluzione e qualità criminale del fenomeno*. Rapporto finale settembre 2008.

²⁴⁶ 66 in Campania, 44 in Puglia, 32 in Sicilia e 17 in Calabria.

²⁴⁷ Segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura.

montare di circa 31 milioni e mezzo di euro, cifra che segna il picco più alto fino ad oggi raggiunto. In controtendenza, invece, i dati del 2010, dove a fronte della diminuzione di meno del 10% delle domande di accesso, è stato erogato ben il 30% di contributi in meno, passando dai 31 milioni e mezzo del 2009 ai 22,1 milioni del 2010. In presenza di una situazione di crisi economica diffusa è un dato non facilmente spiegabile.

Quanto al fenomeno del racket, in campo nazionale i fatti reato di natura estorsiva per l'anno 2009, rilevati attraverso le segnalazioni del Sistema Di Indagine (SDI), sono 5.668.

Nelle regioni a rischio vengono segnalati 2.525 reati estorsivi con una percentuale del 44,5% rispetto all'intero territorio nazionale. In tale contesto emerge nettamente la realtà della Campania con 1.019 segnalazioni seguita a distanza da Sicilia e Puglia.

In linea con quanto segnalato nel XII Rapporto di SOS Impresa, occorre evidenziare che la tipologia del reato non è omogenea in tutto il territorio nazionale, mentre al sud, ed in particolare nelle quattro regioni a rischio, le denunce sono quasi esclusivamente legate al pagamento del pizzo e quindi il reato imputabile ad un'organizzazione criminale, al centro-nord è forte la presenza di denunce finalizzate all'usura, o casi di truffe denunciate come estorsioni ovvero estorsioni tentate da singoli (malavitosi, tossicodipendenti, extracomunitari) verso soggetti imprenditoriali.

Sebbene sul fronte della risposta repressiva sia da registrare un numero costante nel tempo di operazioni contro il racket anche in questo caso preoccupa il calo del numero delle denunce che nella specie non è indice di una diminuzione del fenomeno ma che potrebbe spiegarsi con una possibile sfiducia nelle capacità di contrasto allo stesso da parte dello Stato, ciò malgrado in molti territori si assista a manifesti proclami di ribellione da parte delle vittime.²⁴⁸

Molti degli esponenti auditi dalla Commissione hanno, poi, messo in rilievo come sia il racket che l'usura siano oggi un mezzo privilegiato delle mafie per entrare nelle attività economiche, sottometterle alla propria volontà e, alla fine, subentrare al legittimo proprietario acquisendo in tal modo attività economiche apparentemente "pulite"²⁴⁹.

Non è certamente casuale la circostanza che le imprese vittime di tali reati siano in prevalenza imprese individuali (ben il 62,6% dei soggetti colpiti), mentre la restante parte si divide tra società di persone (16,8%), società per azioni o società di capitali (20%) ed altre forme societarie (0,6%): è indubbio che sono anche le modalità di fare impresa nel

²⁴⁸ E' il caso di Palermo grazie alla capillare azione dell'associazione Addio Pizzo, oppure di Napoli e provincia dove la denuncia dei fenomeni estorsivi è in costante aumento.

²⁴⁹ In tal senso anche le audizioni in Commissione del 4 maggio 2010 del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Giosuè Marino e del presidente nazionale di SoS Impresa, Lino Busà.

mezzogiorno, più frammentate, meno organizzate e con strutture societarie semplici, a rendere più deboli le potenziali vittime.

Proposte politiche di contrasto

È stata definitivamente approvata la proposta di legge recante "Disposizioni in materia di usura e di estorsioni nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento" (A.S. 307, di iniziativa del senatore Centaro) che modifica in molti punti le norme che intervengono nel contrasto all'usura, al racket e nel sostegno alle vittime.

Si prevede di trasformare da reato contravvenzionale in delitto la condotta di chi – nell'esercizio di attività bancaria, di intermediazione finanziaria o di mediazione creditizia – indirizza una persona, per operazioni bancarie o finanziarie, a un soggetto non abilitato.

Con la nuova legge vengono, inoltre, modificate le pene per il reato di estorsione; si prevede che i beni sequestrati possano essere confiscati anche in caso di estinzione del reato per morte dell'imputato, amnistia o prescrizione; sono modificate alcune disposizioni processuali per velocizzare l'iter procedurale e per tutelare maggiormente i testimoni.

Nella seconda parte del provvedimento viene introdotta una speciale procedura finalizzata a porre rimedio alle crisi da sovra indebitamento: un importante strumento che potrebbe aiutare le famiglie e le imprese in difficoltà nel far fronte ai debiti, ristrutturandoli mediante accordi con i creditori. Si tratta di una procedura già sperimentata negli Stati Uniti ed in alcuni Paesi europei che prevede precisi impegni per i debitori e può essere un utile arma di prevenzione contro l'usura.

Ha, invece, recentemente trovato una prima applicazione pratica la normativa che esclude per un anno dai contratti di appalto con la P.A. gli imprenditori privati che non abbiano denunciato di essere vittima di estorsione "da racket"²⁵⁰.

Alcune amministrazioni locali stanno anche introducendo incentivi fiscali per chi denuncia, con la riduzione o la eliminazione di alcune imposte per periodi di tempo limitato. Si tratta di proposte più volte avanzate in sede parlamentare ma che non hanno trovato ancora applicazione a livello nazionale.

Nel corso delle audizioni alcuni componenti della Commissione hanno anche avanzato l'ipotesi di privilegiare nella partecipazione a gare di appalto e di subappalto con la Pubblica Amministrazione coloro che hanno denunciato i fenomeni delittuosi di cui sopra: un'idea sicuramente interessante ma che deve confrontarsi con il rispetto del principio

²⁵⁰ Art. 38, comma 1, lettera m-ter) del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), come aggiunto dalla lettera a) del comma 19, dell'articolo 2 della legge n. 94 del 2009 e poi così modificato dal punto 1.9) del n. 1 della lettera b) del comma 2 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 70 del 2011, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

della libera concorrenza. Una positiva possibilità di soluzione, che andrà valutata attentamente, viene avanzata in alcune delibere in discussione in amministrazioni locali che prevedono di riservare una parte delle gare delle pubbliche amministrazioni che possono essere svolte a trattativa privata solo ad aziende che abbiano denunciato il racket.

Con riguardo, poi al Fondo per la prevenzione dell'usura, il Segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura, monsignor Alberto D'Urso, ha ricordato come la sua organizzazione abbia invitato il Ministero dell'interno ed il Ministero dell'economia a dare attuazione all'articolo 1-bis del decreto-legge n. 272 del 2005 introdotto dalla legge di conversione n. 49 del 2006) affinché possa essere rifinanziato detto Fondo con il trasferimento sullo stesso di somme provenienti dal Fondo unificato, di cui all'articolo 51 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura).

La proposta avanzata anche dai rappresentanti delle varie associazioni sentiti nel corso delle audizioni²⁵¹ consiste nel ricollocare il Fondo sotto la diretta responsabilità del Ministero dell'Interno e del Commissario anti-racket ed antiusura così da rafforzarne la portata preventiva.

Inoltre per superare alcune discrasie (a seguito delle quali, ad esempio, al confidi di Vicenza vengono erogati fondi dieci volte superiori a quelli erogati al confidi di Catania²⁵²) i rappresentanti delle associazioni hanno evidenziato la necessità della loro presenza – e di quella del Ministero dell'Interno – in seno al comitato che gestisce il Fondo anche proponendo che, accanto a criteri di distribuzione aritmetico-matematica, se ne seguano anche altri che tengano conto delle problematiche di tipo sociale e di presenza criminale.

Le associazioni antiracket ed antiusura hanno, altresì, segnalato la notevole difficoltà che avrebbero nel proseguire nel loro affiancamento delle vittime nei processi, in quanto – a seguito della modifica apportata dall'articolo 2, comma 23, della legge n. 94 del 2009 all'articolo 4 della legge n. 512 del 1999, l'accesso degli enti pubblici e privati di ogni tipo, comprese le fondazioni e le associazioni antiracket e antiusura, al Fondo di rotazione per le vittime di reati di tipo mafioso è stato limitato alle sole spese legali liquidate in sentenza, escludendo quindi le somme liquidate a titolo di risarcimento danni.

La costituzione di parte civile è ritenuta da tutti gli auditi un segnale particolarmente forte per non far sentire soli i commercianti e gli imprenditori che denunciano, come è stato sottolineato anche dal Prefetto Giosuè Marino in qualità di commissario straordinario *pro tempore* per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura²⁵³.

²⁵¹ Cfr. audizione dei rappresentanti della Federazione delle associazioni antiracket e antiusura italiane (FAI) e della Consulta nazionale antiusura, resoconto stenografico della seduta della commissione del 27 aprile 2010.

²⁵² In tal senso audizione di Lino Busà menzionata in nota precedente.

²⁵³ Cfr. resoconto stenografico della seduta pomeridiana della Commissione del 4 maggio 2010.

In tutte le audizioni è stato, ancora, segnalato come siano stati raggiunti risultati migliori nelle Procure e nei Tribunali che hanno costituito degli specifici pool di magistrati impegnati nei procedimenti in materia di racket e di usura. È stata in particolare sottolineata l'esigenza di raccordare, su tali temi, l'attività dei tribunali penali e civili così da evitare che la vittima di un reato di tal natura per il quale è in corso un processo nella sede penale si veda nel contempo bloccare l'attività economica da decisioni del giudice civile.

Da parte delle associazioni antiracket è stato perfino proposto, sempre nell'ottica di incentivare le denunce, di escludere che i proventi delle attività economiche oggetto della denuncia possano essere sottoposti ad accertamenti fiscali. La questione così posta è indice di un allarmante cultura in fase di diffusione, poiché spesso per pagare il racket i commercianti praticano misure di elusione od evasione fiscale.

La Consulta nazionale antiusura, ha proposto, infine, una modifica alla legge n. 108 del 1996, affinché sia espressamente previsto l'accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura anche ai soggetti non esercenti attività economiche.

Come ha dichiarato monsignor Alberto D'Urso, segretario nazionale della Consulta: *L'usura infatti non è certamente limitata al solo segmento degli esercenti attività di tipo economico e imprenditoriale, ma coinvolge ampi strati sociali, incidendo sull'economia nazionale nella sua più ampia accezione. ... La concessione del mutuo ex legge n. 108 del 1996 alle famiglie usurate non costituirebbe una misura puramente socio-assistenziale ma uno strumento, oltre che di solidarietà, di effettivo contrasto al fenomeno dell'usura e agli effetti che lo stesso ha sul piano socio-economico del Paese, in quanto dominato dalle organizzazioni criminali».*

Su quest'ultima proposta deve però registrarsi una posizione contraria delle associazioni antiracket.

Le imprese mafiose: alterazione dell'iniziativa privata e della concorrenza

Dalla metà degli anni Sessanta agli anni Settanta del secolo scorso, le mafie cessano di dedicarsi esclusivamente ad attività legate all'intermediazione commerciale o a forme imprenditoriali legate a questo comparto, per dedicarsi a nuove iniziative d'impresa soprattutto nel campo dell'edilizia e dei lavori pubblici.

Le mafie entrano nell'impresa per scopi di profitto, avvantaggiandosi della debolezza del sistema economico ed istituzionale del Paese ed utilizzando la violenza della quale sono capaci come strumento di risoluzione delle questioni economiche e pratiche connesse all'esercizio dell'attività d'impresa²⁵⁴.

²⁵⁴ Questa tesi è contraddetta in dottrina da chi fa notare che i primi esempi di impresa mafiosa risalgono a tempi assai più remoti; sul punto, cfr. U. Santino e G. La Fiura, «*L'impresa mafiosa: dall'Italia agli Stati Uniti*», Franco Angeli, Milano 1990. Tuttavia, è

È il momento in cui le famiglie mafiose che storicamente hanno, per prime, sperimentato l'impresa emigrando verso il nord, ed in particolare verso Milano, capiscono che *«i briganti devono farsi galantuomini. Il loro stile di vita, le frequentazioni, i contatti sempre più intensi che ebbero con ambienti imprenditoriali di quella Milano rappresentano esattamente questo anelito a trasformarsi in galantuomini da briganti quali erano. Le modalità del fare impresa criminale furono quelle che offriva il mercato»*²⁵⁵.

Si tratta, peraltro, del compimento di un processo dalle origini remote, tanto che già nell'anno 1876 Franchetti e Sonnino, nel loro famoso studio sulla Sicilia²⁵⁶, parlavano della mafia come di una «impresa o industria della protezione privata».

Questa evoluzione dell'uomo d'onore è avvertita da quei commentatori del fenomeno che comprendono pienamente il cambiamento dell'atteggiamento del mafioso. Egli tende ad abbandonare abitudini e riti del passato (si pensi ai riti di affiliazione, come la «punciuta» mafiosa²⁵⁷) e desidera oggi diventare «galantuomo» attraverso la riqualificazione sociale determinata dalla partecipazione all'attività d'impresa, pur mantenendo il potere intimidatorio che gli deriva dall'appartenenza alla famiglia mafiosa²⁵⁸.

stato evidenziato che è proprio negli anni '70 che il fenomeno acquista una fisionomia più moderna ed aderente agli schemi di impresa, come *infra* descritti (E. Fantò, *«L'impresa a partecipazione mafiosa: economia legale ed economia criminale»*, Ed. Dedalo, Bari, 1999. Secondo l'A. «È stato giustamente osservato che le origini dell'impresa mafiosa non risalgono agli anni '70, come ha sostenuto Pino Arlacchi, ma sono molto più antiche. Del resto Leonardo Sciascia aveva tratteggiato la figura dell'imprenditore mafioso, Colasberna, ne Il giorno della civetta che è del 1962. Tuttavia, fino agli anni '60, il segno prevalente dell'attività economica dei mafiosi era costituito dall'intermediazione commerciale e le stesse forme «imprenditoriali» in cui essi erano impegnati erano strettamente legate a questo comparto. È quindi innegabile che dalla seconda metà degli anni sessanta e poi in modo più ampio negli anni settanta c'è un'«effervescenza» economica degli associati alle organizzazioni mafiose, finalizzata alla costruzione di attività d'impresa, soprattutto nel campo edilizio e dei lavori pubblici»).

²⁵⁵ Le affermazioni riportate sono state rese alla Commissione dal Procuratore nazionale antimafia aggiunto Gianfranco Donadio, nel corso della sua audizione in data 2 dicembre 2009 sul tema dei problemi connessi alla prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia e al riciclaggio (34ª seduta; res. sten. n. 32).

²⁵⁶ Cfr. *«Inchiesta in Sicilia»*, pubblicata nel 1877; ora edita da Vallecchi, Firenze, 1974.

²⁵⁷ L'abbandono dell'obbligatorietà del rito della «punciuta» è ormai dato acquisito, tanto nell'esperienza giudiziaria quanto nel campo dell'approfondimento dottrinario; sul punto, si veda: AA.VV., *«Come cambia la mafia»*, Franco Angeli, Milano 1999 («Cosa Nostra, oggi, ha eliminato la cerimonia di iniziazione, Cosa Nostra ha eliminato il giuramento che veniva fatto con la classica «punciuta nel dito» e con il bruciare un'immagine sacra nell'ambito di una cerimonia altamente simbolica e carica di significati. Oggi il rito è stato cancellato e non si fa più parte «formalmente» della mafia. Anche i grandi personaggi, come lo stesso Brusca ha raccontato, non adoperano più questo rito che prima serviva per siglare l'appartenenza»; pag. 32).

²⁵⁸ In questo senso si muove l'analisi dell'Eurispes, che ha analizzato l'evoluzione delle dinamiche mafiose: «Da parecchi anni l'attenzione del mafioso è più orientata all'imprenditorialità del crimine, all'accumulazione della ricchezza, alla diversificazione professionale e specialistica, al mantenimento di mercati opulenti come quello degli stupe-

La più importante, e vincente, innovazione introdotta dalle mafie nell'organizzazione delle loro imprese consiste proprio nel trasferimento del metodo mafioso nell'organizzazione aziendale interna e nella gestione dei rapporti esterni dell'impresa.

L'applicazione del metodo mafioso all'attività imprenditoriale permette all'impresa mafiosa di godere di un profitto monopolistico precluso alle imprese che operano con metodi gestionali leciti, o comunque non mafiosi. Non a caso l'impresa mafiosa è stata definita come un'impresa nel cui patrimonio aziendale rientrano, come componenti anomale dell'avviamento, la forza di intimidazione del vincolo associativo mafioso e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva²⁵⁹.

L'impresa mafiosa entra sul mercato con caratteri tali da scoraggiarne la natura concorrenziale e si caratterizza per una serie di elementi specializzanti:

– l'esistenza di un sistema protezionistico idoneo, appunto, a scoraggiare la concorrenza, utilizzando l'intimidazione mafiosa (diretta, attraverso l'uso della violenza sulle persone e/o sulle cose; indiretta, attraverso la cosiddetta *spendita del nome mafioso*, o cosiddetto *affidamento*, ossia attraverso la minaccia implicita derivante dal dichiarare di far parte di un'associazione mafiosa la cui pericolosità e diffusione ambientale è nota) come un vero e proprio fattore produttivo. Si tratta di un elemento necessario a scardinare le dinamiche del mercato, che si basano sulla competitività e sulla prevalenza dell'efficienza. In questo caso, invece, l'impresa mafiosa elimina la concorrenza sul mercato attraverso la violenza o la minaccia esercitata sui *competitor*, ovvero ottenendo – sul piano della domanda – merci e materie prime a prezzo ridotto, ovvero ancora – sul piano dell'offerta – riuscendo ad acquistare clientela o a garantirsi affari (commesse, appalti, contratti di vendita o fornitura) sempre grazie alla violenza o alla corruzione²⁶⁰;

– la compressione salariale, che si attua attraverso gli strumenti del mancato pagamento dei contributi previdenziali ed assicurativi, della pratica del lavoro nero, della mancata retribuzione degli straordinari e degli oneri accessori e in generale della violazione delle norme di tutela del

facenti. Il prezzo pagato dalla mafia a questa sua trasformazione è la «delegittimazione sociale» della sua attività ed il tramonto della figura dell'uomo «d'onore». (Il testo è tratto da «Alcuni spunti di riflessione», relazione predisposta in occasione dell'audizione del prof. Gian Maria Fara, presidente dell'Eurispes, davanti alla Commissione, il 25 febbraio 2010; in archivio al Doc. n. 204/1).

²⁵⁹ G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 1995.

²⁶⁰ «Dalle audizioni svolte dalla Commissione in Sicilia, in Calabria e in Campania, è emersa in modo drammatico la condizione di un'imprenditoria che spesso convive – silente o vittima, collusa o intimidita – con il potere pervasivo delle mafie che distorce il mercato e schiaccia la libera impresa e la libera concorrenza, fino a porre un problema di sospensione dei valori di democrazia e di libertà»; in questi termini si esprime la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare istituita nel corso della XV Legislatura (v. Relazione conclusiva approvata dalla Commissione nella seduta del 19 febbraio 2008 – Doc. XXIII n. 7).

lavoro; che si attua altresì, ed in ultima analisi, attraverso la violenza e l'intimidazione personale esercitate sulle rappresentanze sindacali²⁶¹;

– la disponibilità di risorse finanziarie pressoché illimitate, che derivano dai proventi di altre illecite attività (traffico di stupefacenti in primo luogo, abuso di finanziamento pubblico, crimini tradizionali quali l'estorsione e l'usura) e che vengono immesse nel circuito imprenditoriale con un effetto moltiplicatore dei guadagni²⁶². L'impresa mafiosa non ha la necessità di ricorrere al sistema bancario e creditizio, e non ha così la necessità di sostenere l'onere del costo del denaro, come tutte le altre imprese; circostanza che si rivela particolarmente utile in periodi di crisi economica, quando i costi del credito abbattano lo sviluppo imprenditoriale: in tali congiunture, l'impresa mafiosa si rivela ancora più forte e capace di influenzare viepiù la concorrenza di mercato;

– il vantaggio dell'illegalità senza rischio: la legalità, se non è affiancata da un sistema di repressione efficace del suo abuso, rappresenta un costo. Per le imprese legali il rispetto della legge (e quindi delle norme sulla tutela ambientale, sulla sicurezza del lavoro, sull'igiene; delle norme in materia di oneri amministrativi di ogni genere; delle norme fiscali; ecc.) diventa un evidente vincolo di bilancio ed un onere economico, che tuttavia viene valutato come economicamente conveniente a fronte del rischio di sanzioni. Se l'impresa mafiosa, invece, è in grado, con la corruzione ovvero con l'intimidazione, di sottrarsi al sistema dei pubblici controlli ed alle relative sanzioni, essa non ha più bisogno di sopportare «il costo inutile» della legalità;

– la necessità, per acquisire consenso sociale, di promuovere attività capaci di assicurare lavoro e reddito alla popolazione nelle zone in cui si esercita il controllo del territorio. Infatti, è stata rilevata la circostanza che, in prevalenza, le attività produttive gestite dalla criminalità organizzata siano caratterizzate da processi produttivi ad alta intensità di lavoro, rispetto al capitale (ad esempio: i settori delle costruzioni, del commercio

²⁶¹ Si pensi, esemplificativamente, alla cosiddetta *Operazione Isola*, che ha portato all'arresto da parte della D.D.A. di Milano di affiliati alla 'ndrina dei Paparo – legata al clan Nicoscia, Barbaro, Grillo, Romeo –, nell'ambito della quale è stata accertata la matrice mafiosa (ed in particolare, 'ndranghetista) dell'attentato al sindacalista Nicola Padulano, aggredito e ferito a Segrate nel settembre del 2006 da affiliati alla famiglia Paparo perché si opponeva all'inserimento del sodalizio criminale nelle attività commerciali relative ad un supermercato, con una inquietante applicazione del metodo mafioso alle relazioni sindacali (l'ordinanza cautelare dell'*Operazione Isola* si può leggere nei documenti nn. 30/1 e 34/1, in archivio della Commissione).

²⁶² Questa, peraltro, è una caratteristica che sta connotando solo nei tempi più recenti l'imprenditoria mafiosa, atteso che agli inizi dell'esperienza imprenditoriale, le mafie utilizzavano gli schemi aziendali per operazioni di semplice *money laundering* (ossia di lavaggio, di ripulitura del denaro sporco, di riciclaggio inteso nel senso più tradizionale del termine), andando anche in perdita pur di reintrodurre i loro illeciti guadagni nei circuiti legali; più di recente è parso chiaro che le mafie abbiano inteso che il riciclaggio in attività d'impresa può (non soltanto ripulire il denaro sporco, ma) anche far realizzare un ulteriore profitto derivante dall'esercizio monopolistico-mafioso dell'attività imprenditoriale.

e pubblici esercizi, dei trasporti, dei servizi alle famiglie e alle imprese)²⁶³.

L'ingresso delle mafie nel mondo dell'impresa non solo incide sulla concorrenza, ma anche sulla produzione della ricchezza: l'interesse del mafioso imprenditore è sempre predatorio e l'effetto del suo arricchimento è moltiplicatore della ricchezza relativa (dell'impresa mafiosa) e non di quella sociale.

Il menzionato studio del CENSIS del 2009 lo conferma, quando verifica che, analizzando tre indicatori che misurano rispettivamente la presenza di criminalità organizzata, la ricchezza individuale e il tasso di disoccupazione nelle diverse aree del Paese, nelle regioni dove la criminalità organizzata è più forte, minore è il PIL *pro capite* e maggiore è il tasso di disoccupazione; al contrario, nelle regioni del centro-nord, l'aumento del PIL e il minore tasso di disoccupazione si combinano con una presenza meno incisiva della criminalità organizzata.

L'impresa mafiosa può assumere varie conformazioni. Sul punto, appare utile citare la ricostruzione operata dalla risoluzione sulla criminalità organizzata e l'economia illegale adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura il 24 luglio 2002²⁶⁴, che schematizza assai bene le diverse possibili applicazioni del concetto di "impresa mafiosa".

Sono anzitutto imprese mafiose quelle costituite (o acquisite) per iniziativa di un'organizzazione criminale, che ne ha la diretta gestione e che fruisce dei suoi proventi, destinati al fine di finanziarne le esigenze organizzative e compensare i singoli affiliati (*impresa dell'associazione*).

In una seconda accezione, l'impresa mafiosa può essere definita come l'impresa gestita (in modo diretto od indiretto) da un singolo associato mafioso, il quale utilizza i profitti d'impresa nel proprio esclusivo interesse e destina all'attività d'impresa gli illeciti proventi personali che gli derivano dall'attività criminale dell'organizzazione alla quale è affiliato (*impresa dell'associato*).

Una terza nozione di impresa mafiosa è relativa alle cosiddette «*società ad infiltrazione mafiosa*», ossia quelle nelle quali l'imprenditore, in origine estraneo all'organizzazione criminale, instaura con questa rapporti stabili di cointeressenza, accettandone i servizi offerti (che possono essere di protezione, di assistenza in situazioni conflittuali interne od esterne; di finanziamento, di eliminazione della concorrenza) e ricambiandoli con altri servizi ed attività complementari o con versamenti di denaro.

Qui, in quella che un analista del fenomeno ha efficacemente definito «l'impresa a partecipazione mafiosa»²⁶⁵, l'instaurazione di un rapporto di cointeressenza mafiosa può dipendere da una situazione oggettivamente

²⁶³ Cfr. sul punto, M. Centorrino e F. Ofria, «*L'impresa mafiosa*», in *Segno*, a commento della risoluzione adottata il 24 luglio 2002 dal C.S.M. sulla criminalità organizzata e l'economia illegale.

²⁶⁴ Il testo della risoluzione è integralmente pubblicato sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura ed è leggibile all'indirizzo http://www.csm.it/circolari/0724_6.pdf.

²⁶⁵ E. Fantò, «*L'impresa a partecipazione mafiosa*», cit..

necessitata (in quanto – in caso contrario – l'imprenditore finirebbe con l'essere escluso dal mercato) ovvero da una scelta volontaria, assunta al solo fine (illecito) di trarre vantaggio dall'accordo con l'associazione mafiosa.

Si è parlato, in quest'ultimo caso, di un «*rapporto di mutuo servizio e di mutua promozione imprenditoriale*», in cui «*il crimine organizzato funge (...) da infrastruttura supplementare dell'economia legale, una sorta di terziario occulto*»²⁶⁶.

Quanto agli assetti giuridici ed alle strutture di impresa scelti dalle mafie, la forma più diffusa – come confermano anche i più recenti dati diffusi dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nella Relazione 2011 – risulta essere quella della società di capitali, segnatamente nella forma della società a responsabilità limitata, che rappresenta la veste giuridica maggiormente adeguata al fine di rendere più difficile l'accertamento dei collegamenti tra impresa ed organizzazione mafiosa di riferimento, anche se non appare trascurato l'utilizzo della figura dell'imprenditore individuale prestanome e rappresentante di interessi mafiosi²⁶⁷.

Come accennato, l'impresa mafiosa nasce con svariati fini, tra i quali i principali appaiono essere quelli di ripulitura dei proventi di fonte illecita (con reimmersione nei canali economici leciti) e di reinvestimento con effetto moltiplicatore. Tali necessità primarie delle mafie sono corollario diretto della sovrabbondante disponibilità di ricchezza, alle cui entità e fonti deve farsi cenno.

Secondo un recente studio, predisposto dall'associazione "SOS Impresa" (ente promosso da Confesercenti), le mafie vanterebbero un giro d'affari per l'anno 2009 di oltre 135 miliardi di euro, con profitti netti di poco inferiori agli 80 miliardi di euro²⁶⁸.

E si tratta di cifre sempre in crescita, atteso che l'analisi annuale di "SOS Impresa" offre l'immagine di un trend positivo che neanche la migliore e più efficiente economia saprebbe garantire: il giro d'affari di «Mafia S.p.a.» è cresciuto dai circa 78 miliardi del 2006, ai 90 miliardi

²⁶⁶ Così per L. De Sena, «*Alcune considerazioni sul ruolo della criminalità nel sistema economico*», in «*Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione*», a cura di F. Ofria, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

²⁶⁷ Sul punto, vedasi la citata risoluzione C.S.M. 24 luglio 2002; inoltre le considerazioni espresse nel testo sono confermate dai dati contenuti nella relazione annuale 2009 del Commissario Straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata (Doc. n. 138/1), nella quale si riferisce che, delle 1185 imprese confiscate al 30 giugno 2009, ben 575 sono società a responsabilità limitata, mentre 241 hanno la forma dell'impresa individuale). L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ha di recente aggiornato i dati al 31 dicembre 2010, confermando che circa la metà delle imprese confiscate hanno la forma giuridica della s.r.l. (643 su 1377).

²⁶⁸ Si tratta del XII rapporto di «SOS Impresa» intitolato «*Le mani della criminalità sulle imprese*» e reso pubblico il 27 gennaio del 2010; in archivio della Commissione al Doc. n. 189/1.

del 2007, ai 130 del 2008, fino ai dati analitici attuali²⁶⁹. È facile comprendere il reale livello di ricchezza delle mafie se si considera che la manovra finanziaria 2010 ha avuto un ammontare pari a circa nove miliardi di euro.

Quanto alle fonti di questa enorme ricchezza ed alle possibilità di crescita, esse sono state ravvisate oltre che nei già menzionati traffici di stupefacenti, prestiti ad usura ed estorsioni anche nell'attività imprenditoriale «pura».

Nella relazione consegnata dal Procuratore nazionale antimafia Piero Grasso alla Commissione, nel corso della sua audizione del 25 febbraio 2009²⁷⁰, si sottolinea come i meccanismi di arricchimento descritti siano in fase di crescita, inversamente proporzionale alla congiuntura economica negativa. Secondo il procuratore Grasso, *"Tutto autorizza a ritenere che anche la attuale crisi finanziaria ed economica, destinata, purtroppo, ad aggravarsi nei prossimi mesi, con conseguenze allo stato non pienamente valutabili, possa rappresentare una ghiotta occasione per l'arricchimento delle mafie e ciò per una serie di motivi. Il primo motivo è costituito dalla permanente, enorme, illimitata, liquidità finanziaria, di cui godono le organizzazioni mafiose, in particolare quelle che traggono i maggiori profitti illeciti dal traffico internazionale di sostanze stupefacenti. (...) È possibile quindi acquistare beni a prezzi di svendita, e con denaro contante, con conseguente accelerazione del processo di occupazione di settori sempre più vasti dell'economia da parte mafiosa, in maniera ancora più accentuata di quanto sta già avvenendo in questi anni. È appena il caso di aggiungere che le difficoltà del sistema bancario a soddisfare le esigenze di finanziamento di singoli e imprese favorirà il ricorso ai prestiti usurari. In secondo luogo, la crisi colpirà soprattutto i ceti più deboli (...) Il terzo ed ultimo fattore è costituito dall'intervento massiccio dello Stato nell'economia. (...) Tutto ciò comporterà che la mano pubblica avrà il compito di aiutare la ripresa economica, attraverso una politica di interventi di sostegno, di finanziamenti ai settori deboli, di promozione degli investimenti e della ricerca. Se tale tendenza dovesse confermarsi, e non c'è dubbio che essa caratterizzerà i prossimi anni, non mancheranno alle imprese mafiose e paramafiose le possibilità e le occasioni di captare parte delle risorse pubbliche a proprio profitto (...) È chiaro che l'acquisizione presuppone l'inserimento della mafie nel sistema di potere economico e politico dominante."*

Il contrasto all'impresa mafiosa muove anzitutto dalla consapevolezza del legislatore circa la consistenza del fenomeno. Da questo punto di vista si può notare come la normativa antimafia non ignori il fenomeno, seppure il livello di contrasto non appaia sufficiente.

L'ipotesi è espressamente contemplata dall'art. 416-bis del codice penale (com'è noto, si tratta dell'articolo introdotto dalla legge 13 settembre

²⁶⁹ I rapporti annuali della associazione «Sos Impresa» sono consultabili on-line all'indirizzo internet http://www.sosimpresa.it/16_rapporti.html.

²⁷⁰ «L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale», Doc. n. 22.1, pagg. 1-3.

1982, n. 646, la cosiddetta Legge Rognoni-La Torre, che definisce e punisce l'associazione di tipo mafioso).

Al terzo comma, la norma elenca come una delle finalità tipiche qualificanti l'associazione di tipo mafioso quella volta ad *«acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici»*; mentre il sesto comma configura come aggravante della associazione la circostanza che le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo siano *«finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto o il profitto di delitti»*.

In un'altra prospettiva, la normativa in materia di misure di prevenzione prevede espressamente la possibilità del sequestro e della confisca anche di beni aziendali dei quali non si possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, l'indiziato di mafia risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego²⁷¹.

È certo però che la normativa di contrasto appare in molti punti inadeguata ed insufficiente, soprattutto dal punto di vista della prevenzione, per alcune forme di infiltrazione mafiosa nell'economia più che per altre.

È evidente anche al più ingenuo ed inesperto dei commentatori che l'aggressione ai patrimoni delle mafie sia lo strumento più efficace nella strategia di contrasto alla criminalità organizzata. In un antico testo si legge: *«Per uccidere il nemico bisogna essere pieni di rabbia./Per sottrarre i beni al nemico bisogna essere mossi dai vantaggi che ne derivano»*²⁷².

È altrettanto evidente che l'aggressione ai patrimoni mafiosi deve ormai comprendere (anzi, considerare preminente) l'aggressione alle imprese mafiose e l'adattamento delle normative di prevenzione ai nuovi metodi di espansione economica del crimine organizzato²⁷³. In questo senso, occorrerà monitorare l'efficacia in concreto delle recenti e radicali modifiche apportate alla materia delle misure di prevenzione, in particolare patrimoniali, e della destinazione dei beni confiscati.

Si tratta, in dettaglio: della legge 15 luglio 2009, n. 94 (il cosiddetto "pacchetto sicurezza") che ha modificato la legge n. 575 del 1965 introducendo – tra l'altro – la competenza del Procuratore nazionale e del Procu-

²⁷¹ Legge 31 maggio 1965, n. 575, e succ. mod..

²⁷² Sun Tzu, *«L'arte della guerra»*, Mondadori, Milano, 2003.

²⁷³ Nella sua relazione annuale del 2009, il Commissario Straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha comunicato che, a fronte di quasi 9.000 beni immobili confiscati alla data del 30 giugno 2009, le aziende confiscate (alla stessa data) erano meno di 1.200, con un divario che fa pensare che l'aggressione alle imprese mafiose sia ancora un progetto più che una effettiva realtà (cfr. Doc. n. 138/1). Questi dati risultano confermati dalla prima Relazione annuale (2011) dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che riporta un dato comparativo analogo, anzi in aumento (9.857 immobili confiscati contro 1.377 aziende).

ratore distrettuale antimafia per la proposta di misura di prevenzione, l'autonomia delle misure di prevenzione patrimoniali da quelle personali e nuove regole in materia di amministrazione di aziende sequestrate; del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50), che ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, modificando anche in parte le regole di amministrazione dei beni.

Occorre, allora, dare atto come, negli ultimi anni, diversi interventi normativi abbiano riguardato la materia in oggetto.

Si pensi, in primo luogo, proprio ai citati interventi sulla legislazione in materia di misure di prevenzione, che hanno recepito quasi completamente le indicazioni che nel corso degli anni erano pervenute alle diverse forze di Governo dalla magistratura specializzata ed anche dalla Commissione Parlamentare Antimafia, che si era occupata in maniera organica dell'argomento con dettagliate relazioni nel corso della XIV Legislatura, nonché dall'ufficio del Commissario di Governo sulla gestione e destinazione dei beni confiscati, che aveva esplicitamente sollecitato la creazione di un'apposita Agenzia.

L'ultimo di tali prodotti normativi, il cosiddetto Piano straordinario antimafia, adottato con la legge 13 agosto 2010 n. 136, interviene in molti settori di primario interesse, delegando al Governo l'attività di omogeneizzazione e riforma della materia antimafia generale e di quella preventiva ed introducendo immediatamente una serie di norme di dettaglio in tema di appalti, di certificazioni antimafia, di contrasto di polizia²⁷⁴, il Consiglio dei Ministri ha esercitato la delega approvando il decreto legislativo n. 159 del 2011.

Tra i campi in cui sembra necessario intervenire – anche secondo le emergenze delle specifiche attività di accertamento e approfondimento svolte dalla Commissione – si possono citare (in un elenco solo generico

²⁷⁴ Si deve segnalare che alla citata legge n. 136 del 2010 sono state formulate svariate osservazioni critiche – tanto dal mondo politico quanto dal mondo giuridico – sotto l'aspetto dell'eccessiva genericità della delega per quanto attiene alla cosiddetta normativa antimafia primaria. In particolare, nell'articolo 1 della legge si prevede una delega al Governo, da esercitare entro un anno, per la predisposizione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. Per ciò che attiene alle misure di prevenzione, la delega appare particolarmente precisa ed approfonditamente dettagliata. Peraltro la stessa contiene una serie di condivisibili regole, che sono state già frutto delle modifiche approvate dal Parlamento nel cosiddetto *pacchetto sicurezza* e nel provvedimento di creazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata: si tratta, come detto, di regole ampiamente discusse in Parlamento, spesso approvate con ampie maggioranze e che nascono dal precedente dibattito giurisprudenziale sul punto. Per quanto invece attiene alle «leggi antimafia», la delega contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 appare troppo ampia e generica, prevedendo un vago riferimento alla necessità di effettuare una «ricognizione» della normativa penale, processuale ed amministrativa vigente, una successiva «armonizzazione» della detta normativa, un «coordinamento» con la normativa dettata dallo stesso Piano Antimafia ed un «adeguamento» della normativa italiana a quella europea. In tal modo, però, non risultano precisati i criteri di legislazione delegata, i limiti della stessa ed i principi direttivi ai quali il Governo dovrebbe attenersi.

e generale ed oltre alle proposte già formulate nel capitolo dedicato agli appalti) i seguenti:

- in prospettiva di implementazione della normativa vigente, sembrerebbe ancora particolarmente proficuo istituzionalizzare il sistema informatico di controllo dei cantieri che si sta già avviando in alcune zone d'Italia, estendendo e specificando quanto più possibile lo strumento degli accessi ispettivi, che il Legislatore ha di recente formalmente autorizzato anche quando non si tratti di Grandi Opere²⁷⁵;

- in rapporto al «ciclo degli inerti», la cui gestione è tradizionalmente appannaggio delle consorterie mafiose, occorre prevedere sistemi di controllo concreto delle fonti materiali (si pensi alle cave), nonché utilizzare sistemi informatizzati per il controllo degli addetti e dei mezzi di trasporto nei cantieri, in attuazione tecnica della condivisibile previsione degli artt. 4 e 5 della legge n. 136 del 2010 (che tali controlli hanno introdotto, aderendo alle sollecitazioni che pervenivano in particolare dalla magistratura antimafia);

- in tema di riciclaggio, appare necessario irrigidire i limiti nell'uso dei contanti²⁷⁶ ed ampliare quanto più possibile i sistemi di tracciamento dei flussi finanziari introdotti con l'art. 3 della legge n. 136 del 2010, nel contempo estendendo quanto più possibile alle forze di polizia e alla magistratura l'accessibilità diretta ed immediata a tutte le banche dati che possano fornire utili elementi di conoscenza (si pensi, ad esempio, all'anagrafe tributaria dell'Agenzia delle entrate, agli archivi dell'Ufficio del Registro, agli archivi catastali dell'Agenzia del territorio, al registro delle imprese delle Camere di commercio, alle banche dati della Motorizzazione civile, delle Dogane e dell'I.N.P.S.; sul punto, si rinvia anche al testo della relazione sull'archivio dei rapporti finanziari, approvato dalla Commissione parlamentare antimafia il 17 novembre 2010, Doc. XXIII n. 4).

²⁷⁵ Ciò è avvenuto con l'articolo 2, comma 2, della legge n. 94 del 2009.

²⁷⁶ Sebbene il recente decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, abbia adeguato la normativa italiana a quella comunitaria, abbassando la soglia antiriciclaggio dei pagamenti in contanti a cinquemila euro. In particolare, per quanto attiene all'uso (o, più correttamente, all'abuso) del contante, deve essere posta grande attenzione ai flussi delle banconote da 500 euro, che da qualche tempo sono sotto stretta osservazione da parte delle Banche centrali e degli Istituti di sorveglianza valutaria e monetaria. Infatti, per le sue caratteristiche di valore e per la grande disponibilità sul mercato, la banconota da 500 euro mostra di poter essere uno strumento prezioso per i traffici criminali ed è ormai diffusissima, rappresentando la seconda banconota di maggior valore tra le sei più diffuse nel mondo (la prima è quella da mille franchi svizzeri, che al cambio attuale è pari ad oltre 770 euro ed a circa 1100 dollari americani) ed il 35% del valore degli scambi in contanti in Europa (il dato è della Banca centrale europea, che comunque ha progressivamente aumentato il controvalore delle banconote da 500 euro circolanti sul mercato dai circa 31 miliardi del 2002 agli attuali 258 miliardi). A questi dati si aggiunge quello riportato nei mesi scorsi dalla agenzia economica Bloomberg che, citando i risultati di un rapporto riservato predisposto dalla Divisione Intelligence della Banca d'Italia, riferiva che in Italia il 91% delle transazioni sarebbe condotto con pagamenti in contanti (perciò anonimi), contro il 78% della Germania ed il 59% della Francia; inoltre, il maggior numero di banconote da 500 euro sarebbe transitato in sportelli bancari prossimi ai confini con San Marino e la Svizzera, ossia centri noti per l'attività bancaria di riciclaggio di denaro.

Non si deve poi disconoscere il grande valore, pratico ma soprattutto simbolico, dei *patti antimafia* stipulati dalle organizzazioni imprenditoriali (si pensi a quelli sottoscritti e sostenuti dalla Confindustria, sia a livello nazionale che a livello locale, ad esempio in Sicilia, dei quali hanno riferito alla Commissione i vertici di quella organizzazione²⁷⁷) dei quali deve essere tuttavia verificata l'applicazione in concreto, accertando se ai casi di violazione seguano sanzioni effettive (sospensione o espulsione dell'impresa associata) e se tali sistemi di autoregolazione siano esenti da forme di infiltrazione o influenza mafiosa²⁷⁸.

Un caso emblematico: l'indagine "Crimine"

Il 13 luglio del 2010 Carabinieri, Polizia e DIA hanno eseguito numerosi arresti di esponenti della 'ndrangheta (in tutto 304, dei quali 160 in Lombardia), in esecuzione di *quattro ordinanze di custodia cautelare in carcere* emesse dall'Ufficio del GIP del Tribunale di Milano su istanza della Direzione Distrettuale Antimafia di Milano e di un provvedimento di fermo emesso dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria. Contestualmente, le Forze dell'Ordine hanno eseguito due provvedimenti di sequestro di beni, emessi dalle stesse Autorità Giudiziarie, per un valore complessivo di oltre 60 milioni di euro²⁷⁹.

Le due Procure Distrettuali hanno coordinato la più imponente ed articolata operazione contro la 'ndrangheta degli ultimi anni, che ha visto l'impegno degli investigatori per oltre due anni, interessando e coinvolgendo le province di Reggio Calabria, Milano, Monza Brianza, Como, Varese, Lecco, Genova e Torino, ed ha raggiunto gli esponenti di vertice delle principali cosche della 'ndrangheta.

I numerosi procedimenti penali collegati, originati da distinte indagini condotte dai Comandi Provinciali dei Carabinieri di Milano (indagine «Infinito») e Reggio Calabria (indagine «Patriarca»), nonché dal Ros (indagine «Tenacia», «Hera», «Solara» e «Reale»), dalla Sezione Criminalità

²⁷⁷ Cfr. audizione del 16 marzo 2010 del presidente di Confindustria, dott.ssa Emma Marcegaglia, del presidente di Confindustria Sicilia, dott. Ivan Lo Bello, e del dott. Antonello Montante, delegato del presidente di Confindustria per i rapporti con le istituzioni preposte al controllo del territorio (40ª seduta, res. sten. n. 38).

²⁷⁸ Sul punto cfr. Il Sole 24 Ore – Sud, 14 aprile 2010, «Vigilare sui finti patti antimafia», intervista di N. Amadore ad Antonello Montante. Il rappresentante di Confindustria afferma, tra l'altro: «Abbiamo notato un proliferare di protocolli di legalità che potrebbero far pensare a una volontà collettiva di impegnarsi nella lotta contro la criminalità organizzata. E invece così non è. Anzi in alcuni casi la situazione è peggiore di quanto si possa immaginare. La criminalità organizzata sta mostrando una grande capacità di utilizzare a proprio vantaggio alcuni importanti strumenti di legalità. Per esempio è stato verificato che alcune imprese vicine per convenienza o appartenenti alle organizzazioni mafiose abbiano in maniera strumentale denunciato estorsioni o altre intimidazioni con l'obiettivo di fuorviare forze dell'ordine e magistratura e ottenerne in cambio una specie di condono tombale per le loro attività poco chiare».

²⁷⁹ Si vedano le quattro ordinanze di applicazione della custodia cautelare in carcere e sequestro emesse dal Gip del tribunale di Milano nel mese di luglio 2010. Doc. n. 397.5.

Organizzata della Squadra Mobile Reggina, dal Commissariato di Siderno e dal Servizio Centrale Operativo (indagine «'ndrangheta»), e denominati nel loro complesso «Operazione Crimine», hanno consentito di raccogliere elementi utili a tratteggiare un quadro complessivo ed unitario degli assetti organizzativi della 'ndrangheta.

Nel marzo 2011 i Carabinieri del Comando Provinciale di Reggio Calabria, unitamente alla Squadra Mobile della Questura reggina, hanno poi eseguito una ulteriore *ordinanza di custodia cautelare in carcere* emessa dal GIP del Tribunale di Reggio Calabria, su richiesta della Direzione Distrettuale Antimafia (Operazione «Crimine 2») nei confronti di altre 41 persone appartenenti alle cosche della 'ndrangheta di quella provincia, indagate per associazione di tipo mafioso e altro.

Le due operazioni, denominate «Crimine» e «Crimine 2», che costituiscono in buona sostanza l'una la prosecuzione dell'altra, hanno permesso di delineare l'esistenza della organizzazione 'ndrangheta, avente base strategica nella Provincia di Reggio Calabria e con attive ramificazioni sia nel nord Italia – e in particolare in Lombardia –, sia all'estero, dove è stato replicato il modello organizzativo calabrese da parte di quelle articolazioni che risultano dipendenti dai vertici decisionali presenti in territorio reggino.

L'operazione ha offerto uno spaccato inedito della 'ndrangheta, evidenziando l'esistenza di organismi (provincia, mandamento e locali) di gradi (sgarrista, santista, vangelo) e di ruoli («cariche»), che rivelano un assetto mafioso basato su una struttura unitaria gerarchicamente organizzata, in cui le decisioni vengono assunte dal vertice provinciale di Reggio Calabria, nel rispetto rigoroso di regole e procedure, lasciando tuttavia alle dipendenti organizzazioni esterne ampi margini di autonomia nella gestione delle attività criminali nel territorio dove operano.

Le attività illecite sono riconducibili a tre filoni principali: narcotraffico; traffico di armi; condizionamento della vita economico-imprenditoriale nel territorio di competenza.

Le 304 persone arrestate nel luglio 2010 e le 41 persone arrestate il 13 marzo 2011 in Italia e all'estero (delle quali 160 in Lombardia) rispondono a vario titolo dei reati di cui all'art. 416-bis commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 del codice penale, per aver fatto parte della associazione mafiosa denominata 'ndrangheta, operante in Lombardia e in provincia di Reggio Calabria, del territorio nazionale ed estero costituito da molte decine di locali, articolate in tre mandamenti e con organo di vertice denominato *provincia*, associazione che si avvale della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, allo scopo di:

– commettere delitti in materia di armi, esplosivi, munizionamenti, contro il patrimonio; la vita e l'incolumità personale, in particolare il commercio di stupefacenti, estorsioni, usura, furti, abusivo esercizio di attività finanziarie, riciclaggio, reimpiego di denaro di provenienza illecita in at-

tività economiche, corruzioni, favoreggiamenti di latitanti, corruzione e coercizione elettorale, intestazione fittizia di beni, ricettazione, omicidi;

- acquisire direttamente o indirettamente la gestione e il controllo di attività economiche, in particolare nel settore dell'edilizia, del movimento terra, della ristorazione;

- acquisire appalti pubblici e privati;

- ostacolare il libero esercizio del voto, procurare a sé o altri voti in occasione di competizioni elettorali, convogliando in tal modo le preferenze su candidati e loro vicini in cambio di future utilità;

- conseguire per sé o per altri vantaggi ingiusti, con le aggravanti di avere la disponibilità di armi per il conseguimento delle finalità della associazione e che le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto o il profitto di delitti.

Quello che, con particolare riferimento a Milano ed alla intera Lombardia, fino ad ora è emerso dalle operazioni «Crimine 1» e «Crimine 2», ed in particolare dalle complesse indagini eseguite prevalentemente attraverso servizi di o.c.p. (osservazione, controllo e pedinamento) e di intercettazione ambientale e telefonica, senza l'ausilio di collaboratori di giustizia, è che in territorio lombardo è avvenuta nel corso degli anni una sorta di «mutazione genetica» della 'ndrangheta, che ha portato al passaggio dalle tradizionali manifestazioni dell'agire 'ndranghetistico (omicidi, sequestri di persona, narcotraffico) a forme di controllo di interi settori economici (come il movimento terra, la concessione di finanziamenti a soggetti in difficoltà, gli appalti) e di infiltrazione nelle istituzioni pubbliche a livello degli enti locali (giunte comunali o provinciali, ASL) .

Il passaggio a questa forma di «mafia imprenditrice» è avvenuto alla fine degli anni Novanta; l'ultima manifestazione della 'ndrangheta tradizionale in Lombardia è rappresentata dal sequestro di Alessandra Sgarrella²⁸⁰.

L'organigramma della 'ndrangheta lombarda, che gli stessi affiliati nelle intercettazioni telefoniche chiamano «la Lombardia», prevede circa 500 soggetti (molti dei quali non ancora identificati) appartenenti alla organizzazione e mantiene ancora un carattere fortemente verticistico e gerarchizzato.

In sintesi, l'organizzazione 'ndrangheta comprende un vertice, denominato *provincia*, e ben tre Mandamenti (Tirrenico, del Centro e Jonico), all'interno dei quali sono individuabili le *locali* di 'ndrangheta organizzate sempre su base territoriale. Le *locali* costituite fuori dai territori della Provincia di Reggio Calabria rispondono alla Provincia direttamente o attraverso Locali di uno dei tre Mandamenti reggini. Solo la «Lombardia» pre-

²⁸⁰ In pieno sequestro le indagini degli inquirenti avevano già accertato che, nel 1998, gli affiliati alla 'ndrangheta lombarda (fra i quali uno dei sequestratori che pochi giorni prima aveva formulato la richiesta di riscatto alla famiglia Sgarrella) si davano appuntamento presso gli «Orti di Bollate», ancora oggi luogo di ritrovo delle ndrines del *locale* di Bollate.

senta delle peculiarità: i suoi *locali* sono collocati in una struttura assimilabile al mandamento, denominata «Lombardia»²⁸¹.

Nei singoli *locali* opera, in via tendenziale, il principio di omogeneità geografica: gli appartenenti al locale provengono da una medesima realtà territoriale calabrese: così, ad esempio, gli appartenenti alla locale di Lonate Pozzolo provengono quasi esclusivamente da Ciro Marina; quelli di Pioltello da Caulonia e Siderno, mentre a Solaro vi è prevalenza di soggetti di Reggio Calabria. Tale principio di tendenziale omogeneità geografica comporta poi che i singoli locali lombardi abbiano rapporti in qualche modo privilegiati con i locali calabresi da cui provengono gli associati.

Esiste poi una «Camera di controllo», istituita dopo l'omicidio di Carmelo Novella, deputata al raccordo tra le strutture lombarde e quelle calabresi: si sono infatti spente definitivamente le velleità separatiste di rendere i locali de «la Lombardia» più autonomi ed indipendenti dalla *provincia*, e si è stretto a doppio filo il rapporto di dipendenza rispetto alla madre patria, la Calabria.

Peraltro, nonostante lo stretto rapporto con la Calabria, i componenti "lombardi" delle 'ndrine sono da lungo tempo radicati al nord, dove risiedono stabilmente e dove hanno maturato una perfetta conoscenza del territorio e delle persone con cui gli stessi hanno rapporti. Tale rilievo, unitamente alla constatazione di innumerevoli episodi intimidatori e di violenza posti in essere sul territorio lombardo, consente di affermare che in territorio lombardo la «Lombardia» opera come un 'autonoma consorceria delinquenziale che, mutuando il metodo mafioso, si è qui radicata con le peculiari connotazioni dell'associativismo mafioso. In altri termini, risultano in concreto specifici indici di mafiosità nel quadro di una sperimentata impresa delinquenziale che intende, autonomamente, riproporre in altre aree del Paese le stesse condizioni di assoggettamento e omertà che, come è noto, costituiscono l'humus in cui si radica e prolifera la devianza mafiosa, concepita come stili di vita e strumenti di sopraffazione, mai fine a se stessa, ma sempre orientata e finalizzata al procacciamento di illeciti profitti e di facili arricchimenti.

In buona sostanza, è stata accertata la sussistenza di un unico macro sodalizio, al quale fanno riferimenti i locali finora individuati, le occasionali 'ndrine distaccate ed alcuni soggetti appartenenti certamente alla 'ndrangheta, e che costituisce, al di là ed a prescindere dalle singole affiliazioni a questa o a quella locale, il comune denominatore dell'operatività criminale con metodo 'ndranghetistico nel distretto ambrosiano.

²⁸¹ In Lombardia risultano operare più precisamente i seguenti «*locali*»: Milano, Cormanico, Bollate, Bresso, Corsico, Legnano, Limbate, Solare, Pioltello, Rho, Pavia, Canzo, Mariano Comense, Erba, Desio e Seregno. Ma, dalle stesse intercettazioni telefoniche, emerge pacificamente che i *locali* sono senz'altro in numero superiore (cfr. intercettazione ambientale del 13 giugno 2008 tra gli affiliati Minasi Saverio e Raccosasta Vincenzo: «*vedi che qua in Lombardia siamo venti locati'...qua siamo venti... siamo cinquecento uomini Cecè', non siamo uno...Cecè vedi che siamo cinquecento uomini qua in Lombardia, sono venti locali aperti...*»).

Gli inquirenti hanno definito la 'ndrangheta calabrese «la più potente organizzazione criminale al momento esistente in Italia», per due ordini di motivi.

In primo luogo, la 'ndrangheta a far tempo dai primi anni 2000 si è estesa dal punto di vista territoriale: si è infiltrata in Germania (dove ha due locali a Singen e Francoforte, che fanno capo a tale Bruno Nesci, che a sua volta risponde a Domenico Oppedisano), in Canada (e precisamente a Toronto, dove ha istituito ben nove locali) ed in Australia (a *Thunder Bay*, dove ha istituito una locale, tutte controllate dalla «Provincia di Reggio Calabria, e coordinate dalla locale di Siderno, dove domina incontrastato il boss Giuseppe Commisso, che, con le sue società, costituisce una delle componenti più autorevoli e potenti di tutta la 'ndrangheta).

Questo comporta la contestazione agli arrestati della circostanza aggravante di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), della legge n. 146 del 2006, in quanto il reato di associazione contestato è «transnazionale», vale a dire commesso in Italia, Germania, Svizzera, Australia e Canada, da gruppo criminale organizzato impegnato in attività delittuose in più di uno stato.

In secondo luogo, dalle indagini coordinate delle Forze dell'Ordine e delle Autorità Giudiziarie lombarde e calabresi, è emerso in modo inquietante che a cavallo degli anni 2000 la «mafia imprenditrice» si è evoluta verso modelli organizzativi più idonei al perseguimento di interessi strategici comuni.

Così, la «Lombardia» non si è limitata a conservare e rafforzare i più tradizionali settori illeciti (quali il traffico di armi e di sostanze stupefacenti, l'estorsione e l'usura), ma si è infiltrata ed insinuata nel tessuto economico, imprenditoriale, istituzionale e politico (soprattutto periferico) della società, acquisendo il monopolio di interi settori economici (come il movimento terra, la concessione di finanziamenti a soggetti in difficoltà, gli appalti), allungando i propri tentacoli alle istituzioni pubbliche a livello degli enti locali (giunte comunali o provinciali, ASL), soddisfacendo i propri appetiti attraverso la acquisizione di società in crisi (come la *Perego General Contactor*), o attraverso la costituzione di società fiduciarie fittiziamente intestate a teste di legno compiacenti (come il gruppo societario che faceva capo al clan Valle).

Così, nel settore tradizionalmente illecito come quello del narcotraffico²⁸² dall'ascolto delle conversazioni intercettate e dai servizi di osservazione, controllo e pedinamento è stato possibile individuare numerosi episodi di cessione di droga, anche di significativi quantitativi, ascrivibili ai gruppi di "Manno-Maiolo" del locale di Pioltello e a quello di «Salvatore Giuseppe», del "locale di Milano", che operava unitamente a Stefano Scatolini e Walter Pilat e che si riforniva da un gruppo di "platioti" della

²⁸² Cfr. ordinanza GIP Tribunale Milano dott. Ghinetti in data 6 luglio 2010, emessa nei confronti di Agostino Fabio + 49.

zona di Buccinasco, composto da Pasquale Trimboli, Domenico Trimboli e Pasquale Catanzariti; al gruppo di Erba, Desio e Seregno.

Analogamente, con riferimento ad un altro settore tradizionalmente illecito, come quello dell'usura, dell'estorsione e del finanziamento illecito²⁸³ le indagini degli inquirenti hanno scoperto (e sottoposto a sequestro preventivo) una sofisticata ed articolata holding di società, tutte facenti capo alla 'ndrina dei Valle – legata alla potente cosca di 'ndrangheta dei De Stefano di Reggio Calabria, operante da anni sul territorio di Barreggio, Cisliano Milano e province limitrofe²⁸⁴ – che sono state artatamente costituite ed utilizzate al fine esclusivo di svolgere l'attività illecita di finanziamento a soggetti in difficoltà (imprenditori, commercianti, liberi professionisti, pregiudicati, disponibili a restituire il capitale ottenuto con interessi usurari o all'esito di pesanti minacce e comportamenti estorsivi), ovvero al fine di ripulire e riciclare i denari ed i proventi derivanti dai reati suindicati di usura, estorsione, finanziamento illecito.

E la novità di questa nuova «mafia imprenditrice» consiste non tanto nello svolgimento di quell'attività tradizionalmente illecita, che è l'usura, quanto nella organizzazione imprenditoriale di tale attività: proprio al fine di sottrarsi ad agevoli misure di prevenzione ablatorie, che in passato e più volte hanno subito dall'Autorità giudiziaria, dal 2004 i Valle hanno scelto di interporre uno schermo personale tra loro e le numerose società che costituivano il patrimonio di famiglia, tanto da risultare sostanzialmente nullatenenti davanti al Fisco.

Le indagini degli inquirenti hanno poi consentito l'emersione di un altro «modus operandi» tipico delle società dei Valle: esse solevano acquisire le proprietà immobiliari attraverso la stipula di contratti di mutuo fondiario con istituti di credito, anche per importi molto elevati; circostanza, questa, che ha evidenziato la notevole disponibilità di denaro liquido del clan, che è riuscito a sostenere pagamenti mensili anche molto onerosi delle rate, nonostante i bilanci delle società mostrassero delle sofferenze ovvero presentassero degli utili bassi o addirittura delle perdite di esercizio. In questo modo, i Valle hanno adoperato un tipico stratagemma utilizzato solitamente dalle organizzazioni criminali per riciclare il denaro accumulato in maniera illecita, in questo caso attraverso i prestiti di natura usuraria, mettendo in atto la cosiddetta "tecnica dell'indebitamento" o "Loan Back", secondo la quale un soggetto effettua un prestito a se stesso attraverso una regolare pratica di finanziamento, in modo da offrire una facciata di legalità alla disponibilità di denaro di provenienza illecita. In sostanza, l'obiettivo finale è quello di indebitarsi, cioè di rappresentare la propria ricchezza come provento di un affidamento finanziario, a se-

²⁸³ Cfr. ordinanza di custodia cautelare in carcere e sequestro preventivo emessa dal GIP Tribunale Milano dott. Gennari in data 25 giugno 2010, contro Valle Francesco + 14.

²⁸⁴ Tale holding aveva base logistica nella proprietà «La Masseria» sita in Cisliano, all'uopo predisposta come bunker e munita di sofisticate apparecchiature di sicurezza, fittiziamente intestate a personaggi compiacenti, soggetti incensurati e spesso insospettabili, a disposizione degli affiliati lombardi o di provenienza calabrese in una sorta di mutuo soccorso.

guito del quale si può godere di denaro "pulito" da impiegare nell'economia legale.

Ma è soprattutto il settore degli appalti e del movimento terra, che ha attirato gli appetiti parassitari della 'ndrangheta. A questo proposito è sintomatica la vicenda della holding imprenditoriale della Perego Costruzioni, una delle (ex) maggiori imprese lombarde del settore edile, che per lunghi anni è stata preda e strumento degli interessi mafiosi, ed in particolare di quello Salvatore Strangio, «uomo tutto di 'ndrangheta», che insieme ai suoi compari Nocera Pasquale e Cua Rizeri, nonché all'esperto societario Pavone Andrea, è riuscito ad attrarre la complicità e la compiacenza di un giovane imprenditore lombardo, Ivano Perego, che in buona sostanza ha consegnato la sua società alla 'ndrangheta²⁸⁵.

Il giudice che ha firmato l'ordinanza di custodia cautelare in carcere dei cinque personaggi della vicenda, ha definito la stessa il «punto di contatto tra colletti bianchi e organizzazioni criminali». L'esito di quella indagine, denominata «*Tenacia*», «si incastra in modo perfetto e complementare con quella "*Infinito*", della quale rappresenta il completamento sul versante della contaminazione del mondo economico», in quanto i suoi protagonisti «pianificano un'azione di penetrazione sistematica e profonda nel tessuto imprenditoriale lombardo, attraverso una strategia che si avvale di intimidazione e autorevolezza mafiosa nella gestione/acquisizione degli appalti e delle conoscenze politiche e affaristiche; nell'ottenimento di trattamenti di favore da parte della PA (di non comuni abilità finanziarie e rapporti con spregiudicati operatori del settore), nella pianificazione di una strategia di crescita costante. Il tutto, per conseguire illeciti guadagni prodotti esclusivamente grazie alla partecipazione attiva al sistema mafioso».

Ha aggiunto il giudice che ha firmato l'ordinanza: «*Qui stiamo parlando di un fenomeno mafioso – quello della 'ndrangheta – che è assolutamente storicizzato (e ciò a prescindere dal suo riconoscimento giudiziario) e che ha raggiunto da tempo un livello di affermazione stabile ed incontrastato. Il quadro complessivo che emerge dalla indagine «Infinito», ma che ben si comprende anche dalla presente («Tenacia»), è quello di un fenomeno ormai assolutamente radicato e che ha assunto, in modo incredibilmente indisturbato, il controllo di interi settori di impresa, in un bacino territoriale ed economico di eccezionale importanza quale quello lombardo. Quindi, non siamo nella fase in cui il crimine organizzato deve affermare se stesso, con atti eclatanti e visibili. Siamo, invece, nella fase della ormai avvenuta accettazione definitiva, nella sostanziale indifferenza dello stesso tessuto imprenditoriale aggredito dal fenomeno mafioso. Cosicché, per parafrasare la giurisprudenza, la organizzazione "si limita a sfruttare la carica di pressione già conseguita dal sodalizio". Atti di intimidazione sono necessari o nei casi in cui taluno non rammenta (o non conosce ancora) le regole, ovvero per modulare i rapporti di forza all'interno degli stessi sodali.*

²⁸⁵ Cfr. ordinanza di custodia cautelare in carcere e sequestro preventivo emessa dal GIP Tribunale Milano dott. Ghinetti in data 6 luglio 2010.

L'alleanza della 'ndrangheta con il mondo imprenditoriale non è un fatto eccezionale, ma un modo di fare impresa: la società ed il suo titolare rappresentano una dotazione strumentale indispensabile per la realizzazione dei fini economici della associazione.

In alcuni casi non è stato facile riconoscere le linee di demarcazione che consentono di distinguere l'imprenditore che concorre nel fenomeno associativo, offrendo un contributo alla sua perpetrazione, e colui che lo subisce, rimanendo vittima. Si afferma, infatti, in giurisprudenza che "in materia di partecipazione ad associazione di stampo mafioso è ragionevole considerare "imprenditore colluso" quello che è entrato in rapporto sinallagmatico con la cosca tale da produrre vantaggi per entrambi i contraenti, consistenti per l'imprenditore nell'imporsi nel territorio in posizione dominante e per il sodalizio criminoso nell'ottenere risorse, servizi o utilità; mentre è ragionevole ritenere "imprenditore vittima" quello che soggiogato dall'intimidazione non tenta di venire a patti col sodalizio, ma cede all'imposizione e subisce il relativo danno ingiusto, limitandosi a perseguire un'intesa volta a limitare tale danno. Ne consegue che il criterio distintivo tra le due figure sta nel fatto che l'imprenditore colluso, a differenza di quello vittima, ha consapevolmente rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione col sodalizio mafioso" e che "una volta provato il suddetto sinallagma criminoso, la condotta dell'imprenditore "colluso" sarà configurabile come partecipazione ovvero come concorso eventuale nel reato associativo, a seconda dei casi e conformemente ai parametri stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte di legittimità²⁸⁶. In base a tale principio, si avrà partecipazione qualora il soggetto risulti inserito stabilmente nella struttura organizzativa dell'associazione e risulti avervi consapevolmente assunto un ruolo specifico, funzionale al perseguimento dei fini criminosi o di un settore di essi: si avrà invece concorso eventuale qualora il soggetto – privo dell' «*affectio societatis*» e non essendo inserito nella struttura organizzativa dell'ente – agisca dall'esterno con la consapevolezza e volontà di fornire un contributo causale alla conservazione o al rafforzamento dell'associazione nonché alla realizzazione, anche parziale, del suo programma criminoso"²⁸⁷.

Il fatto che l'imprenditore sia colluso – deve essere molto chiaro – non vuole dire che non debba fare i conti con il potenziale di intimidazione della associazione e dei suoi componenti; tanto che, spesso, l'imprenditore colluso paga regolarmente il pizzo. La differenza con l'imprenditore vittima è che questi subisce la violenza del gruppo, senza trarne alcuna utilità; l'imprenditore colluso, invece, decide di convivere con la imposizione che è chiamato a subire, strumentalizzandola per avvicinarsi alla

²⁸⁶ Cfr., da ultimo, Sezioni Unite, Sentenza n. 33748 del 12 luglio 2005, dep. 20 settembre 2005, Marinino, Rv. 231670-231673.

²⁸⁷ Cassazione, 46552/2005; Cassazione, 39042/2008.

organizzazione criminale ed aprire un canale di ritorno. In definitiva, la esistenza di una relazione di «*do ut des*», ancorché nell'ambito di un rapporto sinallagmatico ineguale, è la chiave di volta per definire il limite oltre il quale sorge la responsabilità penale dell'imprenditore.

Ancora più inquietanti appaiono i personaggi delle istituzioni e delle amministrazioni locali, i «colletti bianchi»²⁸⁸ attraverso i quali la 'ndrangheta lombarda per soddisfare i propri appetiti ha allungato i propri tentacoli fin dentro gli enti locali, le giunte comunali o provinciali, le ASL.

Vi sono inoltre dei casi, peraltro neppure isolati, nei quali gli organi inquirenti hanno accertata l'esistenza di rapporto degli affiliati con appartenenti alle Forze dell'ordine, che si sono prestati a fornire notizie sulle indagini ai membri dell'associazione. Si pensi ad esempio ai rapporti di natura corruttiva tra alcuni affiliati facenti parte delle locali di Pioltello e di Rho e alcuni militari appartenenti alla Compagnia Carabinieri di Rho, oppure, agli inquietanti rapporti tra alcuni affiliati ed un carabiniere in servizio presso la DDA di Milano.

Anche Strangio, Perego e Pavone della indagine «Tenacia» hanno allacciato rapporti privilegiati e corruttivi con rappresentanti delle Forze dell'ordine.

Né il mondo politico lombardo è rimasto esente da contatti, connivenze, complicità con la 'ndrangheta.

Degno di menzione è il caso di un ex assessore provinciale – assolto con formula piena in fase processuale – che, avvicinato da un imprenditore, ha collaborato con esso nella organizzazione di occasioni di incontro con esponenti politici che si auspicava potessero essere utili per ottenere successivi vantaggi.

In definitiva, le articolate indagini lombarde e calabresi che hanno originato i provvedimenti cautelari citati hanno evidenziato molto bene quale sia stato il grado, impressionante e profondo, di penetrazione della criminalità organizzata calabrese nell'amministrazione della «*res publica*» lombarda. I «calabresi», trapiantati in terra lombarda, hanno potuto fare affidamento su una rete di rapporti vasta, risalente e in grado di assicurare ogni tipo di favori: dalla sanità, agli appalti, alla pubblica sicurezza, alla politica in senso stretto.

Da ultimo, l'espansione e il radicamento delle mafie in Lombardia sono state confermate in sede processuale con la sentenza di condanna del giudice per l'udienza preliminare di Milano di 110 persone, tra le quali figurano esponenti di primo piano di alcune cosche di 'ndrangheta calabrese attive nella Regione, mentre nel processo con rito ordinario in corso presso il Tribunale di Milano sono al vaglio contatti tra personaggi ritenuti al vertice della locale di 'ndrangheta in Lombardia ed alcuni esponenti del mondo economico e politico.

²⁸⁸ Cfr. ordinanza di custodia cautelare in carcere e sequestro preventivo emessa dal GIP Tribunale Milano dott. Ghinetti in data 5 luglio 2010, contro Agostino Fabio + 159.

5.2 *Le mafie e l'economia dei beni reali*

Gli investimenti delle mafie sono stati tradizionalmente diretti su beni reali, consistenti ed anche materialmente da esibire, in ossequio alla antica mentalità accaparratrice e possessiva del mafioso d'un tempo.

Simbolicamente, in passato, in occasione di ogni sequestro di persona, in interi paesi della Calabria le abitazioni si ingrandivano sollevandosi di un piano, costruito con i denari del riscatto.

Ancora oggi, che le mafie diversificano i loro affari ed entrano nel mondo della finanza e degli investimenti dematerializzati, è constatazione assai generalizzata che le organizzazioni criminali abbiano preminenti, diretti e diffusi interessi nell'economia dei beni reali: dal mattone (settori delle costruzioni, speculazioni edilizie, gestione dell'intero ciclo degli inerti) all'ecomafia (gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, nonché alimentazione strumentale delle relative situazioni emergenziali e di crisi)²⁸⁹, dall'industria dell'intrattenimento (locali notturni, ristorazione, turismo) all'agrocrimine (infiltrazione nella filiera di produzione e distribuzione agroalimentare, con controllo del lavoro nero, dei mercati e dei servizi connessi), dalla grande distribuzione (acquisizione diretta, e non più solo influenza estorsiva, di supermercati e centri di distribuzione, con infiltrazione in tutti i servizi ausiliari: trasporti, facchinaggio, vigilanza) ai servizi energetici (petrolio, gas, centrali elettriche), fino alle più intricate – in quanto presuppongono specifiche erudizioni tecniche – esperienze di insinuazione nelle procedure giudiziarie (espropriazioni immobiliari, procedure fallimentari).

L'edilizia

La criminalità mafiosa ha sempre investito nell'edilizia per una serie di concorrenti fattori favorevoli: la mancanza di barriere tecniche d'ingresso nel settore, la sua connessione con il sistema degli appalti e subappalti (controllati dalle mafie attraverso la corruzione o l'intimidazione), il controllo delle fonti materiali nel ciclo degli inerti, la grande disponibilità economica.

Tutte le associazioni mafiose regionali investono in via principale nell'edilizia, come è confermato da ripetuti accertamenti ed analisi giudiziarie²⁹⁰, oltre che dall'esame di dati numerici: la prima Relazione annuale («2011 - Un anno di attività», aggiornata al 31 dicembre 2010) dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni se-

²⁸⁹ Sulla cosiddetta *ecomafia* – il termine è un neologismo recente, risalendo ad un dossier sui fenomeni di illegalità ambientale redatto da Legambiente nel 1994 – la Commissione non ha compiuto approfondimenti specifici, rinviando alle inchieste che, nel corso delle ultime Legislature, sono state compiute dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (istituita anche nella XVI Legislatura, con legge 6 febbraio 2009, n. 6).

²⁹⁰ Sul punto, si veda la Relazione annuale 2009 della D.N.A., che ricostruisce i settori di espansione delle mafie a livello nazionale (in archivio della Commissione, Doc. n. 180/1).

questrati e confiscati alla criminalità organizzata segnala che quasi il 28% delle aziende confiscate opera nel settore delle costruzioni; in precedenza, la Relazione annuale 2009 del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali riferiva che l'edilizia è costantemente uno dei settori di attività prevalenti tra le imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria, mentre il «Rapporto SOS Impresa» 2010²⁹¹, approfondendo l'analisi dell'oggetto dei provvedimenti di sequestro giudiziale di aziende, ha verificato percentualmente che *«l'edilizia, in tutte le sue fasi, (costruzioni, produzione di calcestruzzo e materiali inerti), conferma essere il comparto produttivo nel quale si concentrano maggiormente gli interessi mafiosi»*.

Alle stesse conclusioni era arrivato, già nel 1993, un poco noto studio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (la cosiddetta Autorità *Antitrust*), relativo agli esiti di una indagine conoscitiva nel settore del calcestruzzo, si occupava dell'infiltrazione della criminalità organizzata in quel settore²⁹².

Nella relazione conclusiva di quella indagine si può leggere: *«Le condizioni strutturali che caratterizzano l'industria del calcestruzzo (limitati capitali di avviamento e assenza di barriere tecniche all'entrata), unitamente alla sua stretta relazione con l'industria delle costruzioni (e, in particolare, con le pratiche di appalto e subappalto nel campo degli investimenti pubblici), rendono il mercato del calcestruzzo particolarmente esposto e permeabile alle infiltrazioni di capitale di provenienza illegale. La ridotta soglia di investimento iniziale, infatti, necessaria per mettere in funzione una centrale di betonaggio, insieme alla scarsa dotazione di conoscenze tecniche indispensabili per assicurare la sua gestione (che assume in prevalenza il connotato di una attività tipicamente commerciale), hanno offerto ripetute opportunità di riciclaggio di risorse accumulate in attività illecite, poi reinvestite in questo settore. Il forte legame funzionale esistente tra la fornitura di calcestruzzo e l'esecuzione di opere pubbliche rappresenta, quindi, in ambienti socialmente degradati, opportunità di condotte ascrivibili alla sfera della criminalità. Il trasferimento, nell'ambito dell'attività legale, del "know-how" assimilato e applicato nell'esercizio dell'attività criminosa è frequente e pur potendo prendere diverse forme, tuttavia generalmente tende a tradursi in un obiettivo chiaro: il controllo del mercato con qualsiasi mezzo e attraverso tutti gli strumenti. Fra questi particolare rilevanza assumono i cartelli o le intese volte ad uniformare il comportamento degli operatori in modo da trasformarli da riottosi concorrenti a soggetti innocui, sia se aderiscono al cartello sia se ne restano al di fuori. D'altra parte la riconosciuta presenza di cri-*

²⁹¹ «Le mani della criminalità sulle imprese», in archivio della Commissione, Doc. n. 189/1.

²⁹² Si tratta della «Indagine conoscitiva nel settore del calcestruzzo preconfezionato» (cod. IC1), avviata addirittura nel luglio del 1991 e conclusa nel dicembre del 1993. L'intera relazione è consultabile sul sito internet dell'Autorità (www.agcm.it; pubblicazioni/indagini conoscitive/1993).

minalità organizzata nell'offerta di calcestruzzo indebolisce la stessa forza contrattuale degli acquirenti del prodotto che diventano comprensibilmente restii a rifiutare forniture di imprese o cartelli di imprese, governati o significativamente influenzati, sia direttamente che indirettamente, dalla criminalità. L'Autorità, nel corso della propria attività istituzionale, ha accertato l'importanza dell'esistenza di questo scenario».

Il settore edilizio rappresenta, come già detto, per le mafie uno strumento di arricchimento al Sud, attraverso l'insinuazione ed il controllo delle procedure di appalto e subappalto pubblico; rappresenta uno strumento di riciclaggio al Centro-Nord, dove le mafie costituiscono imprese apparentemente legali, sfruttando le disponibilità materiali e finanziarie accumulate; rappresenta infine una base di partenza per altre attività illecite (si pensi alla gestione dei rifiuti, dove le mafie sfruttano i mezzi materiali di cui dispongono – cave, camion, manovalanza – e applicano le relazioni con la pubblica amministrazione).

Gli strumenti di contrasto in questo campo non possono prescindere dal perfezionamento delle norme sulla certificazione antimafia, sulla disciplina dei subappalti e sui controlli dei cantieri e del personale e dei mezzi d'impresa. Solo attraverso un'efficace e diretto controllo di tutte le imprese che entrano nel circuito edilizio si può raggiungere un livello di conoscenza adeguato a sostenere e rendere efficace il sistema repressivo.

Da questo punto di vista occorre, allora, constatare con soddisfazione che alcuni interventi normativi contenuti nel Piano straordinario contro le mafie, adottato con la citata legge n. 136 del 2010, vanno in questa direzione: si pensi ai già citati articoli 4 e 5 della legge, che prevedono norme intese al controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali ed all'identificazione degli addetti nei cantieri, con la precisazione che tali norme andranno certamente integrate con modalità di rilevazione e gestione informatica ed in rete dei dati così acquisiti.

L'agrocrimine e la grande distribuzione

Come ricorda anche la più recente relazione della Direzione Nazionale Antimafia, *«il legame delle mafie con l'agricoltura ha radici antiche, di natura storico culturale, legato alla nascita stessa del fenomeno mafioso, per larga parte originatosi proprio nelle campagne. Per questo motivo da sempre tra le altre cause di ritardato sviluppo, l'agricoltura meridionale sconta anche quello delle infiltrazioni di stampo mafioso»*²⁹³.

In una accezione allargata, può intendersi il termine *agrocrimine* come riferito al controllo da parte delle mafie dell'intera filiera agroalimentare: dalla produzione agricola all'arrivo delle merci nei porti, dai mercati all'ingrosso alla grande distribuzione, dal confezionamento alla commercializzazione. In tutti i passaggi della filiera, le organizzazioni cri-

²⁹³ Relazione D.N.A. 2010, pag. 445; in archivio al Doc. 533/1.

minali agiscono alterando la libera concorrenza, influenzando la formazione dei prezzi, la qualità dei prodotti, il mercato del lavoro. In questo significato esteso, l'agrocrimine riguarda ogni produzione alimentare, e quindi anche il mercato della macellazione delle carni ed il commercio ittico, nonché i terminali di vendita più importanti (almeno numericamente) dei prodotti alimentari, ossia i mercati locali e la grande distribuzione.

Sul fenomeno dell'agrocrimine è prezioso l'apporto informativo del già citato Rapporto SOS Impresa 2010, che dedica un notevole spazio di approfondimento alla materia.

Si tratta, tuttavia, di un tema non certamente nuovo per l'inchiesta antimafia. Anche la Commissione istituita nella XV Legislatura dava atto della crescita del fenomeno, al termine dell'attività d'inchiesta svolta (ed in particolare occupandosi della camorra), riferendo della diffusione in quel settore economico di imprese apparentemente lecite ma in realtà mafiose: *«Questo nuovo ceto di «imprese legalizzate» non necessita più, in molti casi, di far valere la forza intimidatrice dell'organizzazione camorristica da cui promana: per acquisire e consolidare la propria posizione dominante sul mercato (legale) di riferimento è sufficiente la forza del denaro, di cui dispone in misura tendenzialmente illimitata. La posizione di vantaggio così conquistata si alimenta attraverso pratiche impositive di taluni prodotti commerciali di cui altra (o la stessa) impresa criminale si rende distributrice: al già noto interesse dei clan nel settore della macellazione delle carni e della relativa distribuzione, oggi si aggiunge la distribuzione del caffè, delle acque minerali, dei derivati del latte per la produzione casearia, dei mangimi destinati al mercato animale»*²⁹⁴.

Di certo alcune mafie sono nate nelle campagne. Si pensi alla Mafia siciliana tradizionale che aveva un ruolo di controllo sociale. Oggi però *«la mafia nelle campagne ha cambiato pelle, decisamente. Fino ai primi anni del Novecento, era un elemento di ordine, che governava una sorta di giustizia immediata in assenza dello Stato, era una difesa ed un freno verso le ruberie, i furti di animali, di prodotti agricoli, di mezzi agricoli, era uno strumento di sostegno del feudo e della proprietà privata, garanzia dello sviluppo capitalistico. Questa è la origine della borghesia mafiosa, dei "campieri". Ad un certo momento, c'è stato un mutamento, la mafia si è infiltrata nei meccanismi economici dell'agricoltura, quando l'agricoltura ha cambiato la sua fisionomia strutturale, e abbiamo assistito ad una duplicità di fenomeni, da un lato i delitti predatori nelle campagne, da parte della microcriminalità, dall'altro lato, l'inserimento di soggetti mafiosi nei servizi e nelle forniture dei mercati agricoli»*²⁹⁵.

Nella filiera, assumono un ruolo fondamentale i terminali conclusivi, i mercati, i supermercati e la grande distribuzione, che hanno sempre più

²⁹⁴ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare – XV Legislatura – Relazione conclusiva approvata dalla Commissione nella seduta del 19 febbraio 2008 – Doc. XXIII n. 7.

²⁹⁵ Direzione Nazionale Antimafia, *«L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale»*, in archivio della Commissione, doc. n. 22/1.

attirato gli interessi delle mafie, soprattutto per la possibilità di influenzare – attraverso il controllo della distribuzione – la maggior parte delle attività collaterali (trasporto su gomma delle merci, fornitura di cassette, falsificazione dei contrassegni di provenienza dei prodotti, facchinaggio, vigilanza), nonché di stabilire in sostanza a proprio piacimento i prezzi delle merci .

Così, sono stati verificati rilevanti episodi di infiltrazione mafiosa nei grandi mercati ortofrutticoli di Fondi (LT), di Vittoria (RG), di Milano²⁹⁶, così come nella maggior parte dei grandi mercati ittici delle regioni meridionali, che hanno dimostrato come le mafie, da un atteggiamento predatorio iniziale, siano passate ad un interesse imprenditoriale, anche complesso e raffinato²⁹⁷.

La logica del profitto imprenditoriale è, in questo campo, tanto forte da far superare ogni barriera ideologica criminale. Lo conferma la recente operazione della magistratura e delle Forze dell'ordine campane (che ha portato all'esecuzione di 68 misure cautelari custodiali ed al sequestro di beni per circa novanta milioni di euro) con la quale si è accertata addirittura l'esistenza di un "cartello" tra il clan camorristico dei casalesi, cosa nostra siciliana (in particolare, la famiglia catanese dei Santapaola, la famiglia mafiosa di Trapani ed il clan gelese dei Rinzivillo) e la 'ndrangheta per imporre, attraverso il mercato di Fondi – ossia il mercato ortofrutticolo più importante in Italia – le imprese di autotrasporto controllate dalle mafie ed i prezzi dei prodotti²⁹⁸.

²⁹⁶ Sul mercato ortofrutticolo milanese hanno riferito alla Commissione tanto la D.N.A. (il Sostituto P.N.A. delegato per il Distretto di Milano riferisce di rapporti tra esponenti di cosa nostra e della 'ndrangheta jonica e reggina per la gestione di attività commerciali all'interno del mercato ortofrutticolo; cfr. relazione in archivio, doc. n. 170/1), quanto la D.D.A. milanese, che ha indicato il settore delle forniture di prodotti alimentari, ed in particolare ortofrutticoli, tra i settori produttivi ed economici nei quali la criminalità organizzata prevalentemente opera (Doc. n. 160 in archivio della Commissione). Peraltro, già nel 2007 un'operazione di forze di polizia e magistratura aveva portato all'esecuzione di numerose misure cautelari in relazione a traffici di stupefacenti all'interno dell'ortomercato di Milano da parte di affiliati alla cosca 'ndranghetista Morabito-Palamara-Bruzzaniti (il relativo procedimento penale si è concluso poi con condanne in primo e secondo grado: riferimento parziale si rinviene nella Relazione della D.I.A. – 2° semestre 2008, pag. 153; in archivio della Commissione, Doc. n. 76/1).

²⁹⁷ Nella citata relazione *«L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale»*, il Procuratore nazionale antimafia riferisce proprio dei mercati di Fondi e di Vittoria: il primo risulta inserito in una realtà politica che ha visto ben due richieste del Ministro dell'interno di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose; sul secondo e sui rapporti tra i due mercati, il P.N.A. Grasso ha riferito quanto segue: *«Le strutture criminali di Vittoria, che hanno preso l'avvio da una filosofia predatoria classica e da manifestazioni tipicamente estorsive, in prosieguo hanno creato un sistema di società a scatole cinesi, in particolare per quanto riguarda un soggetto interessato dalle indagini, con rapporti con San Marino e l'Irlanda. Si è registrato un intreccio dei rapporti fra personaggi operanti a Vittoria e altrove e, da ultimo, una forma impropria di intermediazione, giacché il prodotto agricolo grezzo da Vittoria viene portato a Fondi, impacchettato e quindi ritorna per essere commercializzato. Questa attività, apparentemente inspiegabile, potrebbe essere giustificata dall'esigenza di riempire comunque i cassoni dei mezzi di trasporto, oltretutto dalla necessità di mascherare forme nuove di estorsioni portate avanti da ditte infiltrate nella camorra»*.

Le indagini (che sono efficacemente riportate e sintetizzate nella citata Relazione 2010 della D.N.A.) hanno fatto emergere un quadro nel quale i gruppi criminali sono in grado di gestire tutte le attività di produzione e di commercio dei prodotti agricoli, lungo tutta la filiera che va dalla produzione, al trasporto ed alla distribuzione.

Tutti i settori della filiera possono essere controllati, attraverso investimenti finanziari e strumenti imprenditoriali: ditte di autotrasporto, società di intermediazione commerciale dei prodotti agricoli, quote di consorzi che operano nei mercati all'ingrosso, officine autorizzate alla vendita e riparazione dei macchinari agricoli, fino alle ditte di produzione delle cassette per il trasporto dei generi ortofrutticoli.

La capacità di infiltrazione delle mafie in tale settore economico non dipende solo dal potere delle organizzazioni criminali, ma anche dalla debolezza e frammentazione del mercato, ove operano generalmente imprese a struttura familiare e di piccole dimensioni, inadeguate a reagire alla forza delle infiltrazioni mafiose ed a sottrarsi al loro interesse.

Si pensi, a questo riguardo, a quanto dichiarato dal Procuratore della Repubblica di Palmi, dott. Creazzo, nel corso dell'audizione tenuta durante la missione della Commissione a Reggio Calabria nel febbraio del 2010 (i cui fini erano anche di verificare le cause e gli scenari delle violente proteste che nel gennaio del 2010 coinvolsero centinaia di lavoratori agricoli extracomunitari, in relazione alle quali non si verificò tuttavia un coinvolgimento della 'ndrangheta): *«è notorio il fatto che l'acquisizione di terreni, soprattutto quelli coltivati ad agrumi e ad ulivi, costituisce uno degli interessi più importanti delle cosche mafiose. Assistiamo tutti i giorni alla sistematica intimidazione e alla sistematica spoliazione dei terreni a carico dei proprietari puliti e a vantaggio dei proprietari mafiosi: così giustificano la loro locupletazione degli aiuti comunitari. Il latifondo mafioso ormai è una realtà. Noi abbiamo tutti i giorni decine notizie di reato che riguardano piccoli danneggiamenti ad uliveti e agrumeti. Adesso usano quegli zolfanelli che servono per accendere il fuoco nei camini e li mettono nel tronco dell'ulivo e bruciano l'albero: un cosa tremenda per il proprietario. Piano piano li stancano e li costringono a vendere ai prezzi che dicono loro. Acquisiscono quindi il patrimonio a prezzo stracciato e poi campano, oltre che sulla ricchezza effettiva che possono dare questi fondi, sui contributi. Questa è una realtà confermata da molte indagini».*

Medesimo interesse, peraltro, è stato riscontrato da tempo nel settore della grande distribuzione (super ed ipermercati), dove si realizzano con altre forme e diverse strutture i medesimi fini: il Rapporto SOS Impresa ricostruisce in maniera dettagliata gli esiti degli accertamenti giudiziari e delle vicende relative a questo fiorente business mafioso (nel capitolo

²⁹⁸ La notizia ha avuto ampia eco sulla stampa; si vedano, a tal proposito, «La Repubblica», ed. 11.5.2010, pag. 18, «Mercato della frutta, patto mafia-camorra» di D. Del Porto; «Corriere della Sera», ed. 11.5.2010, pag. 21, «Le cosche fanno lievitare i prezzi della frutta del 200 per cento» di F. Buffi.

efficacemente intitolato «*Supermarket Mafia*», pagg. 96-99, al quale si rinvia), e ciò che colpisce è il generalizzato interesse da parte di tutte e tre le grandi organizzazioni criminali meridionali (camorra, cosa nostra e 'ndrangheta), che con tutta evidenza non si lasciano scappare alcuna occasione di profitto, in nessun campo²⁹⁹.

L'industria dell'intrattenimento

Anche gli investimenti delle mafie nell'industria dell'intrattenimento (intendendo con questa formula, in senso ampio, i settori del turismo, della ristorazione, dei locali notturni) sono da ritenersi tradizionali e non episodici, rappresentando anzi uno dei principali strumenti adoperati da tutte le mafie per il riciclaggio di denaro nelle regioni non tradizionalmente infiltrate dalla criminalità organizzata.

A Milano, ad esempio, la Mafia siciliana ha tradizionalmente investito in locali notturni e bische fin dagli anni '60/'70³⁰⁰.

Gli investimenti della criminalità organizzata nel turismo e nella ristorazione sono riscontrate da decenni anche nel Meridione, come è testimoniato già nel 1992 dalla ormai nota informativa su "*Mafia ed appalti*" del R.O.S. dei Carabinieri³⁰¹, nella quale si dava atto che la mafia aveva

²⁹⁹ Degli interessi di uno dei capi di cosa nostra, ossia Matteo Messina Denaro, nel settore della grande distribuzione aveva dato conto già la Commissione istituita nella XV Legislatura, nella già citata Relazione conclusiva approvata nella seduta del 19 febbraio 2008 (Doc. XXIII n. 7), nei seguenti termini: «*In secondo luogo ha trovato conferma l'ipotesi, già sollevata da più parti e che aveva sollecitato l'interesse della Commissione, che la grande distribuzione fosse divenuto uno dei settori privilegiati del riciclaggio di capitali riconducibili a Cosa nostra, ed è stato contestualmente conseguito un significativo risultato anche nei confronti di Matteo Messina Denaro. Nell'ambito dell'operazione antimafia denominata «Mida», veniva arrestato Giuseppe Grigoli per il delitto di concorso esterno in associazione mafiosa, mentre destinatario di un provvedimento di sequestro era Franco Messina, procuratore speciale della società «Gruppo 6 GDO srl (Grande distribuzione organizzata)», che gestisce supermercati con il marchio Despar in Sicilia occidentale e che viene ritenuto nella disponibilità del latitante Matteo Messina Denaro. Anche in questo caso gli esiti delle investigazioni sono stati il frutto della decrittazione di alcuni «pizzini», trovati nel covo di Bernardo Provenzano il giorno del suo arresto, aventi ad oggetto l'apertura di centri Despar nella provincia di Agrigento ed a Corleone ed inviati al Provenzano dal Messina Denaro e da Giuseppe Falsone, entrambi tuttora ricercati, rispettivamente rappresentanti di Cosa nostra nella province di Trapani e Agrigento. Emergeva, dunque, che la dispendiosa iniziativa commerciale concernente l'apertura dei supermercati Despar in provincia di Agrigento da parte del Grigoli Giuseppe, concessionario del marchio, era maturata in un contesto certamente mafioso proprio perchè la sua decisione era stata avallata e sostenuta dal Messina Denaro. Non è priva di rilievo, tra l'altro, la circostanza che anche in Sicilia orientale si trova sottoposto a procedimento penale, per il reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale, un imprenditore commerciale, Salvatore Scuto, ritenuto anch'egli – quale titolare del marchio Despar per la provincia di Catania – prestanome di un'organizzazione e segnatamente il clan Laudani. Desta inquietudine, pertanto, che un marchio di prestigio come quello Despar venga sostanzialmente monopolizzato, in Sicilia, dagli interessi delle cosche mafiose».*

³⁰⁰ Personaggi come Joe Adonis (che dalla fine degli anni '50 e per tutti gli anni sessanta del novecento ebbe il dominio mafioso sui night-club milanesi) o Francis Turatello «Faccia d'angelo», o Angelo Epaminonda «il Tebano», fanno ormai parte della storia (e non più della cronaca) mafiosa milanese.

realizzato – per mezzo del riciclaggio di enormi flussi di denaro proveniente dallo sfruttamento di finanziamenti pubblici – *"il monopolio delle attività edilizie, commerciali, industriali, turistico-alberghiere e così via, con la conseguente creazione di immensi patrimoni, più o meno occulti"*³⁰². Già vent'anni fa, pertanto, era circostanza investigativamente confermata quella che le mafie investissero rilevanti risorse in attività turistiche.

Il crimine organizzato continua ad investire anche oggi in maniera assai diffusa in questo settore, ed in particolare nelle regioni di provenienza, quelle meridionali, che hanno una naturale alta vocazione turistica.

La diffusione del fenomeno è capillare, tanto che ogni ricostruzione appare parziale.

Così, senza alcuna pretesa di completezza e come meri riferimenti esemplificativi, si possono citare le numerose evidenze relative tanto alla infiltrazione in questo settore economico nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa, quanto all'espansione in altre regioni (non tradizionalmente connotate dalla presenza della criminalità organizzata)³⁰³.

In Calabria, ad esempio, le 'ndrine risultano avere capillari interessi nel settore del turismo³⁰⁴:

– ad Isola Capo Rizzuto, nel Crotonese, la 'ndrina dei «Nicoscia» (che vantano estese alleanze con altre famiglie locali ed il sostegno del clan «Grande Aracri» di Cutro), opera nel settore del turismo della costa;

³⁰¹ Cfr. Doc. 234.

³⁰² Trattasi dell'informativa di P.G. del Raggruppamento operativo Speciale dei Carabinieri – Reparto Crim. Or. – 2ª Sezione, del 3/9/1992, in archivio al Doc. n. 737/5 – XIV Legislatura (pagg. 21-22).

³⁰³ Le fonti utilizzate per tali riferimenti sono svariate: «Relazione annuale sulla 'ndrangheta» (Doc. XXIII n. 5), Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare – XV legislatura; Relazione annuale 2009 della Direzione Nazionale Antimafia (Doc. n. 180/1); Relazione annuale 2008 della Direzione Nazionale Antimafia (Doc. n. 15/1); Relazione sulla «Situazione della criminalità organizzata della Campania» del Prefetto di Napoli (Doc. n. 38/1); Relazione D.I.A. 2º semestre 2008 (Doc. n. 76/1); Relazione della D.D.A. di Milano (Doc. n. 170/1).

³⁰⁴ Peraltro, la citata «Relazione annuale sulla 'ndrangheta» approvata dalla Commissione istituita nel corso della XV Legislatura, ha dato conto anche di un isolato esempio di collaborazione con le Autorità, che ha permesso di conoscere uno dei sistemi di infiltrazione nel settore: «Nel settore turistico, il meccanismo viene svelato grazie ad uno dei rari casi di collaborazione. Il rappresentante di Parmatour SpA in Calabria, con una denuncia all'autorità giudiziaria, rendeva note le sistematiche estorsioni in danno di alcuni villaggi-vacanze in Calabria, di proprietà della società. I villaggi turistici erano: il Triton Club di Sellia Marina, nonché il Sabbie Bianche e il Baia Paraelios di Parghelia (Vibo Valentia). Gli estorsori venivano indicati come incaricati o appartenenti, per il primo villaggio, alla famiglia Arena di Isola Capo Rizzuto e per gli altri due alla cosca dei Mancuso. Nello specifico, l'operatore economico spiegava che gli Arena ritiravano annualmente la somma di 40.000 euro, oltre ad imporre varie assunzioni di parenti ed amici, mentre i Mancuso, preposti al controllo del «corretto» svolgimento delle attività, avrebbero lucrato un contributo del 10% sugli introiti. Per inciso, in data 28.11.2007, il GIP di Catanzaro ha disposto il giudizio nei confronti dei tre incaricati dei villaggi turistici oggetto delle estorsioni per favoreggiamento, aggravato dalla mafiosità, per avere negato, nel corso delle indagini preliminari, di avere mai ricevuto pressioni estorsive» (pagg. 109-110).

– il clan Mancuso di Vibo Valentia (che include nella sua area di influenza, oltre che la provincia di Vibo, anche il reggino, il catanzarese, Isola Capo Rizzuto ove vanta rapporti con il clan degli «Arena», Lametia Terme dove è contigua al gruppo «Cerra-Torcasio-Giampà», e diverse altre zone del nord Italia), ha accertati interessi nella gestione delle attività economiche connesse alle strutture turistiche e di intrattenimento ubicate sulla fascia litoranea;

– la famiglia dei «La Rosa» (originaria di Tropea, rinomata località turistica) ha acquisito sul territorio costiero – Ricadi, Parghelia, Zambrone, Briatico, Porto Salvo, Vibo Marina, Pizzo Calabro – un ruolo predominante nel controllo della gestione e della manutenzione delle forniture di numerose grosse strutture alberghiere, imponendo gli acquisti presso ditte riconducibili alla cosca;

– la famiglia Scerbo, collegata alla 'ndrina degli Arena, risulta avere il controllo di uno dei più grossi complessi turistici di Isola Capo Rizzuto, «*Il Tucano*», con 800 appartamenti (per tali fatti risultano applicate misure cautelari custodiali nei confronti di affiliati della famiglia);

– legata allo «sviluppo turistico» della costa ionica reggina è l'inchiesta (la cosiddetta Operazione *Naos*) della D.D.A. di Perugia, che ha riguardato una rete di interessi criminali – dal settore energetico al turismo ai centri commerciali – distribuiti tra Umbria, Calabria e Sardegna, e che ha portato all'applicazione di decine di misure cautelari, accertando collegamenti tra il clan camorristico dei Casalesi e la cosca 'ndranghetista dei Morabito-Palamara-Bruzzaniti³⁰⁵.

In Campania gli interessi maggiori sembrano riguardare la provincia di Salerno, dove sono emersi con evidenza rischi di reimpiego di proventi illeciti (e non soltanto della camorra ma anche di altre associazioni mafiose) in aree di grande attrazione turistica come la costiera amalfitana; sono stati registrati, poi, nella stessa provincia, sequestri antimafia di strutture agroturistiche.

Anche nel napoletano sono noti interessi camorristici nel settore: nell'area Flegrea (Pozzuoli, Quarto Flegreo, Monteruscello), i clan dominanti, "Longobardi" e "Beneduce", sono in contrasto tra loro presumibilmente proprio a causa dei forti interessi economici sulla zona, a forte vocazione turistica; a Giugliano e nelle zone limitrofe (a nord di Napoli), il clan "Mallardo" – collegato al clan "Licciardi" attraverso la cosiddetta Alleanza di Secondigliano – controlla in particolare il settore edilizio e turistico.

Per quanto riguarda la Sicilia, mette conto segnalare l'attenzione della D.N.A. all'accertato interesse della criminalità mafiosa della fascia tirrenica della Provincia di Messina (quella che si sviluppa verso Palermo e ha sempre mostrato la tendenza ad organizzarsi secondo modelli mafiosi tipici di cosa nostra) ai grandi insediamenti turistico-alberghieri³⁰⁶. Di re-

³⁰⁵ Tra gli arrestati, spicca la presenza di esponenti politici, tra i quali l'allora assessore al turismo e all'industria della Regione Calabria, Pasquale Tripodi (rimesso successivamente in libertà con provvedimento del Tribunale del riesame di Perugia).

cente, è stato accertato un interesse diretto nel settore dell'agriturismo del boss Sebastiano Rampulla (rappresentante della famiglia di Mistretta, affiliata a cosa nostra e fratello di Pietro, condannato per la partecipazione alla strage di Capaci), al quale il Tribunale di Messina – Sezione Misure di prevenzione ha sequestrato un'azienda agrituristica intestata a prestanome.

Anche in Puglia, il grande sviluppo turistico comincia ad interessare la criminalità organizzata della zona (che pure non ha una dimensione paragonabile alle grandi mafie tradizionali)³⁰⁷.

Ovviamente, gli interessi delle cosche nel settore turistico non si fermano ai confini locali dei territori di provenienza, ma mostrano una tendenza ad estendersi in tutte le zone del territorio nazionale che possono rappresentare un investimento turistico interessante.

E così, la 'ndrina degli «Iamonte» (originaria di Melito Porto Salvo) ha proiezioni anche in Valle d'Aosta, attratta dalle opportunità economiche connesse con l'industria turistica della zona e dalla favorevole posizione, al confine con Francia e Svizzera. Sempre in Valle d'Aosta risultano presenze di affiliati alle 'ndrine dei «Facchineri» di Cittanova, e degli «Asciutto» e dei «Grimaldi» di Taurianova, che hanno compiuto investimenti comuni nel settore turistico (alcuni affiliati ai «Facchineri» e ad un'altra 'ndrina di Cittanova, gli «Albanese», risultano presenti ed operanti anche in un'altra regione a particolare vocazione turistica come l'Umbria).

È poi, ormai, comprovata l'espansione nel Lazio, ed in particolare a Roma, nel settore turistico e della ristorazione, tanto della 'ndrangheta quanto della camorra.

La 'ndrangheta, ad esempio, ha riciclato i suoi profitti illeciti, costituendo società fittizie nel settore della ristorazione in generale (gestione di bar, paninoteche, pasticcerie e ristoranti). Si pensi a questo proposito all'operazione che ha portato (nel luglio del 2009) al sequestro di beni per un valore stimato di circa 250 milioni di euro, tutti investiti in società con sede a Roma e attive nel settore della ristorazione di lusso: l'indagine della D.D.A. di Roma (alla quale ha fatto cenno il Procuratore Distrettuale della Repubblica di Reggio Calabria dott. Pignatone³⁰⁸ e della quale riferiscono compiutamente le Relazioni annuali 2009 e 2010 della D.N.A.) ha messo in luce la penetrazione degli Alvaro-Palamara (provenienti dal reggino) nei più alti livelli della ristorazione romana, avendo acquisito tra l'altro il controllo di locali storici e rinomati quali il «Cafè de Paris» di Via Veneto ed il ristorante «GeorgÈs».

³⁰⁶ Cfr. Relazione annuale 2009 D.N.A. (*Parte I – 12. Le attività di collegamento investigativo con riferimento ai Distretti delle Corti di Appello: Messina*). Doc. n. 18.1.

³⁰⁷ Il clan tarantino del quartiere «Paolo VI», capeggiato da Michele Ciaccia, reinvestirebbe i ricavi delle proprie attività illecite nell'acquisto e gestione di bar, ristoranti e discoteche a Lecce.

³⁰⁸ Nel corso della sua audizione il 16 febbraio 2010, durante la missione della Commissione a Reggio Calabria.

Ugualmente, anche la camorra investe da tempo nella Capitale, nella maggior parte dei casi in ristoranti o esercizi commerciali, e lo fa sfruttando i collegamenti tra i clan che risiedono in Campania e i soggetti affiliati o collegati che si trovano nel Lazio. In un territorio limitrofo, risultano poi investimenti in strutture agroturistiche site in Molise di capitali riconducibili a clan camorristici: in tal caso, la camorra sfrutta il vantaggio logistico derivante dalla circostanza che diversi suoi affiliati, colpiti da divieti di soggiorno in Campania, si siano stabiliti proprio nella provincia di Isernia.

In Lombardia, si assiste invece a patti ed accordi tra le grandi mafie – camorra, 'ndrangheta, Mafia siciliana – per fare anche insieme affari illeciti e riciclarne i proventi *in primis* nel settore della ristorazione e della grande distribuzione.

Anche nel tranquillo Abruzzo la mafia arriva, ed investe proprio nel turismo, con un profilo soggettivo altissimo: l'Operazione «Alba d'Oro» della D.D.A. di L'Aquila ha permesso di accertare investimenti di denaro della SIRCO S.p.a. – società della quale erano soci occulti Gianni Lapis e Giorgio Ghiron (professionisti che hanno amministrato e riciclato il «tesoro» dell'ex sindaco di Palermo Vito Ciancimino) insieme a Massimo Ciancimino (il figlio di don Vito, cui egli ha lasciato la gestione dei suoi beni) – nella Alba d'Oro S.r.l., con sede sociale in Tagliacozzo (Aq), il cui oggetto sociale consisteva nel creare e gestire strutture turistiche ed alberghiere sul territorio³⁰⁹.

In Toscana, invece, emerge chiaramente – come riferisce la Relazione 2010 della D.N.A. – l'infiltrazione di clan camorristici (i Terracciano di Pollena Trocchia, i Mazzarella del quartiere Barra di Napoli ed i Gallo di Torre Annunziata) nella gestione di locali notturni ed attività alberghiere, anche per realizzarvi attività di sfruttamento della prostituzione e spaccio di sostanze stupefacenti.

Risultano poi ulteriori campi di proiezione del fenomeno (non ancora esplorati fino in fondo) da e verso l'estero. Infatti, da un lato le mafie italiane allargano l'orizzonte dell'investimento a Paesi stranieri; d'altro canto, si assiste sempre più all'ingresso in Italia di capitali illeciti stranieri, reinvestiti nel mercato immobiliare di lusso, in alberghi e ristoranti.

Così, mentre sono accertati investimenti ormai tradizionali della camorra in Spagna³¹⁰, il dato più preoccupante è di certo quello della capacità di espansione della 'ndrangheta, per la quale sono accertate estese proiezioni estere: in Germania³¹¹, Svizzera Olanda, Francia, Belgio, Penisola Iberica, Canada e Australia. Intermediari delle 'ndrine calabresi, inol-

³⁰⁹ Dell'Operazione «Alba d'Oro» tratta direttamente anche il documento relativo alla missione della Commissione a L'Aquila (4.4); si rinvia, inoltre, agli atti della citata operazione (Docc. nn. 119/1-2-3).

³¹⁰ La Spagna è stato, da sempre, territorio di elezione del clan dei Casalesi per la gestione dei traffici internazionali di stupefacenti. Nel territorio spagnolo aveva fissato la propria base Nunzio De Falco (boss del gruppo De Falco-Caterino-Quadrano, contrapposto al clan dominante Iovine-Schiavone-Bidognetti), gestendovi una serie di attività commerciali nel campo della ristorazione (ristoranti e pizzerie).

tre, sono stati individuati in Europa orientale, USA, America centrale e meridionale. Emerge poi una rete di pericolosi rapporti con i paesi dell'Est e con le mafie autoctone (in particolare, Bulgaria ed Albania)³¹².

Se ciò avviene spesso in relazione agli interessi 'ndranghetisti nel mercato della droga, è anche vero che altrettanto spesso l'espansione in territorio estero viene accompagnata da investimenti diretti in imprese commerciali di ristorazione o comunque di intrattenimento.

Si pensi, ad esempio, al Canada: l'Operazione «Il Crimine» (ormai comunemente nota e della quale si riferisce ampiamente *infra*) ha disvelato che nella sola città di Toronto esisterebbero sette famiglie criminali formate perlopiù da soggetti di origine calabrese³¹³, che avrebbero reinvestito gran parte dei propri illeciti guadagni in esercizi commerciali, quali bar e ristoranti, nel centro di Toronto e nell'area di Woodbridge (il cosiddetto nuovo quartiere italiano).

D'altro canto, è sempre più chiara e visibile la presenza di ricchezze straniere nel nostro Paese: capitali russi ed ex sovietici in genere hanno garantito acquisti di strutture turistico-alberghiere in Lombardia, Liguria, Riviera adriatica e di immobili di lusso nel pieno centro di Milano, mentre è inarrestabile il flusso di cinesi e dei loro capitali dalla misteriosa provenienza, sempre più investiti in ristoranti ed immobili, nelle principali città italiane³¹⁴.

Le energie

Si è detto dei settori produttivi nei quali gli investimenti mafiosi sono più visibili, ovvero sono ormai da considerarsi tradizionali: le infiltrazioni negli appalti, il controllo dei mercati alimentari, l'edilizia abusiva, solo per fare alcuni esempi.

In altri settori invece l'infiltrazione è assai più perniciosa, perché assume grande rilievo economico senza essere allo stesso modo visibile ovvero oggetto di adeguati sforzi di conoscenza ed accertamento.

Il settore energetico è tra questi. Molti indicatori dicono di una grande attenzione, continua ed economicamente corposa, al settore da

³¹¹ La 'ndrangheta controlla da tempo in Germania una rete di ristoranti, alberghi e pizzerie, attraverso la quale, presumibilmente, sono stati riciclati prima i profitti dei sequestri di persona, e poi quelli del traffico di droga. Emblematicamente, la «strage di Ferragosto» a Duisburg (15 agosto 2007) avviene all'uscita del ristorante «Da Bruno» e ha tra le sue vittime il gestore del ristorante Sebastiano Strangio e tra i responsabili del fatto Giovanni Strangio, anch'egli proprietario di ristoranti in Germania.

³¹² Sul punto, si veda la Relazione 2010 D.N.A., «Parte I – 7. Elaborati di sintesi sulle principali forme di criminalità mafiosa di origine italiana: 'ndrangheta». Doc. n. 531.1

³¹³ Ossia le famiglie Tavernese-Andrianò, Figliomeni, Coluccio (legata alla famiglia Tavernese), Comisso, Figliomeni, Demaria, Ruso.

³¹⁴ Sulla centralità delle attività di ristorazione nella economia delle organizzazioni criminali cinesi, v. Relazione 2010 D.N.A., ed in particolare: «Parte I – 8. Alcune delle principali forme di criminalità organizzata di origine straniera: la criminalità di origine cinese». Doc. n. 533.1

parte delle mafie, ma si tratta di acquisizioni investigative che emergono solo episodicamente e con difficoltà.

Del tutto diversa la situazione nel campo dello sfruttamento delle energie alternative – eolica, fotovoltaica – per il quale l'allarme per le infiltrazioni mafiose è alto già da qualche tempo (accertamenti hanno già riguardato, ad esempio, progetti o impianti in Puglia, Campania, Sicilia, Calabria, Sardegna) ed il monitoraggio attualmente diffuso³¹⁵.

Le mafie hanno sempre avuto la tendenza ad appropriarsi dei beni comuni ed a gestirli per personali esigenze di potere e ricchezza. Basterebbe pensare al controllo dell'acqua in Sicilia (ed oggi in Calabria, come ha ricordato nella sua audizione davanti alla Commissione l'allora presidente della regione Agazio Loiero), che ha nel tempo rappresentato un giogo illecito imposto su intere popolazioni.

Lo sfruttamento delle energie rappresenta una modernizzazione di queste antiche abitudini; con l'effetto, però, non più solo di dipendenza degli utenti/cittadini dal volere delle mafie, ma anche con un effetto di enorme arricchimento, atteso che il settore è particolarmente rilevante dal punto di vista economico, coinvolgendo il più delle volte forniture di grande quantità.

Anche in questo caso, la caratteristica dell'infiltrazione è quella di partire dalla terra d'origine ma di non conoscere confini.

L'esempio più eclatante è fornito dalle indagini sul «tesoro» di don Vito Ciancimino, ex Sindaco di Palermo all'epoca del cosiddetto «sacco» della città (consistito nella gestione selvaggia ed illecita dell'edilizia urbana), poi condannato nel 2001, con sentenza definitiva, a 13 anni di reclusione per concorso esterno nell'associazione mafiosa cosa nostra: attraverso un sofisticato gioco di scatole societarie, i gestori ed amministratori del patrimonio illecito di Ciancimino (ossia il figlio Massimo e gli avvocati Gianni Lapis e Giorgio Ghiron) hanno riciclato decine di milioni di euro in attività di acquisto e commercializzazione di gas metano proveniente dall'est europeo³¹⁶.

Le società legate a Ciancimino stavano concludendo ingenti forniture di gas metano (si parla di 12 miliardi di metri cubi di gas annui per cinque anni) anche con colossi internazionali quali la società russa Gazprom (uno dei più grandi estrattori di gas nel mondo, che fornisce almeno un quarto del gas necessario all'Italia), attraverso una minuscola e sconosciuta società ucraina, la Revne Ltd., in breve smantellata e non più operativa. Peraltro, l'organizzazione societaria legata a Ciancimino era operativa da decenni e risulta avere avuto presenze operative ovvero contatti commerciali in diverse Paesi dell'est Europa (Russia, Kazakistan, Romania, Ucraina, ex Jugoslavia), anche avvalendosi della mediazione di personaggi con ampia

³¹⁵ Della materia si occupa specificamente il paragrafo 3.5 al quale si rinvia.

³¹⁶ I tre sono stati condannati in primo grado dal G.U.P. presso il Tribunale di Palermo (in sede di giudizio abbreviato) con sentenza emessa il 10 marzo 2007 per varie ipotesi di riciclaggio e intestazione fittizia di beni. La sentenza di primo grado è stata parzialmente confermata dalla Corte di Appello di Palermo in data 30 dicembre 2009.

esperienza in materia quale Romano Tronci, già legato a don Vito e per questo citato da diversi collaboratori di Giustizia³¹⁷.

Gli stessi personaggi – Tronci, Massimo Ciacimino, Lapis, Ghiron – attraverso società controllate (la Fingas, la Sirco, la Tecnoplan) risultano ancora avere avuto interesse alla realizzazione di centrali elettriche nelle Marche e nel Lazio: in particolare, alla attivazione di una centrale elettrica alla Roccaccia, nella zona di Tuscania (Viterbo).

Gli interessi di cosa nostra nell'energia, ed in particolare nella metanizzazione, non sono nuovi: secondo ricostruzioni investigative, le società di don Vito Ciacimino si sono interessate, tra gli anni '80 e gli anni '90 del secolo scorso, alla metanizzazione di Caltanissetta e di Alcamo, nonché a svariate opere di metanizzazione nel territorio di Palermo; le società ereditate dal figlio di don Vito hanno avuto rapporti con le grandi società del gas russe e kazake fin dai primi anni duemila; nel luglio del 2003, poi, a Palermo vengono arrestati cinque imprenditori accusati di "agevolare" cosa nostra per la gestione di un appalto da oltre cento miliardi di lire per i lavori di metanizzazione della città (ai boss veniva versato il 3% dei lavori).

In Calabria, ritorna in primo piano l'acqua ed il suo valore come fonte di energia. L'Operazione *Naos* (risalente al 2008 e cui si è già accennato parlando degli affari della 'ndrangheta nel settore turistico) ha svelato l'interesse delle organizzazioni mafiose calabresi e delle loro imprese ad inserirsi nel settore dell'energia idroelettrica: il progetto delle 'ndrine riguardava la realizzazione di una centrale idroelettrica nella Vallata dello Stilaro, a Bivongi, insieme ad impianti eolici nel territorio dello stesso Comune.

Queste indagini hanno mostrato anche la capacità delle cosche di districarsi tra le regole legislative, amministrative e societarie, per realizzare un progetto in fondo assai semplice: sfruttare le molte piccole centrali idroelettriche esistenti in Calabria, abbandonate dopo la nazionalizzazione o perché ritenute meno convenienti rispetto alle centrali termoelettriche, ed ora tornate ad essere economicamente proficue grazie ai finanziamenti pubblici finalizzati a favorire le energie rinnovabili. L'affare era tanto rilevante da essere riuscito ad imporre un accordo tra le 'ndrine rivali dei Mazzaferro–Ierinò, dei Morabito–Palamara–Bruzzaniti e degli Speranza–Palamara–Scriva, riunite in un summit 'ndranghetista a Monasterace.

³¹⁷ Tronci risulta in passato coinvolto anche nella cosiddetta Operazione *Trash* che, nel 1998, portò al suo arresto per infiltrazioni mafiose nella gestione di alcuni appalti del Comune e della Provincia di Palermo in materia di rifiuti, insieme a boss (come Bernardo Provenzano) e politici locali. Condannato in primo grado nel 2007 a 10 anni di reclusione, è stato assolto dalla Corte di Appello di Palermo nel marzo del 2010. Dell'Operazione *Trash*, del coinvolgimento di Tronci e dei rapporti di questi con la ditta De Bartolomeis (già coinvolta nelle note indagini del R.O.S. dei Carabinieri su mafia ed appalti) si è occupata la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti istituita nella XIII Legislatura: a tal proposito, si vedano la Relazione territoriale sulla Sicilia (Doc. XXIII n. 34) e il resoconto stenografico della seduta del 22.7.1998 (n. 53 – audizione del sostituto Procuratore della Repubblica di Palermo dott. Insacco).

I dati più preoccupanti dell'interesse delle mafie nel settore dell'energia riguardano, in conclusione, il livello altissimo dell'investimento e del profitto economico, ma anche le proiezioni ed i rapporti internazionali collegati.

Si è già detto dei rapporti delle società legate a Ciancimino, ma devono destare allarme anche i comprovati rapporti tra mafie italiane e mafia russa, atteso che per quest'ultima *"una delle attività più remunerative è quella legata al commercio del petrolio di cui controllerebbe il 60 per cento delle esportazioni: proprio in relazione a questa attività è stata individuata una sua presenza in Italia"*³¹⁸; allo stesso modo, suscita impressione verificare che a Milano alcune indagini stanno verificando ipotesi di riciclaggio di capitali mafiosi in bond di multinazionali del petrolio e dell'energia tradizionale.

Il quadro è chiaro: occorre evitare che il campo delle energie sia sottoposto a quella *«pirateria straordinaria»*, a quell'*«assalto alla diligenza»*, a quel *«diffuso atteggiamento di arrembaggio»* di cui ha detto, con grande efficacia retorica, il presidente della regione Puglia Vendola, proprio parlando dello sfruttamento dell'energia nel suo territorio³¹⁹.

Gli strumenti di contrasto in questa materia devono muovere da un monitoraggio specializzato ed attentissimo e devono prevedere rigidi pallelli nell'assegnazione di appalti ovvero di contratti di fornitura: lo strumento esiste già, ed è quello della certificazione antimafia, che qui dovrebbe essere esteso con una ampiezza assoluta.

Le vendite esecutive e fallimentari

Le vendite nelle esecuzioni forzate individuali e nelle procedure concorsuali rappresentano un terreno particolarmente «sensibile» alle interferenze della criminalità organizzata, il cui obiettivo è di appropriarsi, con ogni mezzo, dei beni esecutati a prezzi vili, alterando il corretto funzionamento delle procedure di vendita.

Le riforme legislative degli anni più recenti hanno inteso ridurre l'impatto e gli effetti delle cd. turbative d'asta, puntando, oltre che sulla legalità, anche sull'efficienza delle procedure di vendita, delle quali hanno potenziato le possibilità di relazionarsi col mercato, anche attraverso un uso esteso della rete internet e delle tecnologie telematiche. Si è al contempo assistito al potenziamento della «competitività» nelle procedure di selezione dell'aggiudicatario alla vendita forzata, favorendo al massimo l'apertura delle libere gare al rialzo.

Sul versante della vendita forzata nell'esecuzione singolare, le riforme della legge esecutiva degli anni 2005-2010 (leggi n. 80 del 2005, n. 53 del 2006 e n. 24 del 2010) hanno ampliato il ricorso allo strumento della ven-

³¹⁸ Anche questa è una acquisizione conoscitiva ormai risalente nel tempo, anche se mai adeguatamente enfatizzata: si tratta, infatti, di un passaggio della *Relazione annuale* della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia istituita nel corso della XIII legislatura – documento n. 10, approvato dalla Commissione nella seduta del 23 giugno 1998.

³¹⁹ Audizione del 3 febbraio 2010, Res. Sten. n. 35.

dita senza l'incanto, attraverso il sistema delle offerte con busta chiusa e con adeguata protezione della relativa segretezza. La razionalizzazione della fase delle offerte ha imposto una disciplina più accurata delle modalità di presentazione, modificando le «soglie» di valore sotto le quali non si può far luogo alla vendita ed allargando la platea dei possibili offerenti.

Le riforme hanno rafforzato la trasparenza e la «contendibilità» delle procedure di vendita, puntando su un più largo utilizzo degli strumenti di diffusione pubblicitaria (anche attraverso la rete Internet), con l'intento di favorire l'accesso alla vendita ad una platea di utenti più vasta, limitando il rischio di turbative.

In questo quadro vanno anche collocate le norme finalizzate a consentire che gli acquisti in sede esecutiva siano supportati da finanziamento bancario e coordinati alla procedura di erogazione del finanziamento, senza rischio per la banca o l'intermediario.

Le riforme (decreti legislativi n. 5 del 2006 e n. 169 del 2007) hanno, inoltre, inciso sulla disciplina delle vendite fallimentari, prevedendo che queste ultime, nonché gli altri atti posti in essere in esecuzione del programma di liquidazione, siano effettuati dal curatore tramite procedure competitive anche avvalendosi di soggetti specializzati, sulla base di stime effettuate, salvo il caso di beni di modesto valore, da parte di operatori esperti, assicurando, con adeguate forme di pubblicità, la massima informazione e partecipazione degli interessati (nuovo testo dell'art. 107 delle legge fallimentare, di cui al regio decreto n. 267 del 1942).

Ciò dovrebbe consentire alle curatele l'uso di una gamma flessibile di strumenti di selezione del contraente, sia adottando (in presenza di beni di modesto valore) il sistema della vendita a trattativa privata, sia ricorrendo a procedure di vendita più o meno strutturate, ma sempre su base competitiva, adeguatamente supportate da una fase «esplorativa», che preveda l'adozione di efficaci forme di pubblicità.

Il giudice delegato, nell'esercizio dei suoi poteri di sorveglianza, può, su istanza del fallito, del comitato dei creditori o di altri interessati, previo parere dello stesso comitato dei creditori, sospendere, con decreto motivato, le operazioni di vendita, qualora ricorrano gravi e giustificati motivi, nonché impedire il perfezionamento della vendita quando il prezzo offerto risulti notevolmente inferiore a quello giusto, tenuto conto delle condizioni di mercato.

5.3 I settori di interesse nell'economia finanziaria. Riciclaggio ed anticiclaggio

Il dibattito circa l'utilità e l'attualità dei presidi che il nostro ordinamento pone a tutela e prevenzione del riciclaggio di denaro sporco è sempre vivo³²⁰.

³²⁰ Si vedano sul tema i recenti interventi delle Autorità di settore. In senso programmatico, si rinvia intanto a quello del Governatore della Banca d'Italia, nel corso dell'audizione presso questa Commissione, in data 22 luglio 2009.

Il riciclaggio rappresenta una vera e propria necessità per le organizzazioni mafiose. Mediante l'immissione nel circuito ordinario del denaro proveniente dall'attività delittuosa, lo ripuliscono e lo rendono spendibile.

Trattandosi poi di profitto illecito, proveniente da facili guadagni e destinato tuttavia ad essere necessariamente investito in attività legali e paralegali, esso, in mancanza di un normale costo di produzione, non teme concorrenza e finisce per alterare le regole di mercato ed il regime della libera concorrenza.

Come per ogni reato, anche per l'immissione nel circuito dell'economia legale di ricchezze illecitamente accumulate ci si deve misurare, più che con coloro che ne sono rei o partecipi, con le valutazioni sulla giustezza della pena, sull'efficacia dei mezzi di repressione, delle strategie di contrasto, delle risorse a vario titolo messe in campo.

È vero, poi, che le esigenze di «prevenzione» debbano prevalere su quelle repressive, perché a far prima si spende indubbiamente meno e si conseguono tendenzialmente più risultati.

Così come è vero che stringendo le maglie delle misure preventive si possono conseguire, *ceteris paribus*, successi sempre crescenti; ma non è detto che il rapporto costo-beneficio dell'azione sia sempre conveniente, soprattutto se gli effetti delle norme di presidio portano a «congestionamenti» di adempimenti per i soggetti interposti, oltre che, ovviamente, per quelli addetti alla sicurezza ed alla vigilanza.

Le tre direttive comunitarie sulla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio riprendono, ovviamente, la gran parte dei principi enunciati in sede internazionale, e li modellano sugli ordinamenti europei.

Il corpus normativo attuale è costituito da numerosi provvedimenti susseguitsi nel tempo anche in ragione delle dette disposizioni di derivazione comunitaria. Da ultima, la Direttiva n. 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 (la cosiddetta III Direttiva antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo), modificata dalla Direttiva n. 2008/20/CE dell'11 marzo 2008, recepita in Italia dal decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 (contro il finanziamento del terrorismo) e dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (antiriciclaggio)³²¹.

Il decreto legislativo n. 231 del 2007³²² ha il merito di aver introdotto, oltre all'adempimento dell'adeguata verifica (di natura più ampia rispetto a quello di identificazione), i principi di «collaborazione attiva» e di «*risk based approach*», i quali richiedono un maggiore sforzo di responsabilità ai destinatari della normativa. Questi principi, fra l'altro, permeano

³²¹ Per una sintesi dell'iter normativo e della storia dei provvedimenti a livello internazionale si rinvia a Razzante, «La regolamentazione antiriciclaggio in Italia», Giappichelli, 2011.

³²² Sul decreto citato, v. Di Gregorio-Mainolfi-Rispoli, «Antiriciclaggio: prevenzione e nuovi obblighi» Bancaria editrice, Roma, 2008. Il decreto è commentato, articolo per articolo, in Razzante, «Commentario alle nuove norme contro il riciclaggio», Cedam, 2010.

anche il decreto legislativo n. 109 del 2007 con cui si cerca di contrastare in modo sempre più efficace il finanziamento del terrorismo.

Il decreto legislativo n. 231 del 2007, nei quasi tre anni di vigenza, ha conosciuto diverse modifiche e integrazioni. Fra le più recenti e significative ricordiamo quelle apportate dal decreto legislativo n. 151 del 25 settembre 2009. Con questo decreto il legislatore è intervenuto sui compiti e sui poteri dell'Unità di Informazione Finanziaria. Grande sensibilità il legislatore ha mostrato anche nei confronti delle succursali e filiazioni degli intermediari situate in Stati extracomunitari; ciò, probabilmente, anche in ragione della crescente attenzione che stanno attirando su di sé i «paradisi fiscali». Nuovi adempimenti sono stati previsti per la figura del cosiddetto «titolare effettivo» del rapporto o dell'operazione. Si è poi modificata anche la definizione di «operazione frazionata», rendendone più difficile la concretizzazione ai fini di dissimulare transazioni finanziarie più consistenti.

Altro intervento di spessore, questo ad integrazione del decreto legislativo n. 231 del 2007, è il Provvedimento sulla tenuta dell'Archivio Unico Informatico emanato dalla Banca d'Italia con delibera n. 895 del 23 dicembre 2009. Il Provvedimento mira a fornire le prescrizioni operative cui i destinatari devono attenersi nell'effettuazione del delicato adempimento della registrazione.

Nel corso del 2010, poi, sono stati pubblicati gli Indicatori di anomalia per i professionisti e per gli intermediari finanziari³²³. Il primo dei due provvedimenti (Indicatori per i professionisti) è stato emanato il 16 aprile 2010 con decreto del Ministro della Giustizia; il secondo (Indici per gli intermediari), invece, è stato emanato con delibera della Banca d'Italia del 24 agosto 2010. Con tali interventi normativi (cd. «di secondo livello») si mira a fornire dei veri e propri «indici spia» che gli obbligati possono considerare nell'individuazione di operazioni sospette, cioè a rischio riciclaggio.

Fra le novità più recenti in tema di prevenzione del riciclaggio non può dimenticarsi il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (cd. «manovra d'estate»), con il quale, fra l'altro, è stata riportata ad euro 5.000 la soglia limite per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore.

Molti, come si vede, sono gli interventi che nel corso del tempo si sono succeduti per integrare, modificare o soltanto chiarire le disposizioni del decreto legislativo n. 231 del 2007. In questo senso, già nel 2007, con l'istituzione di una Commissione *ad hoc* presso il MEF, si è cercato di sistematizzare la materia grazie alla redazione di un Testo Unico Antiriciclaggio. La Commissione, però, non è riuscita, causa la fine anticipata

³²³ Di cui, tra gli altri, in Criscuolo, «Brevi note sull'ampliamento dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette», in «Scritti in onore di F.Capriglione», Cedam, 2010, tomo 1, pag. 497 ss.; Razzante, «Segnalazioni di operazioni sospette e nuovi indici di anomalia», in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 1/2011.

della precedente legislatura, a completare l'articolato, comunque consegnato in versione provvisoria ai competenti uffici del Dicastero.

La complessità della materia ed il numero elevato di soggetti interessati (non ci si riferisce solo ai destinatari del decreto legislativo n. 231 del 2007, ma anche alle Istituzioni ed alle Autorità coinvolte) suggerirebbero di tornare sul progetto.

Altro aspetto relevantissimo dell'azione di contrasto al riciclaggio è quello che riguarda le norme penalistiche di repressione di tale fenomeno, nonché le problematiche legate alla introduzione nell'ordinamento della fattispecie dell'autoriciclaggio.

L'ordinamento prevede il reato di riciclaggio all'art. 648-bis codice penale, la cui attuale formulazione è il risultato di un travagliato iter legislativo. Nella prima versione prevista dal decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, il testo non riportava la dizione propria di «riciclaggio» ma quella di «Sostituzione di danaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione»³²⁴. In questa prima formulazione, la norma prevedeva espressamente un *numerus clausus* di reati presupposto senza la commissione dei quali il reato base non poteva essere commesso³²⁵. Si sottolinea come già in questa prima versione la norma prevedesse la clausola di riserva «fuori dai casi di concorso nel reato» in modo da escludere la fattispecie di autoriciclaggio e, quindi, per evitare che i soggetti attivi dei reati presupposto rispondessero altresì per il reato base (ove la loro condotta avesse integrato anche tale ultima fattispecie).

Con la legge 19 marzo 1990, n. 55, il legislatore modificava la originaria formulazione della fattispecie di riciclaggio³²⁶. Per la prima volta il delitto in parola veniva rubricato con il termine di riciclaggio e veniva inserita nell'ordinamento la figura del reato di «impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita» all'art. 648-ter c.p. La modifica del 1990 comportò anche l'allargamento delle fattispecie di reato previste quali reati presupposti.

³²⁴ Ai sensi di questa disposizione era punito «*chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato, compie fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato*».

³²⁵ Sul punto Cass. Pen., Sez. II, 27/6/1986, n. 6508 specificò: «*Perché sussista il delitto di riciclaggio del denaro sporco di cui all'art. 648 bis cod. pen., non è necessario che il denaro o i valori debbano provenire direttamente o immediatamente dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro a scopo di estorsione, ma è sufficiente anche una provenienza mediata, a condizione che l'agente sia consapevole di tale provenienza*».

³²⁶ A seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 55 del 1990, l'art. 648 bis c.p. puniva: «*Chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato, sostituisce denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, con altro denaro, altri beni o altre utilità. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale*».

L'attuale formulazione dell'art. 648-bis c.p.³²⁷ è stata introdotta dalla legge 9 agosto 1993, n. 328. La formulazione del reato di riciclaggio prevede ora l'ampliamento delle condotte che possono integrarlo («*sostituzione*», «*trasferimento*» e «*altre operazioni*») sempre che le stesse siano tali da ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa dei beni. Altra modifica rilevante riguarda l'eliminazione dell'elenco dei reati presupposto dai cui proventi può scaturire l'attività di riciclaggio. Al momento, infatti, sono reati-presupposto tutti i delitti non colposi. Resta, invece, la clausola di riserva «fuori dai casi di concorso nel reato» garantendo così, il cd. «privilegio di autoriciclaggio».

Allo stato attuale della legislazione l'autore del reato presupposto non può però essere punito anche per il riciclaggio.

Non v'è chi non veda quanto illogica e foriera di gravi conseguenze sia sul piano pratico e della lotta alle mafie simile esclusione di sanzionabilità, tanto più se si considera che un conto è l'impiego nei consumi ordinari delle somme provenienti dal reato, altro è il sistematico ricorso a pratiche od operazioni finanziarie finalizzate ad ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa dei capitali. Trattasi all'evidenza di un *quid pluris* bisognevole di punizione, senza timore alcuno di incorrere in una duplicità di sanzione per un preteso *post factum* non punibile.

La positiva esperienza di altri Paesi, richiamata anche nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale, suggerirebbe pertanto di allineare la nozione penale a quella amministrativa, introducendo anche nel nostro ordinamento penale il reato di «autoriciclaggio»³²⁸.

«De jure condendo» alcune proposte di legge sono state in tal senso presentate, al fine di modificare gli artt. 648-bis e 648-ter c.p. ed al precipuo scopo di perseguire per riciclaggio anche l'autore del reato presupposto. Allo scopo poi di non sanzionare il semplice impiego fisiologico di denaro proveniente dal reato presupposto una delle proposte esclude la punibilità per riciclaggio di «... atti di godimento che non eccedono l'uso dei beni secondo la loro naturale destinazione», ovvero i casi di utilizzo dei proventi del reato presupposto per «... finalità non speculative, imprenditoriali o commerciali». È stata tuttavia al riguardo rilevata l'evidente difficoltà di interpretazione e pratica applicazione delle espressioni «naturale destinazione» o «finalità non speculative». Forse, in considerazione del-

³²⁷ Il testo ora vigente dell'art. 648 bis c.p. è così formulato: «Fuori dai casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da lire due milioni a lire trenta milioni.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di una attività professionale.

La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Si applica l'ultimo comma dell'art. 648».

³²⁸ Cfr. «L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio» a pag. 14 della Relazione del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi alla Commissione antimafia il 22 luglio 2009. Doc. n. 87.1

l'attuale ampia accezione dei reati presupposto del riciclaggio (tutti i delitti non colposi), potrebbe essere trovato un apprezzabile compromesso in ordine alla punibilità dell'autoriciclaggio individuando una soglia di rilevanza dei reati presupposto legata alla gravità del reato, così come, ad esempio, era originariamente previsto nella prima formulazione introdotta dall'art. 3 del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, in essa inserendovi tutti i più gravi delitti-fine delle organizzazioni criminali (dal reato di rapina aggravata a quello di estorsione aggravata; dal reato di sequestro di persona a scopo di estorsione a quello di detenzione a fine di spaccio di sostanze stupefacenti) .

Il contrasto preventivo del riciclaggio, così come evidenziato nelle relazioni semestrali ed annuali della Unità di Informazione Finanziaria, sta comunque riscontrando risultati degni di nota.

Il numero delle segnalazioni di operazioni sospette è passato da 840 nel 1997 a oltre 37.000 nel 2010, tutte provenienti da intermediari finanziari. Ancora deludente l'apporto dei liberi professionisti, che hanno inoltrato nel 2010 solo 223 segnalazioni. I provvedimenti di sospensione di operazioni sospette adottati dalla Uif sono stati ben 32. Da evidenziare anche il numero di ben 406 segnalazioni nel 2009 per operazioni sospette di finanziamento del terrorismo, passate a 274 nel 2010.

Il numero delle segnalazioni trasmesse agli organi investigativi (quindi, segnalazioni che hanno avuto seguito) è passato da 101 nel 1997 a circa 23.000 nel 2010. Nel corso dell'audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza, tenutasi presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati il 26 gennaio 2010, è stato evidenziato come circa 4700 delle segnalazioni esaminate è confluita in procedimenti penali aperti presso le Procure della Repubblica competenti. Tale dato non può che confortare, soprattutto perché lo strumento della segnalazione è stato sovente ritenuto superfluo, quando non inutile.

Tuttavia, si sta cercando di sensibilizzare sempre più anche i professionisti nello svolgimento dell'attività di prevenzione, soprattutto tramite la formazione e l'aggiornamento in materia. Un'opera che deve essere assolutamente rafforzata, stanti gli scarsi risultati collaborativi dei soggetti in parola³²⁹.

Gli esiti ottenuti dall'attività di contrasto, dunque, non possono che essere di stimolo e di incoraggiamento affinché anche in ambito penalistico, con l'introduzione della fattispecie di autoriciclaggio³³⁰, possano ingenerarsi riscontri effettivi contro la criminalità³³¹.

³²⁹ E come opportunamente evidenziato dal Direttore della UIF, Giovanni Castaldi, in «L'attività dell'UIF: risultati e prospettive», nel corso del Secondo convegno sulla Normativa antiriciclaggio in Sassari, 18 febbraio 2011.

³³⁰ Su tale figura, si vedano: Pennisi, «Riciclaggio e autoriciclaggio: strumenti e metodi di contrasto», in «Gnosis», n. 4/2009, p. 63 ss.; Razzante, «Il riciclaggio nella giurisprudenza», Giuffrè editore, 2011.

³³¹ Intervento auspicato dalla Banca d'Italia e dall'Uif, nelle sedi pubbliche cui si è fatto cenno. Da ultimo, si veda l'intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'I-

A complemento delle indagini in questo ambito, l'utilità della cosiddetta «Anagrafe dei rapporti» si è rivelata strategica. La possibilità, sia per le forze dell'ordine che per i magistrati, di conoscere in tempo reale la collocazione fisica dei rapporti finanziari dei soggetti investigati ha evitato l'affastellarsi di richieste cartacee agli istituti di credito, con notevole risparmio di costi ed impegno in termini di uomini e mezzi.

La Commissione ha elaborato specifici documenti in materia.

Da ultimo deve essere segnalato che un notevole incremento di reati informatici deve preoccupare per la facilità con la quale la criminalità organizzata ha avuto (ed ha) di utilizzare il canale internet per il cosiddetto «*cyber laundering*», il riciclaggio informatico, così come per le svariate casistiche di frodi informatiche, perpetrate a seguito di furti d'identità o di estremi di conti bancari e carte di credito.

Su tutta questa complessa materia è senza dubbio auspicabile la revisione del meccanismo sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n. 231 del 2007, ad oggi considerato troppo blando per un'efficace azione di contrasto attraverso i soggetti deputati ai controlli sulle operazioni finanziarie (banche ed intermediari finanziari)³³².

5.4. *Le organizzazioni criminali straniere operanti in Italia*

In generale, la popolazione straniera residente in Italia risulta ulteriormente aumentata ed è ora stimata tra i 3 ed 4 milioni di persone. L'incremento è determinato, in buona parte, dall'afflusso degli immigrati dai paesi U.E. di recente adesione (in particolare Romania), da quelli dell'est europeo non aderenti (in particolare Albania, Ucraina e Moldova), ma anche da Marocco, Tunisia, Cina, Filippine e India. Di questi immigrati oltre il 62% risiede nel Nord, oltre il 25% nel Centro e quasi il 13% nel Mezzogiorno del Paese. L'incidenza è maggiore in alcune regioni del nord (Emilia Romagna, Lombardia, Veneto) con la creazione di consistenti comunità non soltanto nei comuni capoluogo, ma anche in altre zone del Paese, mediante il massiccio stanziamento in alcuni quartieri e la costituzione di imprese in grado di offrire occupazione, nonché prodotti e servizi capaci di influenzare la lecita concorrenza nel libero mercato. Le principali comunità straniere presenti in Italia manifestano quindi una certa intraprendenza imprenditoriale, come desumibile dalle crescenti iscrizioni alle Camere di Commercio Industria Artigianato Agricoltura. In particolare, per ciò che concerne i cittadini delle quattro etnie maggiormente presenti in Italia (quella rumena, albanese, marocchina e cinese), si rileva, soprattutto in Lombardia e Toscana, la presenza di numerose sedi di impresa ad essi riconducibili.

talia, Anna Maria Tarantola, «La prevenzione del riciclaggio nel settore finanziario», presso Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, 10 maggio 2011.

³³² Sul punto, le sollecitazioni del Direttore dell'Uif nel corso del citato Convegno di Sassari, a pag. 15 dello scritto.

La situazione della criminalità straniera

Dalle acquisizioni della Commissione e del V Comitato (*Mafie straniere e traffici internazionali delle organizzazioni mafiose; cooperazione internazionale tra Stati*), istituito dalla Commissione, insieme agli altri Comitati, ai sensi dell'articolo 3 della legge istitutiva, in data 9 giugno 2009, è risultato evidente come il territorio nazionale sia tuttora scenario operativo di numerose forme di crimine estero. Una realtà delinquenziale popolata da una miriade di formazioni, alcune dominanti, altre ancillari. Molte di esse si può ritenere che abbiano i capi e/o referenti nella madre patria.

Viene anche evidenziato che, dove la presenza di stranieri è consolidata, affiorano maggiormente i profili di criminalità, anche organizzata: ne consegue che la criminalità straniera viene quindi principalmente ad allorcarsi nel Centro-Nord del nostro Paese.

Si osserva, inoltre, che, con poche eccezioni, formazioni criminali della stessa nazionalità – ma anche di etnie diverse – agiscono non in concorrenza ma al contrario, in stretta cooperazione tra loro, specie nelle nuove dinamiche, derivate dall'evolversi dei fenomeni dell'immigrazione e della globalizzazione.

Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani (prostituzione e manodopera), oltre al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, in particolare, hanno un ruolo sempre più rilevante e favoriscono la nascita e la continua rivitalizzazione di formazioni criminali.

Anche sul fronte dei rapporti con le mafie autoctone vi sono inter scambi e collaborazione. In generale può dirsi che i buoni rapporti dei criminali stranieri con i mafiosi italiani rappresentino un'inedita coabitazione allo stato pacifica, con alcune tristemente note eccezioni, ma non è però prevedibile lo scenario nei suoi sviluppi futuri.

Infatti, occorre sottolineare come dopo una fase caratterizzata dalla presenza di bande e gruppi criminali di basso profilo e non strutturati, recentemente si è realizzata un'espansione ed un'evoluzione, per cui ora questi gruppi di criminali stranieri assurgono a posizioni di rilevante spessore, con incidenza significativa sul tessuto socioeconomico del Paese.

Dai dati più recenti i cittadini stranieri, coinvolti in reati di tipo associativo, rappresentano 1/5 del totale dei soggetti. Tra i reati ad essi attribuiti ricorrono principalmente l'associazione per delinquere e quella finalizzata al traffico di stupefacenti, mentre l'associazione di tipo mafioso viene rilevata, sul piano giudiziario, con una percentuale molto esigua. Si deve considerare al riguardo che queste organizzazioni criminali straniere si atteggiavano comunque in maniera molto differente dallo stereotipo di riferimento, in particolare quello noto delle organizzazioni mafiose autoctone del meridione di Italia. La connotazione mafiosa delle organizzazioni straniere si rileva innanzitutto nei rapporti interni dell'organizzazione, mancando quindi del connotato di controllo del territorio e di assoggettamento del tessuto sociale. Viceversa sintomatica è la circostanza che i gruppi stranieri organizzati sono costituiti in cellule che fanno rife-

rimento a capi che si trovano in madrepatria. Sul tessuto sociale nazionale quindi non si manifestano evidenti i condizionamenti da parte di queste organizzazioni, ma ben si propagano gli effetti delle attività criminose che pongono in essere.

Le principali attività illecite

Non vi è dubbio che il traffico di stupefacenti rappresenta l'attività privilegiata dei gruppi criminali di cittadinanza straniera mentre appaiono sempre più remunerative le attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di sfruttamento della prostituzione. Traffici di stupefacenti e tratta di esseri umani sono per lo più complementari, con coincidenza di rotte ed organizzazione o gruppo etnico operante. In particolare poi, nel Sud, il traffico di stupefacenti è appannaggio della criminalità organizzata di stampo mafioso e gli stranieri interagiscono con essa e/o compaiono nell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione.

Venendo ora ad analizzare la nazionalità dei cittadini stranieri denunciati, emerge la condotta dei cittadini africani ed asiatici (specie quella dei senegalesi e cinesi) dediti in via prioritaria – rispettivamente – al commercio ambulante della merce contraffatta ed alla produzione illecita della stessa.

Nel traffico di sostanze stupefacenti è consolidata la preminenza di albanesi ed africani.

Per reati in materia doganale particolare rilievo assumono anche le violazioni commesse da cittadini cinesi.

Alcune etnie sono poi maggiormente propense alla falsificazione di documenti, mezzi di pagamento (clonazioni) ed ai reati predatori.

Per quanto concerne il riciclaggio dei proventi illeciti spiccano per numero di denunce i cittadini cinesi, senegalesi e rumeni. In particolare la comunità cinese, con oltre 170.000 presenze regolari, si pone, in termini assoluti, come la quarta più numerosa esistente in Italia subito dopo quella romena, albanese e marocchina.

Rispetto ad altri fenomeni peculiari di immigrazione, quello cinese continua a far registrare elementi caratterizzanti quali:

- a. la solida identità etnica e culturale;
- b. l'estrema vitalità ed intraprendenza economica;
- e. la mancanza, quale obiettivo finale, di un definitivo rientro in patria, con conseguente costituzione di forti comunità nelle principali città italiane.

Dette caratteristiche sono così forti da rendere difficile la piena integrazione degli immigrati cinesi al punto che si assiste, all'interno di questa comunità, anche alla fornitura in forma autarchica ed abusiva, di servizi sanitari, scolastici e bancari, in sostituzione di quelli ufficiali. Anche il sistema imprenditoriale cinese sviluppatosi in Italia appare spesso condizionato dalla criminalità del Paese di origine, che risulta in grado di influenzare i flussi migratori, ma anche i movimenti interni degli immigrati uti-

lizzati come forza lavoro. Le aziende gestite da cinesi, infatti, mantenendo solidi rapporti con la madrepatria, rappresentano naturale sbocco occupazionale per l'immigrato, oltre che potenziale terminale di merci contraffatte o di contrabbando introdotte nel nostro Paese. Diffusa è quindi la violazione di norme tributarie ed in materia di lavoro.

La limitata applicazione, ai sodalizi stranieri, delle norme specifiche contro i fenomeni mafiosi sembra indicare non l'assenza di profili criminali di analogo spessore e pericolosità, quanto piuttosto la difficoltà nel dimostrare la sussistenza degli elementi tipici della fattispecie. Ciò per alcune diversità (mancanza di esternazione sul territorio ed operatività all'interno degli stessi gruppi etnici) oltre che per gli ostacoli dati dalla diffidenza delle vittime e dalle incomprensioni di lingua e cultura.

Difficili inoltre si presentano le indagini per evidenziare le dinamiche del riciclaggio e/o per dimostrare la provenienza di investimenti, il tutto con l'invio dei proventi di reato nei paesi di origine o con acquisto in Italia anche di immobili ed esercizi commerciali. Si rileva infine che, per il contrasto alle forme criminali straniere, diviene vieppiù necessario disporre di strumenti che agevolino il coordinamento internazionale, sia in ambito giudiziario che per quanto concerne l'attività di polizia. Strumenti di grande di grande utilità anche per affrontare la diffusione all'estero delle mafie autoctone.

Appare inoltre utile concentrare maggiormente l'attenzione sulla criminalità di matrice cinese. Ciò in relazione al fatto sopra evidenziato che essa incide in modo sempre maggiore sul regolare e corretto svolgimento delle attività economiche. Infatti le modalità operative dei criminali in tale realtà, nella maggior parte dei casi, presentano tutte le caratteristiche e le dinamiche delle mafie tradizionali (compreso un certo tipo di controllo del territorio), ma l'applicabilità della relativa normativa trova quasi sempre forti difficoltà ed inadeguatezze, per una sottovalutazione dei reati mezzo e per le peculiarità del contesto socio-culturale. In definitiva la ricostruzione investigativa della realtà sottostante pare trovare ostacoli che sarebbe opportuno ed improcrastinabile meglio comprendere e definire in modo tale da acquisire conoscenza dei profili di specificità che possono richiedere adeguamenti anche normativi.

6. LE POLITICHE PER LA LEGALITÀ E LA SICUREZZA E L'AZIONE PREVENTIVA E REPRESSIVA DELLO STATO

6.1 *L'attività delle forze dell'ordine e della magistratura nel contrasto alle mafie e nella cattura dei latitanti*

Nella lotta alla criminalità organizzata, dall'inizio della legislatura (13 aprile 2008) al 31 dicembre 2010, sono stati conseguiti risultati di notevole spessore³³³, dovuti sia all'encomiabile impegno delle Forze dell'or-

³³³ Dati statistici acquisiti da www.interno.it – I risultati conseguiti nella lotta alla mafia. Aggiornato al 31 dicembre 2010. Doc. 583.2.

dine e della Magistratura, sia ad efficaci provvedimenti e innovazioni legislative.

Tant'è che questo rinnovato impegno di tutte le componenti istituzionali, avvalendosi di leggi più severe, di nuove norme per aggredire i patrimoni ai mafiosi ed ai loro prestanome e di un maggior coordinamento tra le forze di polizia, ha prodotto in soli due anni e mezzo l'arresto di 29 dei primi 30 latitanti ricercati; un totale di 7.519 mafiosi arrestati; 30.561 beni sequestrati, di cui 1.732 aziende, per un valore complessivo di 15.110 milioni di euro; 6.029 beni confiscati, di cui 223 aziende, per un valore di 3.096 milioni di euro.

Le nuove norme che aggrediscono i beni dei mafiosi si sono rivelate particolarmente efficaci, facilitando la confisca di beni e patrimoni intestati a prestanome, indipendentemente dalla pericolosità del soggetto e dalla sua età. Le somme sequestrate alla mafia e i proventi derivanti dai beni confiscati sono confluite nel Fondo Unico per la Giustizia³³⁴, che al 31 dicembre 2010 risultava di 1.278 milioni di euro.

Nel mese di settembre del 2008, dopo un agguato di camorra che provocò una strage di immigrati africani a Castel Volturno (CE), il Governo, per dare un'immediata e tangibile risposta al crimine organizzato, inviò in Campania quattrocento uomini delle forze dell'ordine, ai quali si aggiunsero subito altri cinquecento paracadutisti della Folgore.

Questa compatta azione di contrasto, che ha preso il nome di «*Modello Caserta*», si sostanzia, come ha sostenuto in Commissione il Ministro dell'interno³³⁵, "per un massiccio ricorso a tutte le risorse disponibili, da una parte, per un capillare controllo del territorio ai fini di prevenzione, onde liberare energie per le attività investigative e di polizia giudiziaria, e, dall'altra, per definire un sistema che, senza intralciare le indagini, favorisca la cattura dei latitanti".

La prima applicazione del dispositivo d'intervento ha interessato congiuntamente le province di Napoli e di Caserta, fornendo risultati eccezionali in termini di latitanti catturati e di beni sequestrati e confiscati, e quindi sottratti alla disponibilità delle organizzazioni criminali.

Proprio per l'efficacia dimostrata dal dispositivo, sono state avviate fasi di sperimentazione dello stesso modello in altre aree del Paese: tra di esse l'area di Bari e Foggia, dove la criminalità locale ha dato segnali di rinnovata virulenza. In un contesto dove la tradizionale assenza di una struttura verticistica e la scarcerazione di elementi di spicco degli storici gruppi mafiosi della regione hanno fatto registrare il verificarsi di diversi

³³⁴ Il F.U.G. è una novità introdotta dal Governo nel 2008. Al fondo affluiscono le somme di denaro sequestrate alla mafia e i proventi derivanti dai beni confiscati. Vi rientrano anche le somme depositate presso Poste Italiane SpA, banche e altri operatori finanziari nell'ambito di procedimenti civili. Tali risorse sono immediatamente disponibili per le esigenze di giustizia e di sicurezza.

³³⁵ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 11.

omicidi e attentati e, più in generale, uno stato di fibrillazione delle organizzazioni criminali³³⁶.

Latitanti di spicco arrestati dall'inizio della legislatura
al 31 dicembre 2010

17 novembre 2010

Antonio Iovine (camorra), ricercato dal 1996 ed arrestato a Casal di Principe (CE).

23 ottobre 2010

Gerlandino Messina (cosa nostra), ricercato dal 1999 ed arrestato a Favara (AG).

26 settembre 2010

Franco Li Bergolis (sacra corona unita), ricercato dal 2009 ed arrestato a Monte Sant'Angelo (FG).

8 luglio 2010

Cesare Pagano (camorra), ricercato dal 2009 ed arrestato a Licola (NA).

25 giugno 2010

Giuseppe Falsone (cosa nostra), ricercato dal 1999 ed arrestato a Marsiglia (Francia).

26 aprile 2010

Giovanni Tegano ('ndrangheta), ricercato dal 1993 ed arrestato a Reggio Calabria.

14 aprile 2010

Nicola Panaro (camorra), ricercato dal 2003 ed arrestato a Lusciano (CE).

27 gennaio 2010

Paolo Di Mauro (camorra), ricercato dal 2002 ed arrestato a Barcellona (Spagna).

8 dicembre 2009

Raffaele Arzu (banditismo sardo), ricercato dal 2002 ed arrestato a Talana (OG).

5 dicembre 2009

Gaetano Fidanzati (cosa nostra), ricercato dal 2008 ed arrestato a Milano.

5 dicembre 2009

Giovanni Nicchi (cosa nostra), ricercato dal 2006 ed arrestato a Palermo.

15 novembre 2009

Domenico Raccuglia (cosa nostra), ricercato dal 1996 ed arrestato a Calatafimi (TP).

7 novembre 2009

Luigi Esposito (camorra), ricercato dal 2003 ed arrestato a Napoli.

1° novembre 2009

Pasquale Russo (camorra), ricercato dal 1993 ed arrestato a Sperone (AV).

31 ottobre 2009

Salvatore Russo (camorra), ricercato dal 1995 ed arrestato a Somma Vesuviana (NA).

8 ottobre 2009

Santo La Causa (cosa nostra), ricercato dal 2007 ed arrestato a Paternò (CT).

12 settembre 2009

Carmelo Barbaro ('ndrangheta), ricercato dal 2001 ed arrestato a Reggio Calabria.

³³⁶ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 12.

18 agosto 2009

Paolo Rosario De Stefano ('ndrangheta), ricercato dal 2005 ed arrestato a Taormina (ME).

21 giugno 2009

Salvatore Miceli (cosa nostra), ricercato dal 2001 ed arrestato a Caracas (Venezuela).

12 giugno 2009

Antonio Pelle ('ndrangheta), ricercato dal 2000 ed arrestato a Polistena (RC).

12 maggio 2009

Michele Antonio Varano ('ndrangheta), ricercato dal 2000 ed arrestato a Gandria (Svizzera).

10 maggio 2009

Salvatore Coluccio ('ndrangheta), ricercato dal 2005 ed arrestato a Roccella Jonica (RC).

3 maggio 2009

Raffaele Diana (camorra), ricercato dal 2004 ed arrestato a Casal di Principe (CE).

12 marzo 2009

Giovanni Strangio ('ndrangheta), ricercato dal 2007 ed arrestato ad Amsterdam (Paesi Bassi).

14 gennaio 2009

Giuseppe Setola (camorra), ricercato dal 2008 ed arrestato a Mignano Monte Lungo (CE).

10 dicembre 2008

Giuseppe De Stefano ('ndrangheta), ricercato dal 2003 ed arrestato a Reggio Calabria.

28 dicembre 2008

Pietro Criaco ('ndrangheta), ricercato dal 1997 ed arrestato ad Africo (RC).

10 agosto 2008

Patrizio Bosti (camorra), ricercato dal 2005 ed arrestato a Girona (Spagna).

7 agosto 2008

Giuseppe Coluccio ('ndrangheta), ricercato dal 2005 ed arrestato a Toronto (Canada).

Per quanto attiene, invece, una panoramica generale sui dati statistici dei delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle Forze di polizia e sulla conseguente azione di contrasto è necessario attestarsi al 31 dicembre 2009³³⁷.

Nell'arco dell'anno 2009 si ricava un diffuso ridimensionamento della delittuosità, nel quale il numero dei delitti commessi sul territorio

³³⁷ Statistiche del Dipartimento della pubblica sicurezza – Delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze di polizia: Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato e altre FF.PP.. al 31 dicembre 2009. Dati Istat (periodo di riferimento: anno 2009 – diffuso il: 24 marzo 2011) Doc. 583.1.

nazionale è stato pari a 2.629.831 a fronte dei 2.709.888 del 2008, con un decremento pari al 3,0%.

Il delitto che si registra con maggiore frequenza è il furto (1.318.076 furti commessi sul territorio nazionale, il 5,3% in meno rispetto al 2008) che incide per il 50,1% sul totale dei delitti.

Si registra una decisa diminuzione degli omicidi volontari: i 586 casi dell'anno 2009 sono inferiori del 4,1% rispetto a quelli registrati nell'anno precedente. La flessione è ancora più marcata (-17,0%) per i tentati omicidi, ammontanti a 1.346, le lesioni dolose sono state 65.611 (-0,3%).

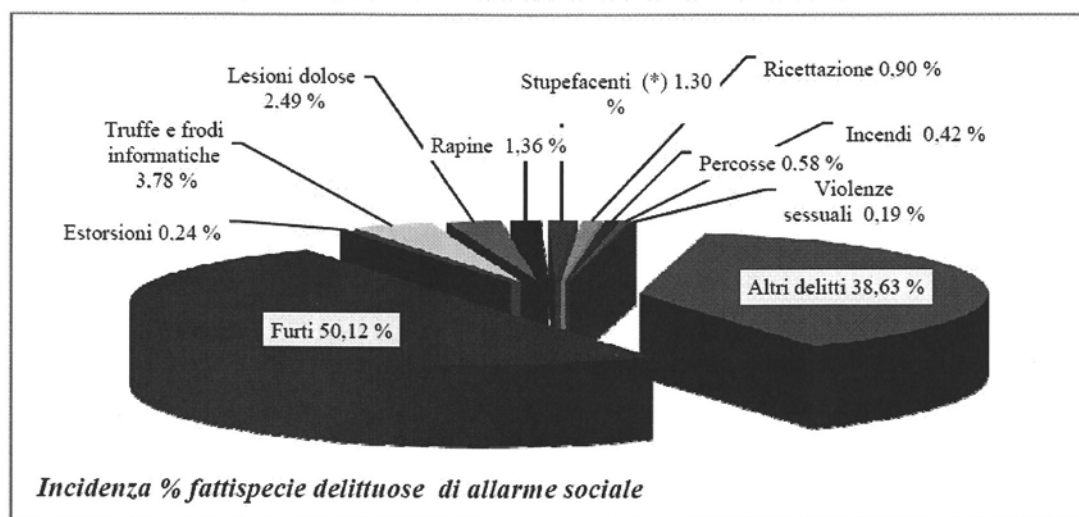
In leggero aumento, invece, le violenze sessuali (+1,4% per un totale di 4.963 casi), dato questo che è da porre in relazione anche alla maggior propensione alla denuncia di tali reati, in conseguenza di una crescente sensibilizzazione delle vittime.

I delitti in materia di sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile sono stati 1.869, con una flessione del 7,8%. Gli incendi sono stati 10.921 (-13,7%).

Molto elevata è la riduzione corrispondente al totale delle rapine, i cui 35.822 casi corrispondono ad una flessione del 21,9%.

Le estorsioni registrate sono state 6.189 (-6,9%), ma anche tale numero, al pari di quello delle violenze sessuali è solo indicativo per la possibile presenza di casi non denunciati dalle vittime. Si registrano inoltre 464 denunce per usura e 1.269 per riciclaggio. Le truffe e le frodi informatiche sono state 99.366.

DELITTI COMMESSI IN ITALIA AL 31 DICEMBRE 2009



(*) Reati commessi alla produzione, al traffico e allo spaccio di stupefacenti (anche associazioni per)

Fonte: Statistiche del Dipartimento della pubblica sicurezza

Nell'azione di contrasto operata dalle Forze di Polizia, a fronte del notevole ridimensionamento della delittuosità, viene messo in evidenza un leggero aumento segnalazioni di persone in stato di arresto (+0,6%). Il numero delle segnalazioni in libertà, in leggera flessione, porta il totale delle segnalazioni di persone denunciate/arrestate a 869.132 segnalazioni (-2,3% rispetto all'anno 2008). I minori denunciati/arrestati sono stati 30.161 (-5,2%).

Nel settore della criminalità associativa sono state individuate 872 associazioni a delinquere (+0,1%).

L'incremento di attività è più marcato nei confronti delle associazioni per delinquere di tipo mafioso scoperte nel 2009, pari a 131 (+4,8% rispetto ai valori dell'anno precedente).

AZIONE DI CONTRASTO AL CRIMINE

AZIONE DI CONTRASTO (Dati interforze)		2008	2009	Variaz. % 2008/2008	Quoziente per 100.000 abitanti	
					2008	2009
TOTALE SEGNALAZIONI RIFERITE A PERSONE IN RELAZIONE AL TIPO DI DELITTO COMMESSO	Totale persone denunciate (a)	691.819	670.040	3,15	1.152,17	1.110,43
	Totale persone arrestate (a)	197.974	199.092	0,56	329,71	329,95
	TOTALE	889.793	869.132	2,32	1.481,88	1.440,38
	di cui					
	Denunciate / arrestate per ass. per delinq. (a)	10.569	9.834	6,95	17,60	16,30
	Denunciate / arrestate per ass. tipo mafioso (a)	2.355	1.882	20,08	3,92	3,12

Popolazione al 31 dicembre 2008: 60.045.068 - Fonte ISTAT

Popolazione al 31 dicembre 2009: 60.340.328 - Fonte ISTAT

FONTE: (a) Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Banca Dati interforze

6.2. Programmazione delle risorse per le esigenze di sicurezza e giustizia

I dati desumibili dalle audizioni del Ministro dell'Interno alla Commissione Antimafia attestano che, con la legge finanziaria per l'anno 2009, si è provveduto allo stanziamento di 46 milioni di euro per competenze accessorie al personale; 1 milione e 900.000 euro per speciale elargizione alle famiglie delle vittime del dovere; 172 milioni di euro per l'acquisto di beni e servizi; 16 milioni e 400.000 euro per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia; 55 milioni di euro per il potenziamento delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 6 milioni e 600.000 euro per l'incentivazione e la produttività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 20 milioni e 400.000 euro per l'assistenza sanitaria agli stranieri bisognosi.

Ai finanziamenti ordinari vanno aggiunte – sempre sulla base dei dati riportati dal Ministro – ulteriori e specifiche risorse finanziarie, rivenienti dall'istituzione di un fondo di parte per le esigenze di tutela della sicurezza e del soccorso pubblico.

Ad essi vanno pure aggiunte le risorse finanziarie rivenienti dal «Fondo unico giustizia», di relativa recente istituzione³³⁸, nel quale confluiscono le somme di danaro sequestrate e i proventi dei beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali, amministrativi o per l'applicazione di misure di prevenzione, nonché le somme di cui all'art.262, comma 3 *bis*, c.p.p.³³⁹ e le altre somme e proventi stabiliti dall'art.2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n.143, come modificato dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n.181³⁴⁰.

6.3 Il P.O.N. Sicurezza in vista della seconda fase (2007/2013)

Il nuovo ciclo di programmazione comunitaria in materia di sicurezza e diffusione della legalità³⁴¹ è dichiaratamente improntato alla diffusione delle « *migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici* ».

³³⁸ Giusta art. 61, comma 23, del decreto- legge 25 giugno 2008, n.112, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133 e regolamentato dall'art.2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n.143, recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*», come modificato dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n.181.

³³⁹ L'art. 262, comma 3-*bis*, c.p.p. prevede che, trascorsi cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, le somme di denaro sequestrate, se non ne è stata disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione, reclamando di averne diritto, siano devolute allo Stato. La disposizione in esame è stata introdotta nel codice di procedura penale dall'art. 2, comma 612, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244). Si ricorda che l'art. 2, comma 614, della medesima legge stabilisce che le risorse rivenienti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi 612 e 613 sono destinate agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico nell'ambito degli uffici giudiziari.

³⁴⁰ Trattasi delle somme di danaro ovvero dei proventi, unitamente ai relativi interessi, relativi a: titoli al portatore, a quelli emessi o garantiti dallo Stato anche se non al portatore, ai valori di bollo, ai crediti pecuniari, ai conti correnti, ai conti di deposito titoli, ai libretti di deposito e ad ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di provvedimenti di sequestro nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge n. 575 del 1965, o di irrogazione di sanzioni amministrative, inclusi quelli di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 (art. 2, comma 2, lett. c) del citato decreto-legge n.143 del 2008; depositati presso Poste Italiane s.p.a., banche e altri operatori finanziari, in relazione a procedimenti civili di cognizione, esecutivi o speciali, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dalla data in cui il procedimento si è estinto o è stato comunque definito o è divenuta definitiva l'ordinanza di assegnazione, di distribuzione o di approvazione del progetto di distribuzione ovvero, in caso di opposizione, dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia (art. 2 cit., comma 2, lett. c-*bis*); di cui all'art. 117, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), come sostituito dall'art. 107 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (art. 2 cit., comma 2, c-*ter*).

³⁴¹ Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza» 2007-2013 approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C (2009) 7971 del 13 ottobre 2009, recante modifica della decisione C (2007) 3981 che adotta il Programma Operativo «Sicurezza per lo sviluppo» per l'intervento comunitario del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ai fini dell'obiettivo «Convergenza» in Italia.

La relativa progettualità risulta orientata, anzitutto, nei confronti delle pubbliche amministrazioni ed è ispirata essenzialmente alla diffusione di migliori condizioni di legalità e giustizia nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza³⁴², passando obbligatoriamente dal grado di efficienza della pubblica amministrazione.

In relazione alla più dettagliata formulazione della strategia d'intervento del PON Sicurezza 2007-2013 – che, sulla base dei dati estrapolabili dai documenti programmatici elaborati dall'Autorità di Gestione e pubblicati dal Ministero dell'Interno, risulta dotato di risorse finanziarie ammontanti a circa 1,158 miliardi di euro – va detto che essa risulta connotata da un forte orientamento verso gli obiettivi di crescita dei territori delle regioni «convergenza», con la chiara finalità di favorire la creazione di un contesto più favorevole alla vita economica (Asse 1 – Sicurezza per la libertà economica e d'impresa³⁴³), oltre alla diffusione ed al consolidamento della legalità (Asse 2 – Diffusione della legalità³⁴⁴) e all'implementazione delle attività di supporto per l'attuazione e la comunicazione del programma (Asse 3 – Assistenza tecnica³⁴⁵).

I dati finanziari più recenti evincibili dal Rapporto annuale di esecuzione 2010 del PON Sicurezza attestano che, al 31 dicembre 2010, il totale delle spese ammissibili certificate sostenute dai beneficiari del Programma ammonta a 181.044.764,39 euro, che corrispondono al 16% della dotazione finanziaria complessiva del Programma, pari a 1.158.080.874 euro.

³⁴² Le Regioni dell' Obiettivo Convergenza in Italia sono la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Puglia.

³⁴³ Gli obiettivi strategici operativi dell'Asse 1 (per il quale le dotazioni finanziarie ammontano a 573,250 milioni di euro) risultano modulati attraverso la realizzazione di operazioni dirette alla tutela dei beni essenziali allo sviluppo, con particolare riferimento a quei settori oggetto di aggressione da parte della criminalità organizzata nelle regioni di riferimento: patrimonio ambientale e paesaggistico, disponibilità di risorse idriche e di varie forme di energia, gestione dei rifiuti e dello smaltimento di sostanze pericolose, trasporto di merci, regolarità dell'esercizio della libertà di impresa dai condizionamenti criminali, presidio delle aree pubbliche urbane, extraurbane o rurali di interesse imprenditoriale.

³⁴⁴ Gli obiettivi specifici dell'asse 2 (per il quale le dotazioni finanziarie ammontano a 538,505 milioni di euro) mirano alla realizzazione di iniziative in materia di gestione di impatto migratorio, d'incentivazione dell'attività di controllo nel settore dei pubblici appalti (anche per il mezzo di infrastrutture informatiche e di una più intensa collaborazione fra le istituzioni per la prevenzione, il controllo e il contrasto dei tentativi di infiltrazione criminale); di miglioramento del sistema di protezione delle vittime del *racket* delle estorsioni e dell'usura; di recupero dei beni confiscati alla criminalità con l'attuazione di operazioni in favore di categorie deboli; di contenimento delle forme di devianza criminale (anche per il mezzo di servizi rivolti a specifici *target* di popolazione); di potenziamento della dotazione tecnologica della pubblica amministrazione al fine specifico di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali e di formazione integrata degli operatori di sicurezza.

³⁴⁵ Nello specifico delle attività previste e programmate nell'ambito dell'Asse 3, la cui dotazione finanziaria ammonta a 46,323 milioni di euro, si segnala l'attivazione di attività di studi e ricerche sulle tematiche oggetto d'intervento; la promozione di un'attività di valutazione e di raccolta delle informazioni orientata al miglioramento dell'impostazione strategica e delle modalità di attuazione divulgazione delle tematiche attinenti al Programma.

I dati effettivi di avanzamento del Programma indicano che il costo totale ammesso netto nell'annualità 2010 è pari a 125.899.267,75 euro, ovvero del 21,23% maggiore rispetto al 31 dicembre 2009, mentre gli impegni aumentano di 31.913.609,71 euro ovvero del 9% rispetto al 2009 e i pagamenti passano da 139.118.199 euro nel 2009 a 181.946.659,88 euro incrementando del 30,79%.

Alla suddetta data di riferimento, inoltre, risultano approvati 168 progetti, con un corrispondente costo ammesso a finanziamento pari a 718.855.414,07 euro ovvero al 62% del contributo totale del Programma, registrando un incremento dell'21% rispetto al costo ammesso dal Programma al 31 dicembre 2009.

La Commissione in sede di Comitato ha svolto degli approfondimenti tramite alcune audizioni ³⁴⁶.

6.4 I Protocolli di legalità

I protocolli di legalità costituiscono uno strumento partecipativo di adesione volontaria, la cui sottoscrizione è assolutamente libera e comporta per i soggetti che vi aderiscono l'assunzione di impegni spontaneamente assunti, ultronei a quelli imposti da leggi e regolamenti.

Risultano concepiti e modulati per stimolare l'attenzione della società civile nelle sue varie articolazioni associative, con l'indispensabile partecipazione degli enti locali ed il loro coinvolgimento nelle attività di contrasto all'illegalità diffusa, di promozione e sostegno alla cultura della legalità ed, in particolare, di contrasto al dilagante strapotere delle associazioni criminali.

L'ambito di azione di detto strumento partecipativo si è nel tempo di molto allargato, poiché ha consentito di modulare le attività delle amministrazioni, adattandole il più possibile ai bisogni del territorio. Sono così nati i protocolli d'intesa per migliorare la sicurezza sui posti di lavoro o con il fine di ottenere un più efficiente controllo del territorio o dei centri urbani mediante la realizzazione di sistemi di videosorveglianza.

I protocolli di intesa costituiscono un dispositivo di estrema importanza nel campo della prevenzione dei fenomeni d'infiltrazione mafiosa: i soggetti pubblici e privati operanti a livello locale formalizzano un impegno ad attivare un'azione di contrasto alla criminalità organizzata, per il mezzo dell'individuazione ed attuazione di una serie di interventi, da essi stessi ritenuti prioritari, volti a creare condizioni più favorevoli per l'affermazione della legalità nei territori interessati.

Trattasi di strumenti concorrenti all'azione di contrasto di diretta derivazione statale: la loro forza, che è al contempo il loro limite, risiede nel fatto che comportano la mobilitazione di una nuova azione concertativa

³⁴⁶ X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione), audizione del Prefetto Nicola Izzo, Autorità di gestione del Programma operativo nazionale Sicurezza del Ministero dell'Interno riunione del 9 marzo 2010.

coordinata dai Prefetti e dai governi degli enti locali, in guisa tale da coinvolgere gli attori locali (imprenditori, organizzazioni sindacali, pubblici amministratori) e renderli parte di un'azione comune di contrasto alla criminalità, creando così le condizioni di rilancio economico di un dato territorio sulla base del rispetto e della diffusione della legalità.

Hanno avuto molteplici applicazioni e contenuti: da segnalare l'iniziativa adottata dalla Camera di Commercio di Napoli, d'intesa con Prefettura, Regione Campania, Provincia e Comune, che si sostanzia nell'informatizzazione di tutto il procedimento di aggiudicazione degli appalti, dal momento di emanazione del bando di gara fino al riscontro dei flussi bancari di addebito e accredito dei conti dedicati, con la predisposizione di una serie di segnalatori telematici di allarme che scattano automaticamente al presentarsi di anomalie.

La stessa Camera di Commercio ha siglato un accordo di collaborazione informatica con il Comune di Napoli per lo scambio di dati ed esperienze, finalizzato all'integrazione dei servizi telematici dei due enti pubblici. L'accordo è già operativo e riguarda l'anagrafe tributaria, l'area pratiche e l'area servizi.

Questo genere di iniziative e di altre analoghe e non meno importanti (si pensi al registro informatizzato delle imprese, tenuto dalle Camere di commercio, che consente in tempo reale di avere tutte le informazioni sulle società, dal tipo di attività ai bilanci, dalla stato economico in cui versa all'identità dei soci) si basa sull'idea sempre più condivisa, secondo la quale l'azione di contrasto alla mafia passa anche dalla condivisione e valorizzazione delle banche dati pubbliche.

Un protocollo d'intesa rivelatosi molto efficace in materia di appalti è quello che ha impegnato i sottoscrittori a sottoporsi a verifiche antimafia anche nei casi non previsti dalla normativa sulle certificazioni ed ha impegnato le stazioni appaltanti a rescindere i contratti con le imprese destinatarie di informative antimafia atipiche non liberatorie.

Da ultimo, e di particolare rilevanza, devono essere citati:

– il protocollo di intesa firmato dalla presidente Emma Marcegaglia e dal Ministro dell'Interno il 10 maggio 2010;

– il protocollo d'intesa *«Osservatorio per la ricostruzione pulita»* concluso tra la Provincia di L'Aquila, Legambiente e l'associazione antimafia «Libera»;

– il protocollo concordato con il Prefetto di Milano, da sottoporre alle imprese partecipanti alle gare per la vicenda Expo 2015, che introduce la previsione che certi appalti e subappalti siano sottoposti a clausola di gradimento prefettizia, con ulteriore previsione di estromissione dell'impresa nei cui confronti le informazioni del prefetto circa infiltrazioni criminali siano positive³⁴⁷.

³⁴⁷ Cfr. paragrafo 3.3.

6.5 Il sequestro e la confisca dei beni. La destinazione dei beni confiscati

Il settore delle misure patrimoniali riveste, nell'ambito dell'azione strategica di contrasto alla criminalità organizzata, un ruolo sempre più centrale e nevralgico, annoverando una congerie di strumenti atti a modificare in modo incisivo singole realtà economiche (e, segnatamente, le basi economiche del crimine organizzato) e, al contempo, ad innestare un circuito di cooperazione tra le diverse istituzioni e tra le stesse e la società civile, obiettivo ispiratore ormai dei più recenti interventi normativi (anche sopranazionali) in materia.

Nell'ambito di detti strumenti, la prassi applicativa ha conferito un largo e significativo riscontro al sequestro e confisca di prevenzione, disciplinati dagli artt.2-*bis* e 2-*ter* della legge n.575 del 31 maggio 1965 (la «legge fondamentale contro la mafia»³⁴⁸), ma introdotti per la prima volta nel 1982 con la legge Rognoni-La Torre³⁴⁹, i quali si atteggiano oggi come il fondamentale strumento di contrasto all'accumulazione illegale di ricchezza.

I più recenti interventi normativi confluiti nel «pacchetto sicurezza»³⁵⁰ e definiti con l'approvazione del «collegato sicurezza»³⁵¹ hanno profondamente innovato il suddetto comparto normativo, introducendo il principio di reciproca autonomia tra le misure di prevenzione personali e quelle patrimoniali, che oggi risultano pertanto applicabili disgiuntamente, le seconde a prescindere da qualsiasi proposta di applicazione di misura di prevenzione personale e pure nell'ipotesi di morte del soggetto proposto (oggi la proposta di confisca può essere avanzata *ex novo* nei confronti dei successori a titolo universale o particolare del soggetto nei cui confronti essa avrebbe potuto essere inoltrata, sia pure entro il limite di cinque anni dalla data del decesso, mentre se la morte del proposto sopraggiunge dopo l'avvio del procedimento di prevenzione patrimoniale, esso prosegue nei confronti dei suoi successori).

Si è disposto, altresì, il significativo ampliamento, sul versante dei soggetti passivi, del perimetro di operatività dell'intervento ablativo preventivo, estendendolo agli indiziati di quei reati che radicano la competenza della Direzione Distrettuale Antimafia, *ex* art.51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ed anche agli indiziati del delitto di trasferimento fraudolento di valori, *ex* art. 12-*quinqüies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7

³⁴⁸ Il cui titolo, «Disposizioni contro la mafia», risulta peraltro modificato con il «pacchetto sicurezza» e sostituito con «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere», mentre analogo *restyling* ha interessato l'art.416 *bis* del c.p., che oggi contiene pure un espresso riferimento alla 'ndrangheta.

³⁴⁹ Legge n. 646 del 13 settembre 1982.

³⁵⁰ Introdotto con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*», convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

³⁵¹ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

agosto 1992, n. 356, nonché – per effetto della previsione di cui all’art.11-ter del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, abrogativa dell’art. 14 della legge 19 marzo 1990, n.55 – a tutti coloro che siano abitualmente dediti a traffici delittuosi o che vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose.

Con il recente intervento normativo³⁵², inoltre, si è significativamente innovato nello specifico settore dell’amministrazione e gestione giudiziale dei beni sequestrati, con l’istituzione dell’Albo Nazionale degli amministratori giudiziari e dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ente quest’ultimo posto sotto la vigilanza del Ministero dell’interno, con sede principale a Reggio Calabria, avente personalità giuridica di diritto pubblico e con autonomia organizzativa e contabile³⁵³.

I compiti dell’Agenzia si sostanziano nell’acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; nell’acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; nella verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; nell’accertamento della consistenza, della destinazione e dell’utilizzo dei beni; nella programmazione dell’assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; nell’analisi dei dati acquisiti e delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione.

Ad essa compete, inoltre, di coadiuvare l’Autorità giudiziaria nell’amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione e nel corso dei procedimenti penali per i delitti di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia³⁵⁴ e di amministrare tali beni a decorrere dalla conclusione dell’udienza preliminare; analoghe competenze le competono in ordine all’amministrazione e destinazione dei beni confiscati, compresa l’adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

Inoltre, è il caso di rilevare che la novella legislativa ha perseguito l’obiettivo di razionalizzazione della disciplina della destinazione dei beni confiscati, che oggi risulta inserita in una dimensione nazionale e potenzialmente produttiva di risultati economici di correlata rilevanza, spet-

³⁵² Cfr. decreto-legge n. 4 del 4 febbraio 2010, convertito, con modificazioni nella legge n.50 del 31 marzo 2010.

³⁵³ Con il decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, sono state previste forme di autofinanziamento dell’Agenzia Nazionale al fine di raggiungere, a partire dal 2013, la completa autonomia economica-finanziaria, attraverso l’utilizzo, a fini economici e in presenza di specifiche autorizzazioni, di immobili confiscati in via definitiva; si è prevista, inoltre, la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato, sia pure nei limiti di 2 milioni di euro per il 2011 e di 4 milioni di euro per il 2012.

³⁵⁴ Cfr. art. 51, comma 3-bis, c.p.p..

tando all'Agenzia Nazionale (e nella specie al suo Consiglio direttivo) ogni potere decisionale sulla concreta destinazione del bene.

Sotto lo specifico profilo della sorte dei beni immobili confiscati, il legislatore ha stabilito che essi vengano trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione (l'ente territoriale avrà la possibilità di amministrare direttamente il bene immobile ovvero di assegnarlo – in concessione gratuita e sulla base di un'apposita convenzione che ne disciplini la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo e le cause di risoluzione del rapporto – a comunità, enti, associazioni, comunità terapeutiche; è previsto pure il potere-dovere in capo all'Agenzia di disporre la revoca del trasferimento o la nomina di un commissario se entro un anno dal disposto trasferimento l'ente territoriale non ha provveduto alla sua destinazione).

Se non è possibile effettuare la destinazione o il trasferimento dei beni per le dette finalità di pubblico interesse, i beni medesimi sono destinati alle vendite con provvedimento dell'Agenzia, che vi procede applicando, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile in tema di espropriazione forzata immobiliare, previa adeguata pubblicità, anche per via telematica.

La vendita è effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima di mercato fatta predisporre (ed aggiornare) dall'amministratore del bene. Qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il suddetto corrispettivo, il prezzo minimo della vendita non può, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della stima.

A maggior garanzia della destinazione ultima dei beni venduti, si è previsto che la vendita possa essere effettuata soltanto in favore degli enti pubblici aventi, tra le altre finalità istituzionali, anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie; e che i beni immobili acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita.

Inoltre, al fine di prevenire ogni rischio d'infiltrazione mafiosa, si è imposto all'Agenzia di richiedere al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata, ovvero utilizzando proventi di natura illecita.

A seguito dell'audizione del prefetto Morcone, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla cri-

minalità organizzata³⁵⁵, e dalla relazione annuale dell'Agenzia³⁵⁶ (la prima a far data dalla sua istituzione), si evince che gli immobili confiscati alla criminalità organizzata risultano complessivamente pari a 9.857, di cui 235 nel 2010 e che i beni usciti dalla gestione sono pari a 403 (pari al 4,1% del totale confiscato).

Al 31 dicembre 2010, i beni immobili confiscati in via definitiva sono concentrati per meno del 75% in 3 sole regioni, la Sicilia (dove è sita poco meno della metà del totale complessivo³⁵⁷), la Campania e la Calabria (la Puglia è al quarto posto); per il resto e con la sola esclusione della Valle d'Aosta e dell'Umbria, gli immobili confiscati risultano dislocati in tutte le restanti regioni, con la distribuzione che vede il Nord all'11,37%, il Centro al 5,87% ed il Sud all'82%.

Il numero complessivo degli immobili destinati è pari a 6.510³⁵⁸, di cui 5.594 consegnati e 916 da consegnare, mentre 403 è il numero di quelli usciti dalla gestione; gli immobili attualmente in gestione all'Agenzia sono 2.944, di cui il 16,6% non presenta particolari criticità, mentre per l'8,2% e il 75,2% la criticità consiste rispettivamente nella pendenza di sequestri penali e nella sussistenza di ostacoli rilevanti alla destinazione (gravami ipotecari, comproprietà di quote indivise, azioni giudiziarie in corso).

Particolarmente significativi i dati relativi alle aziende confiscate alla criminalità organizzata – in relazione alle quali l'Agenzia Nazionale rileva e segnala una maggiore complessità nella gestione, in conseguenza del blocco delle linee di credito da parte degli istituti di credito e della significativa riduzione delle commesse – che risultano complessivamente pari a 1.377 (di cui 54 confiscate definitivamente nel 2010), e che sono in prevalenza dislocate in Sicilia (37,6%), in Campania (19,6%), in Lombardia (14,2%), in Calabria (8,2%) e nel Lazio (8,0%).

Di dette aziende, 431 (pari al 31,3% del totale confiscato) risultano uscite dalla gestione, mentre 232 (pari al 16,8% del totale confiscato) risultano da destinare, mentre il prevalente settore di attività è quello delle costruzioni (esse sono pari a 384, per il 27,89% del totale³⁵⁹) e del com-

³⁵⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VI Comitato: Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto. Audizione del dott. Mario Morcone, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – 24 febbraio 2011.

³⁵⁶ Relazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – 2011 un anno di attività – 2010/2011. Doc. 537.1.

³⁵⁷ La città di Palermo è il comune su cui insiste il maggior numero di beni confiscati, pari a 1.870 e cioè al 18,9% del totale complessivo su base nazionale.

³⁵⁸ La prima destinazione che risulta deliberata dal Consiglio Direttivo dell'Agenzia risale al maggio del 2010 e ha avuto ad oggetto l'attribuzione dell'appartamento sito in Cinisi (Pa) della famiglia Badalamenti alla fondazione «Peppino Impastato»; altrettanto emblematica la destinazione della casa di famiglia di Bernardo Provenzano, in quel di Corleone, all'Associazione «Libera» per istituirvi la sede della «bottega dei saperi e dei sapori», spaccio dei prodotti delle terre confiscate alle mafie.

³⁵⁹ Delle 384 aziende di costruzioni, 229 sono siciliane e, di queste, 122 sono inattive.

mercio (382, per il 27,74% del totale); significativo anche il numero di aziende operanti nel settore alberghiero e della ristorazione (134, per il 9,7% del totale).

Per un aggiornamento si rinvia ai contenuti dell'audizione del Direttore dell'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, dottor Giuseppe Caruso, svolta nelle sedute del 18 e 25 gennaio 2012.

7. IL NUOVO IMPEGNO DELLA SOCIETÀ CIVILE

7.1 *I codici etici adottati da Confindustria in Sicilia e a livello nazionale*

Era il 1991 quando Confindustria decise di dotarsi di un Codice Etico, quale strumento di autoregolamentazione per garantire l'integrità dei comportamenti degli imprenditori. Nel 1992 una delibera di attuazione ne rafforzò le previsioni, sancendo la decadenza dalle cariche per coloro che fossero stati dichiarati responsabili di reati particolarmente gravi, tra cui quelli legati ad attività malavitose.

Ma la svolta, di grande valore etico e civile, è giunta solo nel 2007 quando su iniziativa di Ivan Lo Bello, presidente di Confindustria Sicilia, è stata assunta la decisione di espellere dall'associazione gli imprenditori che pagano il pizzo e non presentano denuncia all'autorità giudiziaria³⁶⁰.

Per la prima volta l'associazione degli industriali, dopo anni di silente prudenza o connivenze più o meno tacite, assume una forte azione sul fronte dell'antimafia.

A segnare la prima tappa del nuovo percorso era stata in realtà qualche anno prima Confindustria Caltanissetta, che nel 2005 modificò lo statuto, improntando la propria azione alla lotta alla mafia e al rispetto delle regole a tutela dei lavoratori. I sindacati della provincia di Caltanissetta sposarono lo stesso obiettivo di Confindustria e scesero in campo anche le grandi imprese. «A Caltanissetta si è creato un modello vincente – ha dichiarato Antonello Montante in sede di audizione in Commissione – composto da parte della società civile sana, da Confindustria, da altre associazioni datoriali, dalle scuole, dalla magistratura e dalle Forze dell'ordine»³⁶¹. Tale modello è stato in seguito esportato nelle altre province siciliane.

Per troppi anni gli industriali, gli imprenditori, i commercianti avevano taciuto, chi per paura, chi per convenienza. Libero Grassi nel 1991

³⁶⁰ Confindustria Sicilia ha assunto una specifica delibera ad integrazione del Codice etico per impegnare gli associati a denunciare direttamente o con l'assistenza del sistema ogni episodio di attività direttamente o indirettamente illegale, prevedendo l'applicazione di sanzioni in caso di violazione di tale condotta.

³⁶¹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del dottor Antonello Montante, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 38.

pagò con la vita il suo «no» al pizzo e la decisione di denunciare gli estoritori. Erano anni diversi, quelli. Libero Grassi restò solo, isolato anche dalla stessa associazione di cui faceva parte.

In sede di audizione dinanzi a questa Commissione Ivan Lo Bello, nello spiegare le ragioni della svolta del 2007, ha affermato: «Il cuore della nostra iniziativa sta proprio nell'aver ricostruito un rapporto di fiducia reciproca tra istituzioni e società»³⁶².

Alcune situazioni di contesto avevano favorito la necessità di giungere ad un meccanismo di "innovazione sociale". A fronte di un'efficace azione di contrasto alle mafie, persisteva in pezzi importanti della società siciliana l'idea che la mafia fosse una sorta di destino storico, una realtà con cui si era costretti a convivere. "Ci siamo resi conto, allora, che all'attività repressiva molto forte svolta da magistratura e Forze dell'ordine, bisognava aggiungere un'azione mirata alla società e, nel nostro caso, al nostro mondo imprenditoriale, anch'esso percorso da questa tentazione di indifferenza o di sostanziale tolleranza rispetto ad alcuni fenomeni"³⁶³.

Il pizzo, nelle sue varie forme è un elemento «fortemente distorsivo del mercato» che va a confliggere con i valori fondativi della stessa Associazione. «Abbiamo così deciso – ha proseguito Lo Bello – di affiancare alle sanzioni giudiziarie una sanzione sociale [...]. Pertanto, attraverso attraverso il nostro codice etico, abbiamo sanzionato i comportamenti che mettono in discussione i valori fondamentali della nostra associazione, fra tutti la libertà economica, la capacità di autodeterminarsi sul mercato e di competere secondo regole certe»³⁶⁴.

È stata quindi introdotta la sanzione dell'espulsione dall'Associazione che «ha dimostrato di funzionare tanto e quanto le sanzioni giudiziarie, nel senso che l'allontanamento da una realtà nella quale si condividono esperienze di vita e professionali con gli altri colleghi rappresenta per l'imprenditore un elemento di fortissima sconvenienza»³⁶⁵.

Il nuovo percorso di Confindustria ha incontrato alcune resistenze interne all'Associazione, oltre a forti opposizioni esterne, con intimidazioni anche violente, da parte della criminalità organizzata. Note sono le critiche alle scelte dei vertici di Confindustria da parte di imprenditori che si sentivano "vittime" due volte: della mafia e della loro stessa Associazione.

A novembre del 2007 è stato quindi varato il nuovo Codice etico di Confindustria Sicilia con chiare disposizioni contro la mafia.

³⁶² Cfr. audizione innanzi alla Commissione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, 16 marzo 2010, pag. 14.

³⁶³ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 15.

³⁶⁴ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 15.

³⁶⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 15-16.

A conferma di una precisa scelta politica a favore della costruzione di un sistema di legalità nel Mezzogiorno, Confindustria nazionale ha assunto nel 2010 decisioni rilevanti.

A gennaio 2010, allo scopo di uniformare le iniziative del sistema associativo in tutte le regioni del Sud, la Commissione Mezzogiorno di Confindustria ha adottato una delibera, poi approvata dalla Giunta, nella quale sono previsti modelli comportamentali a cui ogni associato deve attenersi. Viene dunque stabilito il dovere di denuncia a carico degli associati che subiscono estorsioni, l'espulsione delle imprese condannate per reati di associazione di tipo mafiosi, la sospensione nel caso di erogazione di misure di prevenzione o sicurezza o di procedimenti penali a loro carico.

L'adozione di comportamenti estranei ad ogni logica mafiosa diventa così patrimonio comune e condiviso da tutto il sistema associativo.

La delibera prevede per la prima volta precise e drastiche sanzioni, in particolare:

- l'*espulsione* dell'impresa, nel caso di condanna dell'amministratore o di altri soggetti legati alla titolarità dell'impresa, con sentenza passata in giudicato, per reati di associazioni di tipo mafioso; o quando i beni di proprietà dell'imprenditore siano stati colpiti da provvedimenti definitivi di confisca;

- la *sospensione* dell'impresa nel caso di irrogazione in capo ad essa e ai suoi legali rappresentanti di misure di prevenzione o di sicurezza; di emissione di sentenze di condanna non ancora passate in giudicato per i reati sopra indicati; di avvio di procedimenti penali per gli stessi reati a carico degli amministratori o di altri soggetti legati all'impresa o di applicazione di misure cautelari personali³⁶⁶.

L'approvazione della suddetta delibera – come sottolineato dalla presidente di Confindustria in sede di audizione – "chiude di fatto un percorso che è stato avviato nel 2005 dalla Confindustria di Caltanissetta, è stato fatto proprio nel 2007 da Confindustria Sicilia e oggi è assunto come principio primario di condotta dall'intera Confindustria a livello nazionale³⁶⁷".

Va rilevato, con ampio favore, il ruolo assunto da Confindustria in questi ultimi anni con le positive iniziative poste in essere sul territorio, sia per rafforzare le azioni di prevenzione, sia per il sostegno agli associati vittime di estorsioni. Iniziative rivolte all'adeguamento delle regole interne all'associazione con le integrazioni al Codice etico, alla promozione della

³⁶⁶ Cfr. Documentazione relativa al convegno organizzato da Confindustria «Il Sud aiuta il Sud. Le tesi di Confindustria», Bari 19 febbraio 2010. In Archivio della Commissione: Doc. 201/2.

³⁶⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 8.

cultura della legalità, all'emersione del lavoro nero, alla sottoscrizione di protocolli di legalità.

Va tuttavia ribadito che le scelte operate con grande incisività da Confindustria Sicilia non hanno trovato eguali in altre regioni del Mezzogiorno. La Campania e la Puglia hanno iniziato un percorso in tal senso. Confindustria Calabria ha aderito solo in tempi piuttosto recenti³⁶⁸.

Numerosi sono i protocolli di legalità sottoscritti da Confindustria e grandi imprese, associazioni, sindacati, forze dell'ordine e Prefetture, in varie parti d'Italia. Di particolare rilevanza, quello firmato dalla presidente Emma Marcegaglia e dal Ministro dell'Interno il 10 maggio 2010.

Esso punta ad innalzare i livelli di legalità e trasparenza nei contesti in cui operano le imprese e riguarda tutti i contratti di appalto, pubblici e privati, per lavori, servizi e forniture. Le imprese che aderiranno al protocollo si assumono l'impegno di denunciare i tentativi di estorsione e dovranno collaborare con le autorità pubbliche rafforzando i meccanismi di cooperazione e i circuiti informativi tra mondo imprenditoriale e forze dell'ordine³⁶⁹.

Molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare. Non va infatti sottovalutato che molti imprenditori continuano a pagare il pizzo poiché temono più le minacce di cosa nostra che le sanzioni di Confindustria.

Va peraltro sottolineato che esiste oggi una serie di azioni e strumenti a tutela dell'imprenditore intenzionato alla denuncia, inesistente fino a pochi anni fa. Lo scenario complessivo è mutato. Le imprese possono dunque scegliere di dire «no» alla richiesta estorsiva, e chi decide in tal senso non resta solo.

Ma il punto è far maturare la decisione. Alla scelta etica va aggiunta la considerazione economica: occorre far leva sulla «convenienza» che può ricavare l'impresa nell'operare in condizioni di legalità, rimarcando il danno economico derivante da un'eventuale espulsione dall'Associazione.

I mutamenti sociali innescati

Il ricorso all'espulsione rappresenta per Confindustria "un'estrema ratio". Come ha spiegato la stessa presidente Marcegaglia: «da una parte, abbiamo scelto di prevedere l'espulsione ma, dall'altra, il nostro obiettivo non è certo espellere le aziende, bensì ricondurre alla legalità il maggior

³⁶⁸ A tale proposito afferma Emma Marcegaglia nel corso dell'audizione: «Ci sono alcuni casi positivi di imprenditori che stanno assumendo posizioni coraggiose, soprattutto a Reggio Calabria, quindi, sebbene non possa dipingere una situazione idilliaca, perché non lo è affatto, e sottolineando che c'è un ritardo, tuttavia per la prima volta anche in quella Regione cominciano ad esserci alcune isole positive». Audizione del presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 40.

³⁶⁹ L'obiettivo è creare circuiti di imprese appaltanti, fornitrici e subappaltanti qualificate dal punto di vista della legalità e della sicurezza: una sorta di «white list» di imprese «legali» a disposizione del sistema associativo. Le imprese che aderiranno al protocollo saranno inoltre iscritte in un apposito elenco pubblicato sul sito di Confindustria.

numero di imprese³⁷⁰». È dunque previsto, prima di giungere all'espulsione, un percorso di supporto, di assistenza e di accompagnamento alla denuncia e alla scelta di legalità.

Secondo i dati giunti da Confindustria Sicilia, aggiornati a luglio 2010, le espulsioni effettuate in applicazione del Codice etico sono 17, mentre le sospensioni ammontano a 15. La mancata produzione della certificazione antimafia, come richiesto dall'Associazione, ha inoltre portato a 20 espulsioni. Le denunce effettuate dagli imprenditori associati nei confronti degli estorsori ammontano a 60.

Considerata la grave permanenza del fenomeno delle estorsioni e delle varie forme di collusione mafiosa, molta strada resta ancora da fare. Ma una cosa è certa: il percorso da parte di Confindustria è stato inequivocabilmente avviato ed ha assunto una grande valenza simbolica e culturale. Iniziative, quali quelle di Confindustria, con la decisione di espellere dall'associazione quegli imprenditori che pagano il «pizzo» e non presentano denuncia, mettono in crisi le organizzazioni mafiose più di quanto si pensi. Opporsi al racket delle estorsioni significa contrastare l'autorità del sistema di potere mafioso nei territori. La celebrazione dei processi con gli imprenditori-testimoni e le condanne inflitte agli estorsori oltre a rendere giustizia, intacca quel mito dell'impunità di cui la mafia si è da sempre avvalsa per acquisire forza e prestigio.

L'ambizioso e lodevole obiettivo di ricondurre alla legalità il maggior numero di imprese toglie risorse, potere e consenso alla mafia. Pertanto va supportato in ogni sede. L'operato di Confindustria va oltre la sensibilizzazione degli imprenditori, esso finisce con l'assumere un importante rilievo sul piano dei mutamenti sociali, della legalità, del rispetto delle regole e dei principi democratici del vivere civile.

7.2 L'attività dell'associazionismo antimafia e delle associazioni anti-racket

La mobilitazione della società civile manifestatasi nel corso del tempo attraverso i «movimenti antimafia», in forme e modalità diverse, è stata decisiva per il raggiungimento di importanti successi nella lotta alle mafie. Ha contribuito al varo di importanti provvedimenti legislativi, divenuti capisaldi della normativa antimafia, ha affiancato e supportato l'azione repressiva ed ha svolto un'importante funzione sul piano della promozione e diffusione della cultura della legalità.

La società civile, attraverso il variegato universo dell'associazionismo antimafia e attraverso le singole iniziative di gruppi di giovani, di familiari delle vittime di mafia, di esponenti del mondo religioso, del mondo scolastico, imprenditoriale e di altre categorie, esplica una funzione rilevante con la pressante richiesta di legalità, di giustizia, di verità. La partecipa-

³⁷⁰ Cfr. audizione innanzi alla Commissione del presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, 16 marzo 2010, pag. 9.

zione civile e sociale alle manifestazioni, ai dibattiti, alle fiaccolate, spesso dopo eventi mobilitanti come delitti e stragi di mafia, nel richiamare l'attenzione del mondo delle istituzioni, nel «fare memoria», pone questioni e chiede risposte sul piano della giustizia e sul ripristino di condizioni di legalità.

L'antimafia civile presenta una varietà di forme associative: comitati, centri di studio e ricerca, fondazioni, spesso intitolate alle vittime di mafia, associazioni culturali e organizzazioni di categorie. Studenti, insegnanti, sacerdoti, commercianti, professionisti vari e semplici cittadini, accomunati dai medesimi interessi e valori esplicano le seguenti funzioni: mobilitazione, analisi e conoscenza dei fenomeni, educazione e formazione, denuncia, formulazione di proposte e progetti, testimonianza.

La vitalità dei movimenti antimafia presenta un andamento ciclico: dopo i grandi delitti si hanno manifestazioni di massa con una partecipazione notevole. Spesso segue una fase di ridimensionamento o normalizzazione, fino a nuovo evento. Talvolta l'esperienza può concludersi.

Tuttavia resta valida la funzione svolta nei contesti e nei tempi in cui essa si realizza, poiché segna la «coscienza collettiva». Memorabile il «Comitato dei lenzuoli» costituito a Palermo nel 1992 all'indomani dei funerali di Giovanni Falcone. «Difficile: mettere un lenzuolo al proprio balcone significa dire che io, proprio io, la mia famiglia il cui nome è scritto sul citofono, io riconoscibile con nome cognome e indirizzo, non ci sto, non sono disposta a tenere dolore e rabbia dentro le mura di casa, voglio che tutti sappiano che io, che noi, non stiamo con la mafia.³⁷¹»

Negli ultimi decenni l'associazionismo antimafia dalla Sicilia si è esteso nelle altre regioni del Mezzogiorno fino ad assumere una dimensione nazionale, in particolare sul fronte dell'educazione alla legalità nelle scuole. Le associazioni, i circoli cittadini, nati negli ultimi anni anche nelle regioni del Nord, aggrediscono quello che Nando Dalla Chiesa chiama «il requisito dell'espansività», nel senso che la loro denuncia di presenze mafiose sul territorio diventa un «argine nei confronti della espansività dei clan e dei loro progetti»³⁷².

Talvolta l'attività svolta dalle associazioni si incontra con le forze politiche e i sindacati, ma lo sforzo compiuto è quello di preservarne una certa autonomia.

Nell'ambito dell'associazionismo antimafia un ruolo rilevante assume *Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, nata nel 1995 con l'intento di sollecitare il contributo della società civile nella lotta alle mafie. Divenuta nota con la grande battaglia avviata per il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie (alla raccolta di un milione di firme a sostegno della proposta di legge di iniziativa popolare seguì l'approva-

³⁷¹ Marta Cimino, «La storia del Comitato dei lenzuoli», in *La mafia esiste ancora*, Nuova Iniziativa Editoriale, Supplemento al quotidiano l'Unità, Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2004, pag. 84.

³⁷² Nando Dalla Chiesa, «Misurare e combattere la mafia. Un modello e alcune riflessioni» in rivista *Narcomafie*, ottobre 2009, pag. 48.

zione da parte del Parlamento della legge n. 109 del 1996 sull'uso sociale dei beni confiscati) attualmente *Libera* è un coordinamento di oltre 1.500 associazioni, gruppi, realtà locali e scuole impegnate a costruire nei territori percorsi di legalità e partecipazione democratica. Uno dei momenti di più alta mobilitazione della società civile che coinvolge anche le Istituzioni, e che vede un'ampia partecipazione di giovani, è rappresentato dalla «giornata della memoria e dell'impegno» che si celebra ogni anno il 21 marzo in una diversa città italiana. La grande manifestazione, con la pubblica e solenne recitazione dell'infinito elenco delle vittime della mafia, è uno dei momenti più alti e significativi dell'attività di *Libera*, capace di segnare indelebilmente le sensibilità e le coscienze, soprattutto dei giovani.

«Fare memoria» e «avere giustizia»: si può riassumere in queste finalità l'operato di una miriade di associazioni che operano spesso in silenzio, lontano dai grandi clamori mediatici, ma con coraggio si impegnano nei territori per creare conoscenza e nuove consapevolezze in un'ottica di prevenzione culturale dei fenomeni mafiosi.

Movimenti come *Addio Pizzo*, le diverse esperienze di boicottaggio/consumo critico verso imprese ritenute mafiose, le cooperative sorte sui beni confiscati alla mafia, le iniziative antimafia di imprenditori e sindacati e le varie associazioni antiracket presentano un denominatore comune: "tutte colpiscono la legittimità della mafia. Tutte ne dichiarano l'esistenza togliendole anche invisibilità"³⁷³.

Le associazioni antiracket, in particolare, rappresentano «il giunto di collegamento tra lo Stato e la società civile»³⁷⁴, svolgono un'importante opera di sostegno a chi decide di sporgere denuncia e costituiscono il modello operativamente più efficace nell'azione di contrasto.

È a partire dagli anni Novanta che sono maturate significative esperienze nella lotta al racket e all'usura: due fenomeni per i quali – come afferma Tano Grasso – la denuncia delle vittime è condizione indispensabile per ottenere sensibili risultati e giungere a quella prova che consenta la condanna dei criminali. È solo con la straordinaria esperienza dell'associazione antiracket di Capo d'Orlando, costituita nel 1990, su iniziativa di Tano Grasso, che si è sperimentato un modello nuovo: la denuncia del racket viene impostata in termini organizzati, non è più "denuncia solitaria", ma diventa denuncia «collettiva», coperta dall'attività di un'associazione con livelli di sicurezza maggiori.

La Federazione delle Associazioni Antiracket ed Antiusura italiane (FAI) nata da oltre un decennio, raccoglie e coordina le varie associazioni antiracket sorte in Italia. La Fai comprende circa 63 associazioni concentrate prevalentemente nelle regioni a più forte insediamento mafioso (Si-

³⁷³ Nando Dalla Chiesa, «Misurare e combattere la mafia. Un modello e alcune riflessioni» in rivista *Narcomafie*, ottobre 2009, pag. 48.

³⁷⁴ Fondazione Rocco Chinnici, *I costi dell'illegalità*, Antonio La Spina (a cura di) Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 306.

cilia, Calabria, Campania e Puglia). Gli associati sono circa 2.000 e molte migliaia gli assistiti.

Nel riferire in merito alle attività svolte dalle associazioni antiracket, Ettore Colajanni, in sede di audizione in Commissione, afferma: «Innanzitutto svolgiamo un'azione preliminare di informazione e divulgazione, un'attività di stimolo e di sensibilizzazione specifica sulla denuncia. Si tratta in sostanza di un accompagnamento alla denuncia che rappresenta il momento più delicato e soprattutto seguiamo passo passo tutti gli elementi di rischio che pongono problemi di sicurezza all'imprenditore, al fianco delle Forze dell'ordine»³⁷⁵. Le associazioni si occupano dell'assistenza legale e processuale, si costituiscono parte civile insieme alle parti offese, offrono anche assistenza psicologica, economica e imprenditoriale alle vittime di racket e usura.

Anche la nuova svolta etica di Confindustria, della quale si è detto poc'anzi, necessita dell'apporto fornito dalle associazioni antiracket. In territori ad alta densità mafiosa occorrono sinergie forti con tali associazioni per ottenere risultati concreti. Come afferma Ivan Lo Bello nel corso dell'audizione in Commissione: «Siamo grandi stimolatori della denuncia, ma non abbiamo il *know-how* o la competenza per assistere, in una fase difficile della sua vita, un imprenditore che deve denunciare. Le associazioni antiracket in Sicilia e nel resto d'Italia hanno maturato una competenza e una esperienza molto forte e sono su questo tema uno dei nostri partner principali»³⁷⁶.

Un nuovo slancio all'azione antiracket è giunto dall'attività dei ragazzi del «Comitato Addiopizzo» di Palermo. Memorabile lo slogan: «Un intero popolo che paga il pizzo è un popolo senza dignità». Una mattina di giugno 2004 Palermo si sveglia e trova i muri delle strade e le vetrine dei negozi tappezzate con adesivi recanti tale scritta. Cominciava così l'avventura dei ragazzi di *Addiopizzo*. L'idea innovativa e straordinaria è stata quella di stimolare il cosiddetto «consumo critico», indirizzando i consumatori verso quegli esercizi commerciali che denunciano gli estorsori o che affermano pubblicamente di non pagare il pizzo.

Il lavoro svolto sul campo dalle associazioni antiracket ha consentito alle stesse di acquisire credibilità e autorevolezza sia nei confronti della società civile che nei confronti delle Istituzioni.

Va detto che spesso le associazioni operano in condizioni di grande difficoltà in relazione agli scarsi mezzi e risorse di cui dispongono. Gli operatori lavorano in uno stato di precarietà tra militanza e volontariato, come emerge da quanto riferito in sede di audizione da Silvana Fucito, vicepresidente della FAI. A Napoli oggi vi sono circa 10 associazioni antiracket che lavorano sul territorio in forma di volontariato: «potremmo crescere e fare molto di più ma mancano le risorse. [...] siamo pochi, non

³⁷⁵ Cfr. audizione innanzi alla Commissione del vice presidente FAI, Ettore Colajanni, 27 aprile 2010, pag. 10.

³⁷⁶ Cfr. audizione innanzi alla Commissione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, 16 marzo 2010, pag. 17.

abbiamo una segretaria che risponde al telefono e neppure una stampante che, purtroppo, si è rotta. Stiamo lavorando in una situazione di emergenza spaventosa³⁷⁷». Nello spiegare il tipo di attività svolta dalle associazioni in Campania, afferma: «Noi facciamo un lavoro davvero di grande sacrificio, andiamo negozio per negozio, strada per strada in collaborazione con le Forze dell'ordine, e lo facciamo anche nei cosiddetti periodi *caldi*, Natale, Pasqua, Ferragosto.

Entriamo nei negozi, parliamo con la gente perché è l'unico sistema per ottenere qualche risultato³⁷⁸». Nonostante gli scarsi mezzi le vittime vengono accompagnate in tutto il loro percorso, il rapporto dell'Associazione con le Forze dell'ordine e con la magistratura è positivo "quindi ci sono veramente tutti gli elementi perché un imprenditore possa denunciare in grande sicurezza"³⁷⁹.

In Calabria invece le associazioni antiracket procedono con difficoltà nello stimolare la denuncia. I risultati finora conseguiti sono ancora troppo pochi rispetto all'aggressività delle organizzazioni criminali. Afferma Maria Teresa Morano, coordinatrice per la Calabria delle associazioni antiracket, in sede di audizione in Commissione: «In questa regione, quindi, appare ancora più difficile convincere i colleghi imprenditori a fare una scelta di libertà, una scelta di dignità che ha un valore sociale»³⁸⁰. Appare difficile perché, come ha spiegato la Morano, l'imprenditore «scende a patti» con la cosca criminale e grazie a questo riesce ad entrare nei grandi lavori, come quelli per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria. «In queste condizioni – ha aggiunto – indubbiamente le associazioni hanno le armi spuntate, perché si tratta di chiedere ai colleghi imprenditori di fare una scelta di vita impegnativa e definitiva dalla quale non si può tornare indietro e questo, in certi casi, comporta che per alcune imprese vengano tagliate fuori da alcuni lavori. Ci sono imprese di costruzioni che hanno denunciato e testimoniato in tribunale e non hanno mai più ottenuto un lavoro pubblico».

Nell'aprile 2010 è nato a Reggio Calabria un primo coordinamento di ben 58 tra associazioni cattoliche e laiche, sigle sindacali, cooperative, organizzazioni di rappresentanza del commercio e dell'artigianato, e altre

³⁷⁷ Cfr. audizione innanzi alla Commissione del vice presidente FAI, Silvana Fucito, 27 aprile 2010, pag. 28 e segg.. In relazione agli scarsi mezzi di cui dispone l'associazione, Silvana Fucito ha lanciato un appello in sede di audizione: «Se davvero credete che abbiamo lavorato bene e che il nostro lavoro stia dando dei risultati, veniteci incontro» (pag. 28). «Una volta stabilito che esistono sistemi, come il nostro, che portano a ottimi risultati, occorre cercare di svilupparli, di ampliarli, impedendo che restino fenomeni a sé stanti. È inutile riconoscerne semplicemente la bravura, compiacersi per l'impegno se poi si fa terminare lì l'esperienza» (pag. 29).

³⁷⁸ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del vice presidente FAI, Silvana Fucito, XVI Legislatura, 27 aprile 2010, pagg. 28 e ss.

³⁷⁹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del vice presidente FAI, Silvana Fucito, XVI Legislatura, 27 aprile 2010, pag. 31.

³⁸⁰ Cfr. audizione innanzi alla Commissione di Maria Teresa Morano, 27 aprile 2010, pag. 27 e segg.

realtà per dare un'unica voce a chi si ribella al pizzo creando una rete di sostegno a chi denuncia. «Reggioliberareggio», questo il nome del nuovo coordinamento, che può certamente rappresentare l'avvio di un percorso importante.

Le associazioni antiracket sono diventate punto di riferimento nei territori per le vittime del racket e dell'usura, ma anche per gran parte della società civile. Il messaggio di civiltà e coraggio lanciato dalle associazioni riveste notevole importanza per la diffusione di quella cultura della legalità che costituisce un elemento fondamentale per mettere in crisi la strategia di intimidazione delle organizzazioni mafiose.

È promuovendo l'attività di questi organismi e la loro capacità di «fare rete» che lo Stato può sperare di ottenere risultati più incisivi nell'azione di contrasto alle mafie.

7.3 La posizione della Chiesa ed il documento della C.E.I.

Il 21 febbraio 2010 la chiesa italiana ha reso pubblico un documento sulla realtà del mezzogiorno, intitolato *Per un paese solidale. Chiesa Italiana e Mezzogiorno*, che, oltre ad offrire un contributo sulle questioni economiche e sociali del mezzogiorno, contiene anche un'importante presa di posizione contro la mafia, accompagnata da una severa analisi sui comportamenti della chiesa nei confronti della cultura mafiosa.

Il paragrafo 9 del documento, intitolato *Una piaga profonda: la criminalità organizzata*, si apre affermando che: "*La criminalità organizzata non può e non deve dettare i tempi e i ritmi dell'economia e della politica meridionali, diventando il luogo privilegiato di ogni tipo di intermediazione e mettendo in crisi il sistema democratico del Paese, perché il controllo malavitoso del territorio porta di fatto a una forte limitazione, se non addirittura all'esautoramento, dell'autorità dello Stato e degli enti pubblici, favorendo l'incremento della corruzione, della collusione e della concussione, alterando il mercato del lavoro, manipolando gli appalti, interferendo nelle scelte urbanistiche e nel sistema delle autorizzazioni e concessioni, contaminando così l'intero territorio nazionale.*"

La condanna piena da parte della chiesa della mafia è, sostanzialmente, una acquisizione recente nata sulla spinta delle riflessioni delle comunità cristiane più attive socialmente nella realtà meridionale e che, almeno fino agli anni '70, hanno incontrato molte resistenze anche nelle gerarchie più alte della chiesa siciliana. Non sono pochi i casi di sacerdoti che hanno interpretato il loro ruolo a servizio dei cattolici anche nel recarsi da latitanti, anche molto importanti, o nell'ignorare il controllo esercitato dalle cosche mafiose sulle processioni sacre in molte regioni del sud. Una prima vera svolta c'è stata con l'omelia pronunciata da Papa Giovanni Paolo II ad Agrigento il 9 maggio del 1993, in cui ha invitato tutti i mafiosi a convertirsi.

Da allora quegli atteggiamenti stanno lentamente cambiando, ma lo stesso documento riconosce le difficoltà del percorso: "*Si deve riconoscere*

che le Chiese debbono ancora recepire sino in fondo la lezione profetica di Giovanni Paolo II e l'esempio dei testimoni morti per la giustizia. Tanti sembrano cedere alla tentazione di non parlare più del problema o di limitarsi a parlarne come di un male antico e invincibile. La testimonianza di quanti hanno sacrificato la vita nella lotta o nella resistenza alla malavita organizzata rischia così di rimanere un esempio isolato."

Testimonianza di questo cambiamento in corso sono non solo i due sacerdoti uccisi da mafia e camorra proprio per la loro attività pastorale, don Pino Puglisi a Palermo, e don Peppe Diana a Casal di Principe, ma anche le tante associazioni di cultura cattolica impegnate nei movimenti antimafia, i tanti sacerdoti impegnati nel contrasto alla presenza mafiosa nei territori, il rifiuto da parte di alcuni vescovi di far svolgere manifestazioni religiose perchè controllate od inquinate dai clan.

Per questo il passo centrale del documento sembra essere quello in cui si condanna senza mezzi termini la mafia come struttura di peccato con un invito chiaro al rifiuto della mentalità mafiosa: *"in un contesto come quello meridionale, le mafie sono la configurazione più drammatica del «male» e del «peccato». In questa prospettiva, non possono essere semplicisticamente interpretate come espressione di una religiosità distorta, ma come una forma brutale e devastante di rifiuto di Dio e di fraintendimento della vera religione: le mafie sono strutture di peccato. Solo la decisione di convertirsi e di rifiutare una mentalità mafiosa permette di uscirne veramente."*

7.4 La diffusione della cultura della legalità come strumento di contrasto del modello mafioso tra i giovani

In questi anni i movimenti antimafia hanno assunto come priorità il tentativo di costruire, attraverso attività culturali e di formazione, una nuova «soggettività civile». La scuola e altre agenzie educative hanno messo in campo progetti e iniziative finalizzate a promuovere e diffondere una cultura della legalità e della partecipazione democratica. Solo se la lotta alle mafie è radicata nelle coscienze e nella cultura dei giovani essa potrà costituire un'utile risposta all'incalzare dei fenomeni criminali.

L'esigenza di rafforzare la cultura della legalità si è riproposta all'inizio degli anni Novanta (una prima ondata legalitaria si ebbe all'indomani dell'omicidio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, il 3 settembre 1982, con il fiorire dell'associazionismo antimafia) quando i gravi eventi che hanno segnato la memoria collettiva, le stragi di Capaci e di via D'Amelio, accrebbero la percezione di una minaccia al sistema democratico dando un nuovo impulso alla promozione di una più ampia azione educativa di contrasto al fenomeno mafioso. In quegli anni l'educazione alla legalità fu introdotta formalmente nelle scuole (circolare del Ministero della Pubblica Istruzione, n. 302 del 1993) con l'obiettivo di elaborare e diffondere un'autentica cultura dei valori civili. Non più singole iniziative, ma veniva richiesto un impegno strutturale e costante.

L'urgenza di promuovere una più forte coscienza civile e democratica è stata percepita da quella parte di società civile impegnata attraverso associazioni, comitati e centri culturali a realizzare nei territori una miriade di progetti e iniziative, con l'obiettivo di promuovere una cultura della legalità democratica fondata sul rispetto per i diritti dell'altro, dignità della persona, rispetto delle regole e delle leggi, responsabilità nei comportamenti.

Si pone una questione di metodo: valori come onestà, giustizia, libertà, solidarietà, convivenza civile, non possono essere trasmessi in modo nozionistico, ma devono far parte di un itinerario formativo e devono essere ancorati ai contesti reali, dunque al territorio in cui si vive favorendo la partecipazione e l'impegno nella comunità. Si tratta di costruire una cultura della legalità che possa contrapporsi alla «cultura» mafiosa del privilegio, del ricatto, della violenza e della sottomissione, dimostrando che in quei luoghi dove la mafia spadroneggia è possibile costruire una realtà sociale fondata sulla legalità e sul rispetto della persona.

«Gli obiettivi specifici dell'educazione alla legalità sono allora la promozione di conoscenze, abilità e atteggiamenti in grado di sollecitare l'appropriazione di valori civili quali l'uguaglianza, la libertà, e la giustizia»³⁸¹. Essere informati, conoscere i fenomeni mafiosi e il rischio che rappresentano nella società, può favorire la partecipazione e l'impegno dei giovani, perchè la lotta alle mafie non è solo attività di repressione da delegare ad altri. In tale orizzonte, acquistano particolare valore gli incontri promossi con «chi lavora sul campo»: magistrati, operatori di giustizia, testimoni della legalità, interlocutori autorevoli e credibili.

L'azione educativa e culturale per essere efficace deve incidere sul modo di essere, sul modo di pensare e sul modo di agire, pertanto occorre una «strategia educativa» che lavori per la formazione delle coscienze. "Educazione è anche conoscenza. Formare è anche essere informati. Responsabilità e conoscenza sono le due anime del processo formativo [...]»³⁸².

L'educazione antimafia come progetto va sottratta all'emotività legata alla cronaca, alle iniziative estemporanee. La scuola deve elaborare progetti operativi, deve essere ancorata alla lettura del territorio, deve porre i giovani di fronte a problemi, favorirne lo studio e la raccolta di dati, per avviare confronti, verifiche e discussioni che consentano ai ragazzi di acquisire alcuni prerequisiti logico-concettuali necessari a comprendere le articolazioni complesse del fenomeno mafioso.

In alcuni territori il sistema d'illegalità e violenza è talmente diffuso e «interiorizzato» da essere considerato normale. «L'illegalità quindi perde gli stessi connotati d'illegalità comunemente intesi e acquisisce una sua forma di normalità spingendo l'istinto umano a ricercare in tale forma

³⁸¹ Libera, «Legalità democratica e responsabilità», in *Libera formazione*, EGA editore, Torino, 2007, pag. 49.

³⁸² Luigi Ciotti, in *Libera formazione*, EGA editore, Torino, 2006, pagg. 9 e 10.

di normalità la propria sopravvivenza»³⁸³. È qui che bisogna intervenire.

Solo con percorsi di educazione e formazione alla legalità e modelli di vita alternativi potranno essere create alcune condizioni che «strappino» a destini inevitabili alcuni giovani (si pensi ai ragazzi provenienti da famiglie mafiose). Ma non bisogna illudersi. L'educazione alla legalità – come afferma Augusto Cavadi – «può raggiungere la propria finalità solo se intesa, e praticata, come progetto sostanzialmente condiviso da tutte le agenzie educative di un determinato territorio: i nuclei familiari, le scuole, le comunità ecclesiali, l'associazionismo laico, i partiti politici, i sindacati, i media»³⁸⁴. Ovviamente – precisa l'autore – non si auspica un'unanimità di contenuti tra tali centri di formazione delle coscienze, ma perché il pluralismo sia costruttivo occorre un quadro «metodologico condiviso». È difficile per un ragazzo conciliare modelli pedagogici divergenti o conflittuali: «che effetti positivi possono avere cinque anni di lezioni di educazione civica in un alunno che, dal primo giorno, sa di essere stato iscritto in una determinata sezione grazie a uno scambio di favori tra i suoi genitori e il dirigente dell'istituto?».

La necessità di educare alla legalità democratica e alla cittadinanza è ormai acquisita su più fronti. È un'attività di prevenzione culturale, è l'antidoto alla diffusione delle mafie e delle illegalità. Se in passato scuole, associazioni e parrocchie, costituivano i soli «contesti privilegiati» a cui veniva delegata la promozione della legalità, negli ultimi anni anche organizzazioni di categoria, soggetti economici (grandi imprese, banche, fondazioni, ecc.) hanno acquisito l'importanza che tali attività rivestono per lo sviluppo della vita pubblica e promuovono corsi e iniziative di formazione anche per gli adulti. Sul fronte politico, si registra un impegno da parte di diverse amministrazioni locali e regionali. Alcuni Comuni sono in prima fila nel promuovere progetti di legalità. Si creano così sinergie sui territori che possono rendere più efficace l'implementazione del «modello legale».

Le associazioni antimafia e antiracket – di cui si è detto in precedenza – costituiscono veicoli importanti per la promozione e diffusione della cultura della legalità. L'imprenditore che dice «no» alla mafia e che denuncia, non solo blocca l'ingresso della mafia nel circuito economico, ma «costruisce» legalità.

In particolare, i familiari delle vittime di mafia che hanno scelto la partecipazione e l'impegno nel «fare memoria» e «testimonianza» rendono un grande servizio al Paese nell'educare le giovani generazioni. L'esempio di coloro che hanno pagato con la vita il loro impegno contro le mafie, può costituire nell'immaginario adolescenziale un punto di non ritorno per la sua formazione, può avviare riflessioni, far maturare consapevolezza, determinare delle scelte.

³⁸³ Cfr. audizione innanzi alla Commissione, IV Comitato, della SVIMEZ, Relazione del prof. Mario Centorrino, 24 febbraio 2010, in Archivio: Doc. 200.1.

³⁸⁴ Augusto Cavadi, «Educazione alla legalità», in *Dizionario di mafia e antimafia*, Manuela Mareso e Livio Pepino (a cura di), EGA Editore, Torino, 2008, pag 235 e 236.

Si tratta di passare dal «modello mafioso» al «modello legale». Per molti giovani che vivono in territori ad alta densità mafiosa, il prestigio, il rispetto, la prospettiva di guadagni facili, la forza dell'agire mafioso costituisce un modello da perseguire. La forza ideologica e la capacità di rispondere a un «bisogno di identità» («essere qualcuno») espressa dalle organizzazioni mafiose, è un forte richiamo per i ragazzi. La debolezza degli interventi educativi, la mancanza di "sani" punti di riferimento crea un vuoto che la *famiglia mafiosa* riempie.

Lo spiraglio della legalità può rappresentare l'ancora di salvezza, per spezzare tali percorsi e avviarne altri con nuovi modelli di riferimento. Ma la scuola non può essere delegata da sola a tale compito: la società tutta è chiamata a questo impegno.

"Presentare la legalità – afferma Luigi Ciotti – come un sistema formale di prescrizioni e divieti significa mancare l'incontro con i giovani³⁸⁵". Essi hanno bisogno di interlocutori autorevoli e credibili. «I giovani non cercano adulti perfetti, ma persone autentiche e appassionate [...] Persone anche capaci di guardarsi dentro, verificando la coerenza tra atti e parole, saggiando la consistenza e credibilità del loro essere testimoni³⁸⁶".

Non si può combattere le mafie, portatrici di "cultura mafiosa", senza elaborare e proporre valori e comportamenti alternativi. Scrive Augusto Cavadi: «Se la mafia è violenza, dobbiamo imparare e insegnare la pace; se è ricerca del dominio e del denaro, dobbiamo vivere la sobrietà e l'essenzialità; se è subordinazione incondizionata e divieto di pensare con la propria testa, dobbiamo incarnare ogni giorno la civiltà dei diritti, il senso critico, la partecipazione democratica»³⁸⁷.

Bisogna dunque moltiplicare gli spazi educativi, far funzionare meglio quelli che già esistono e riappropriarsi dei territori, soprattutto in alcune realtà del Mezzogiorno.

Varie ragioni ostacolano ancora una diffusione omogenea e forte della cultura della legalità. Essa dovrebbe divenire attività di «formazione permanente», dal momento che nel nostro Paese rimane forte il potere e il radicamento delle organizzazioni mafiose, delle illegalità e delle varie forme di corruzione.

Il sapere e la conoscenza rendono gli uomini liberi e consapevoli: le mafie temono questo poiché fa perdere loro consenso sui territori e costituisce un argine al reclutamento di nuovi affiliati. In sostanza, la presa criminale sulle coscienze diventa più difficile.

³⁸⁵ Luigi Ciotti, in *Dalla parte giusta*, Giunti Progetti Educativi, Firenze, 2010, pag. 3.

³⁸⁶ Luigi Ciotti, in *Libera formazione*, EGA editore, Torino, 2006, pagg. 9 e 10.

³⁸⁷ Augusto Cavadi, *Liberarsi dal dominio mafioso*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1993, pag. 17.