

Quaderni di Città sicure - Anno XXIV n. 42 - 2018

**Mafie, legalità, lavoro**

# Quaderni di Città sicure

ANNO XXIV - N. 42 - 2018

---

## **Mafie, legalità, lavoro**

a cura di Silvia Borelli e Vittorio Mete

# Quaderni di Città sicure

ANNO XXIV - N. 42 - 2018

## Mafie, legalità, lavoro

a cura di Silvia Borelli e Vittorio Mete



Gabinetto della Presidenza della Giunta  
Settore Sicurezza e legalità



# Indice

## **5 Avvertenza**

## **7 Presentazione**

MASSIMO MEZZETTI

## **9 Introduzione**

SILVIA BORELLI – VITTORIO METE

## **11 Le mafie nell'autotrasporto. Il caso di Reggio Emilia**

VITTORIO METE

1. Introduzione - 2. Le mafie e l'autotrasporto - 3. Il gruppo criminale e l'importanza dell'autotrasporto - 4. Il caso studio - 5. Conclusioni

## **39 Criminalità organizzata e intermediazione di manodopera nel Veneto del boom. Il caso Pitarresi**

ANTONIO VESCO

1. Introduzione - 2. Le attività del gruppo criminale - 3. Il ruolo del contesto imprenditoriale locale - 4. Mafia? - 5. Lavoro, immigrazione e società in Veneto

## **67 Le banche dati e le certificazioni di legalità delle imprese**

SILVIA BORELLI – MONICA PERSI

1. Introduzione - 2. Le banche dati sulle imprese - 3. Le banche dati sull'attività delle imprese - 4. Le certificazioni di legalità delle imprese - 5. Conclusioni

## **91 La costituzione di parte civile del sindacato nel processo penale: alla ricerca di un equilibrio tra ortodossia normativa e tendenze espansive della prassi**

FABIO NICOLICCHIA

1. Le coordinate del problema - 2. L'evoluzione giurisprudenziale - 3. Brevi considerazioni in tema di danno da infiltrazioni mafiose - 4. Conclusioni

### **103 Misure di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva giuslavoristica: lo stato dell'arte**

MAURA RANIERI

1. Mafie, lavoro, mercato: relazioni pericolose e complesse - 2. La disciplina delle aziende sequestrate e confiscate tra revisioni e incompiutezza normativa - 3. Rete del lavoro agricolo di qualità e *rating*: luci e ombre - 4. Riflessioni conclusive

### **121 Contro le mafie. Il ruolo delle regioni nella lotta al fenomeno mafioso**

EUGENIO ARCIDIACONO

1. Premessa - 2. Posizionamento delle regioni nel campo dell'antimafia - 3. Fonti e metodo della ricerca - 4. L'evoluzione della normativa delle regioni in materia di antimafia dal 1970: un quadro di sintesi - 5. Le leggi regionali sulla promozione della legalità - 6. Conclusioni

### **147 Strumenti e politiche della Regione Emilia-Romagna nel contrasto alle mafie**

GIAN GUIDO NOBILI

1. Premessa - 2. Aree territoriali e settori economici vulnerabili - 3. Il mercato del traffico di stupefacenti - 4. L'usura e il recupero dei crediti - 5. Le estorsioni - 6. Il gioco d'azzardo - 7. L'attività legislativa regionale a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità - 8. I principali interventi integrati per l'attuazione delle politiche regionali di prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità - 9. Alcune prime sommarie conclusioni

### **173 Le presenze mafiose in Romagna sulla stampa quotidiana**

GRAZIANA CORICA – VITTORIO METE

1. Mafie al Nord, oltre la cronaca - 2. Un modello multifattoriale dei processi di espansione territoriale delle mafie - 3. Una ricerca sulle rappresentazioni giornalistiche delle presenze mafiose in Romagna - 3.1 Caratteristiche e fonti della ricerca - 3.2 Il panorama regionale e le specificità romagnole - 3.3 Presenze (apparentemente) instabili - 4. Fattori di contesto e attività illegali - 4.1 Industria del divertimento e benessere economico - 4.2 Da Est o da Ovest - 5. Intenzionalità e casualità: i fattori di agenzia - 6. Conclusioni

### **197 Note sugli autori**

## Avvertenza

In questo volume sono citate persone fisiche e giuridiche coinvolte, a vario titolo, in inchieste giudiziarie. Alcune di queste inchieste possono considerarsi concluse, altre non ancora. Per tutti, anche per coloro che sono stati condannati nei primi gradi di giudizio, vale il principio della presunzione di innocenza. Del resto, essendo la finalità del presente volume di carattere strettamente analitico e conoscitivo, gli autori non intendono esprimere alcuna valutazione in ordine alle responsabilità penali e civili delle persone citate.



# Presentazione

La struttura complessa e mutevole delle mafie ha consentito a queste organizzazioni criminali di adattarsi, partecipare o, in casi estremi, di condizionare il tessuto economico e produttivo del nostro paese. Del resto, uno dei più noti filoni di analisi delle organizzazioni mafiose ruota attorno al concetto di mafia imprenditrice. Le mafie, come testimoniato anche dalle ricerche e analisi presentate in questo volume, incontrano opportunità straordinarie di espansione nella frantumazione e nella fuga dalle regole delle imprese, nella irresponsabilità dei tecnici e dei professionisti.

Se si indeboliscono i legami tra sistema produttivo, comunità locale e territorio, è più facile che le regole del mercato e della concorrenza vengano piegate alla logica dei favori e degli scambi occulti.

La disarticolazione dell'organizzazione di impresa, l'abbassamento degli standard di legalità, di tutela dei diritti, di sicurezza, la precarizzazione delle funzioni alimentano forme di lavoro nero o comunque irregolare. È in quest'area grigia dei diritti, delle relazioni e delle transazioni che le mafie trovano le condizioni favorevoli per infiltrarsi e radicarsi.

È dunque anche questa fuga dalle regole e dai diritti che occorre contrastare al fine di promuovere efficaci politiche di prevenzione del crimine organizzato sul territorio.

È l'indirizzo che la Regione Emilia-Romagna ha inteso perseguire fin dalla difficile e drammatica gestione del sisma del 2012. Allora fu prevista l'iscrizione alla white list prefettizia per tutte le imprese coinvolte nei cantieri della ricostruzione.

In questo solco si colloca anche la decisione di istituire l'elenco di merito delle imprese che operano nel settore edile e delle costruzioni e la previsione, regolata nel Testo Unico per la legalità del 2016, di adottare nuovi elenchi di merito per imprese e operatori economici di altri comparti particolarmente esposti al rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Coerentemente, si è proseguito nell'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e nella valorizzazione del rating di legalità, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi di sostegno regionale alle imprese del territorio.

Viene promossa la «Rete del Lavoro agricolo di qualità» per contrastare fenomeni di irregolarità che caratterizzano le condizioni di lavoro nel settore agricolo, riconoscendo meccanismi premiali nei bandi per la concessione dei contributi regionali.

Ancora, la nuova disciplina edilizia e urbanistica approvata nello scorso anno dalla Regione (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*), sottopone a controlli antimafia le imprese esecutrici degli interventi edilizi, ma anche gli operatori privati che promuovono l'attuazione di piani urbanistici.



Nel sostegno alla diffusione degli osservatori locali sul crimine organizzato, sono state previste misure specifiche per favorire l'interconnessione delle banche dati esistenti e delle certificazioni di legalità, come suggerito anche dalle evidenze della ricerca che qui si presenta. Disporre di strumenti che possano facilitare l'attività di prevenzione e di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture può garantire infatti maggiore trasparenza del mercato e non solo negli appalti.

In definitiva, un impegno di lunga durata da parte della Regione, che presuppone un'integrazione di più misure di controllo e prevenzione e che occorre combinare con una più generale responsabilità delle politiche pubbliche regionali e locali a garantire il rafforzamento e l'ampliamento della tutela dei diritti e delle reti protettive per i lavoratori e maggiore rispetto per l'ambiente e la cura del territorio.

MASSIMO MEZZETTI

Assessore Cultura, Politiche giovanili  
e Politiche per la legalità  
Regione Emilia-Romagna

# Introduzione

SILVIA BORELLI – VITTORIO METE

Come molti altri aspetti che riguardano le mafie, anche l’impatto che la presenza e l’azione delle mafie ha sui diritti dei lavoratori e delle imprese soffre di seri pregiudizi che riducono, fino ad ostacolarla del tutto, la comprensione del fenomeno. Spesso le mafie sono infatti acriticamente intese come attori sociali dotati di un potere sempre e comunque superiore rispetto a quello degli altri attori individuali e collettivi, dunque in grado di piegare la volontà altrui. Le ricerche empiriche condotte sulle mafie, al Sud come al Centro-Nord, mostrano invece la grande variabilità delle configurazioni dei rapporti tra mafiosi e altri attori sociali, politici ed economici.

Rispetto ai temi propri del diritto del lavoro, la presenza mafiosa non si risolve *ipso facto* in una lesione dei diritti dei lavoratori o nell’indebolimento del sistema di imprese “legali”. Ovviamente, in molti casi le imprese mafiose e quelle vicine ad ambienti mafiosi mostrano gravi carenze in termini di tutela dei diritti dei loro dipendenti e collaboratori. Allo stesso tempo, i mafiosi costituiscono una costante minaccia al principio della libertà d’impresa e generano forme di concorrenza sleale. Tuttavia, e in maniera un po’ paradossale, ci possono essere altri casi in cui l’impresa mafiosa ha tutto l’interesse a rispettare la normativa lavoristica, fiscale e previdenziale. Ciò succede perché l’imprenditore mafioso è esposto ad un’azione preventiva e repressiva “speciale” da parte delle agenzie di contrasto, e le conseguenze per l’imprenditore e l’impresa di tali azioni possono essere esiziali. Succede anche perché dietro un’attività formalmente legale l’impresa mafiosa può celare traffici illeciti molto più remunerativi e che non val la pena mettere a repentaglio per “banali” irregolarità contabili, fiscali o inerenti i rapporti di lavoro. Gli effetti dell’azione mafiosa nel campo dell’impresa e dei diritti dei lavoratori sono dunque da valutare empiricamente, potendo essi mutare di volta in volta e sapendo che, nella realtà, le cose sono sempre meno lineari rispetto alla dicotomia legale/illegale.

Per tale motivo, provando ad andare al di là dei luoghi comuni sul tema, con la ricerca che qui si presenta abbiamo circoscritto il campo d’indagine e adottato uno sguardo ravvicinato per osservare alcuni aspetti delle complesse interazioni tra soggetti mafiosi, pratiche di illegalità (mafiose e non mafiose) e mondo del lavoro e dell’impresa. Grazie al finanziamento della Regione Emilia-Romagna e al contributo dell’Università “Magna Græcia” di Catanzaro, e collegandosi al progetto PRIN *Legal Frame Work* coordinato da Donata Gottardi, l’attività di ricerca ha coniugato competenze disciplinari differenziate che, purtroppo, non sempre dialogano tra loro. Da un lato, sociologi e antropologi hanno indagato, con la tecnica dello studio di caso, le pratiche di illegalità in settori economici specifici e su territori circoscritti: il settore dell’autotrasporto nell’area del Reggiano, l’intermedia-

zione di manodopera in Veneto. Dall'altro lato, giuslavoristi e processual-penalisti hanno concentrato la loro attenzione su alcuni strumenti di contrasto alle imprese mafiose e di tutela dei diritti dei lavoratori in tali imprese: la costituzione di parte civile del sindacato; l'utilizzo delle banche dati e delle certificazioni di legalità utili per indagare e descrivere la conformazione della c.d. "area grigia"; le misure dirette a tutelare i lavoratori delle imprese sequestrate e confiscate alle mafie.

I primi risultati dell'attività di ricerca sono stati presentati nel convegno *Mafie, legalità, lavoro. Una ricerca in Emilia-Romagna e in Veneto* che ha avuto luogo il 7 ottobre 2016, presso la sede della Regione Emilia-Romagna. I contributi di Vittorio Mete, Fabio Nicolichia, Maura Ranieri, Monica Persi e Silvia Borelli, e di Antonio Vesco contenuti in questo fascicolo riprendono le relazioni preparate per quell'incontro e sono il frutto di questo esperimento di studio fondato su un approccio interdisciplinare. Al nucleo tematico costruito intorno alla comune attività di ricerca si sommano alcuni altri contributi che arricchiscono questo numero dei *Quaderni di città sicure*. Il primo, di Eugenio Arcidiacono, presenta un ampio e inedito panorama sugli interventi legislativi e di policy delle Regioni, un livello spesso trascurato nella letteratura e nelle riflessioni sull'antimafia. Collegandosi a questo primo intervento, Gian Guido Nobili descrive in maniera più accurata le azioni intraprese dalla Regione Emilia-Romagna sul tema della legalità e del contrasto alle mafie. Chiude il volume un contributo di Graziana Corica e Vittorio Mete sulle rappresentazioni del fenomeno mafioso desunte dalla stampa quotidiana in un arco di tempo circoscritto e relative al territorio della Romagna.

Proprio per la varietà dei temi, dei territori e dei campi di attività indagati, il gruppo di ricerca ha avuto numerose occasioni di confronto e ha contratto altrettanti debiti di riconoscenza. Per l'aiuto e l'incoraggiamento ringraziamo dunque Matteo Alberini e gli altri partecipanti al focus group della Camera del lavoro di Reggio Emilia, Bruno Anastasia, Emanuele Biondi, Enrico Bini, Marica Carpani, Giovanni Carta, Luca Chiesi, Sandro Dolce, Umberto Franciosi, Thomas Gatto, Andrea Gambillara, Ettore Ghidoni, Marisa Manzini, Andrea Migliari, Gianluca Piasentin, Sabrina Pignedoli, Maurizio Rasera, Geremia Romano, Riccardo Sommariva, Andrea Tassinari, Emanuele Verdolotti, gli operatori dell'ufficio Registro Imprese della Camera di commercio di Ferrara, Gianluca Verasani, Franco Zavatti. Un ringraziamento speciale va all'amica e collega Stefania Carnevale che, con la consueta generosità, ha condiviso con noi un tratto importante del percorso di ricerca.

*Nei giorni in cui questo volume andava in stampa è improvvisamente mancato Thomas Gatto, finanziere della Compagnia di Crotona, amico appassionato e generoso. Vogliamo ricordarlo qui perché questa ricerca molto gli deve. A lui la dedichiamo.*

# Le mafie nell'autotrasporto. Il caso di Reggio Emilia

VITTORIO METE

## 1. Introduzione

Chi fa ricerca sui fenomeni mafiosi deve fare i conti con diversi problemi che riguardano il suo oggetto di studio. In primo luogo, a causa della loro natura segreta e illegale, le mafie sono difficilmente (e comunque problematicamente) esplorabili sul piano empirico. Perciò, per il semplice fatto che risultano impraticabili, molti strumenti tipicamente usati nella ricerca sociale sono, su questo fronte, poco o per nulla utili. Un secondo ostacolo è costituito dall'immagine pubblica delle mafie; un'immagine decisamente appiattita su alcuni cliché e che in alcuni casi è in grado di condizionare la stessa attività di ricerca. La mafia, detto in altri termini, intesa come oggetto di conoscenza, soffre di una forte banalizzazione ed è vittima di stereotipi perduranti nel tempo. Questa interpretazione poco sofisticata – se non proprio distorta – delle mafie si riscontra frequentemente nei prodotti culturali (libri, articoli di giornali, film, fiction televisive, brani musicali ecc.) dedicati all'argomento, ma si scorge anche nella letteratura sociologica sulle mafie. Oltre alla perpetuazione degli stereotipi di cui si è appena detto, lo sguardo miope sulle mafie produce, tra le altre cose, anche una scarsa capacità di distinguere le differenze tra i diversi gruppi mafiosi. In molti casi, i clan mafiosi sono infatti trattati in maniera acritica, come se tutti avessero le stesse caratteristiche, e cioè avessero una forte capacità intimidatrice, fossero tutti ugualmente ricchi, tutti inseriti nel campo del traffico di droga, tutti bisognosi (e capaci) di riciclare denaro sporco e così via. Lo stesso vale per i singoli mafiosi, ai quali sono indistintamente attribuiti i medesimi tratti: il carisma individuale, il coraggio, lo sprezzo del pericolo, il fiuto per gli affari, l'elevato tenore di vita e altro ancora. Non si considera, cioè, la grande stratificazione interna – ad esempio in termini di ricchezza e potere – che si registra nei gruppi mafiosi. A ben vedere, invece, le differenze che caratterizzano il pianeta mafia sono molto ben marcate. Oltre a queste è poi necessario imparare a riconoscere e considerare i diversi livelli organizzativi e di azione se non ci si vuole fermare alla superficie del fenomeno<sup>1</sup>. Non si tratta soltanto di considerare che le tre (o quattro, se si considera anche la Sacra Corona Unita) “mafie regionali”

<sup>1</sup> Più in dettaglio, seguendo la prospettiva teorica sviluppata da Rocco Sciarone (2014b: 33–34), sul piano analitico possono distinguersi quattro livelli di azione e di organizzazione dei gruppi mafiosi. Al primo livello si trovano singoli mafiosi che agiscono in maniera indipendente; al secondo vi sono i gruppi mafiosi, come ad esempio una famiglia mafiosa. In questi due primi livelli “risultano prevalenti i legami personali e la logica degli affari” (*Ibidem*). Il terzo è il livello dell'organizzazione, che equivale ad esempio ad una cosca mafiosa, mentre il quarto è il livello inter-organizzativo, cioè l'ambito delle relazioni tra gruppi mafiosi.

sono diverse tra loro, per cui le cosche di Cosa nostra sono differenti dalle 'ndrine della 'ndrangheta che a loro volta si distinguono dai clan di camorra<sup>2</sup>. Differenze consistenti si evidenziano infatti anche all'interno di una stessa mafia regionale, dove vi sono gruppi dotati di un grande potenziale militare che coesistono con altri incapaci di sprigionare analoga potenza; gruppi ricchi e gruppi che tirano a campare; gruppi inseriti nei circuiti internazionali della droga e altri che ne sono del tutto esclusi; gruppi che godono di contatti politici di rilievo e gruppi che tali influenti relazioni non hanno; gruppi che riescono ad estorcere denaro a imprenditori e commercianti che operano su un delimitato territorio e altri che non sono in grado di (o non sono interessati a) farlo; gruppi con proiezioni nel Centro-Nord del Paese (o all'estero) e gruppi rinchiusi nel loro fazzoletto di terra meridionale. Insomma, una grande varietà e mutevolezza che però sparisce nelle rappresentazioni pubbliche del fenomeno e, purtroppo, come si notava, anche in più di un lavoro accademico.

Una strategia di analisi che consente di evitare di cadere in questa trappola cognitiva prevede allora di studiare le mafie da vicino, circoscrivendo il perimetro dell'esplorazione empirica. Ciò può essere fatto concentrando l'attenzione su un singolo territorio o su uno specifico gruppo mafioso, oppure su un'attività illegale in cui tipicamente sono coinvolte le mafie (il racket delle estorsioni, il traffico di droga, gli omicidi ecc.) o ancora su un settore di attività formalmente legale in cui si registra la loro presenza. Questa riduzione dell'estensione della pretesa conoscitiva non equivale a rinunciare a produrre forme di conoscenza che ambiscano ad avere una portata generale. Al contrario, proprio perché l'oggetto di studio è in sé plurale e variegato, questa strategia consente di passare in rassegna e di esplorare questo ampio ventaglio di situazioni accomunate dall'aspetto mafioso. Solo sulla base di un'attività di ricerca così condotta sarà possibile isolarne gli aspetti comuni e giungere, da ultimo, a generalizzazioni poggianti su solide basi empiriche<sup>3</sup>.

A questa strategia di ricerca è ispirato il lavoro che qui si presenta. L'analisi contenuta nelle prossime pagine riguarda uno specifico settore di attività economica in un'area circoscritta del Paese. Si è infatti scelto di concentrare l'attenzione sul settore dell'autotrasporto in Emilia-Romagna e, ancora più in particolare, nell'area del Reggiano. Le domande di ricerca che hanno orientato il lavoro sul campo non riguardano tanto la consistenza e le modalità delle infiltrazioni mafiose, che sono obiettivi conoscitivi tipici sia della prospettiva giudiziaria di guardare

<sup>2</sup> Sulla camorra, un contributo che delinea in maniera molto accurata le differenze tra i diversi clan e che propone una chiave di lettura originale sul rapporto tra gruppi e famiglie mafiose è il recente volume di Luciano Brancaccio (2017).

<sup>3</sup> È questa la strategia di ricerca impiegata da un gruppo di studiosi, coordinato da Sciarrone, che ha realizzato una prima indagine sul ruolo dei mafiosi nel campo dell'economia formalmente legale in alcune aree della Sicilia, della Calabria e della Campania, interrogandosi su quale sia il posto occupato dai gruppi criminali nella più ampia area dell'illegalità, definita "area grigia" (Sciarrone, 2011a). Qualche anno più tardi, lo stesso gruppo di ricerca, che oggi anima il *Laboratorio di analisi e ricerca sulla criminalità organizzata* (LARCO) costituito presso l'Università di Torino (<http://www.dcps.unito.it/do/home.pl/View?doc=larco.html>), ha condotto uno studio sui meccanismi di espansione territoriale delle mafie nelle regioni del Centro-Nord dell'Italia (Sciarrone, 2014a). A questo ultimo studio, e in particolare al capitolo che ricostruisce le origini e l'evoluzione dell'insediamento 'ndranghetista a Reggio Emilia (Metz, 2014), che costituisce il quadro nel quale si colloca l'approfondimento sull'autotrasporto contenuto in questo contributo, si farà spesso riferimento nelle pagine seguenti.

al fenomeno, tesa all'individuazione di responsabilità penali, sia dell'associazionismo antimafia, la cui azione è volta alla denuncia più che all'analisi. Al contrario, impiegando alcuni strumenti concettuali ed empirici delle scienze sociali, in questo contributo si cercherà di mettere in luce alcune implicazioni della presenza mafiosa nel settore dell'autotrasporto. Si tenterà di capire quali siano le ricadute di tale presenza per i diversi attori in gioco: dalle imprese di autotrasporto, ai lavoratori del settore, alla sicurezza per gli addetti e i terzi in genere, alle mafie stesse. Nel far ciò, si prenderanno in considerazione anche aspetti solitamente non tematizzati nel dibattito pubblico e in qualche misura controintuitivi o addirittura spiazzanti rispetto allo sguardo consueto che si ha sulle mafie. Ci si chiederà, per esempio, se la presenza delle mafie nel campo dell'autotrasporto diminuisca, come solitamente si dice, gli standard di sicurezza e di qualità del contesto lavorativo oppure, paradossalmente, li migliori. Potrebbe infatti darsi che, proprio perché i mafiosi sono particolarmente vulnerabili all'azione repressiva condotta dalle agenzie di contrasto, che nei confronti delle mafie dispongono di strumenti molto penetranti, essi siano particolarmente attenti alla regolarità formale del loro operato, attribuendo diritti ai lavoratori che altre imprese non mafiose non garantiscono. Per capire come stanno le cose, su questo come su altri aspetti del fenomeno, è dunque necessaria un'indagine empirica ravvicinata, che vada a cercare le informazioni laddove è possibile trovarle, non necessariamente soltanto nelle diverse pieghe del campo dell'antimafia. Da qui la scelta di intervistare, come si dirà meglio in seguito, testimoni qualificati di diversa estrazione istituzionale e professionale, che osservano il fenomeno da punti di vista differenti.

L'attività di ricerca ha poi provato a mettere in luce quale sia la specificità mafiosa rispetto alla "normale illegalità" che si registra in questo campo di attività. In via ipotetica, i mafiosi potrebbero comportarsi esattamente come tutti gli altri attori che popolano il settore, perpetrando gli stessi atti illegali. I mafiosi, poi, potrebbero apprendere e fare proprie pratiche illegali inventate da altri soggetti non mafiosi<sup>4</sup>. Al contrario, essi potrebbero "insegnare" ad altri soggetti tali pratiche illegali, facendole diffondere nel campo di attività e facendole quindi diventare un "normale" meccanismo di funzionamento di tale settore economico, lavorativo e imprenditoriale. Anche in questo caso, è solo la ricerca empirica che consente di chiarire quel che accade, evitando stereotipi, conclusioni affrettate e pregiudiziali, spiegazioni infondate o tautologiche.

Da ultimo, lo studio che si presenta in questo capitolo mette in luce le funzioni e le ricadute "antimafia" che possono avere alcune politiche pubbliche non espresamente pensate per contrastare le mafie. Si tratta di politiche pubbliche che possono essere chiamate "implicite" (Mete, 2015; 2016), nel senso che il loro intento è intervenire su un aspetto problematico della realtà, senza riferirsi esplicitamente alle mafie. Solo per fare un esempio, può ritenersi una politica antimafia implicita un intervento contro l'abbandono scolastico o, per rimanere su qualcosa più vicino

<sup>4</sup> Sembra questo il caso delle false fatturazioni che è una delle pratiche che i soggetti ritenuti vicini ai mafiosi pongono in essere nel campo dell'edilizia e dell'autotrasporto. A sostenerlo è un magistrato della Procura di Reggio Emilia intervistato nell'ambito della già citata ricerca sulle origini e l'evoluzione dell'insediamento criminale di provenienza cutrese in Emilia (Mete, 2014: 285).

ai temi di questo capitolo, una misura che regolamenti in maniera più stringente la revisione degli automezzi adibiti al trasporto merci. Insomma, il punto è che la lotta alle mafie non si fa soltanto con la normativa cosiddetta antimafia, ma si fa combattendo le “ordinarie illegalità” che pervadono un campo di attività e che, pertanto, aprono finestre di opportunità per i professionisti dell’illegalità quali i mafiosi sono.

Per inquadrare al meglio i contenuti e i risultati dell’attività di ricerca, presentati in maniera dettagliata nel par. 4, si è ritenuto opportuno illustrare dapprima le diverse modalità di interazione che caratterizzano i rapporti tra mafia e imprenditoria (par. 2). Diversamente da quel che comunemente si crede, gli imprenditori non sono sempre e comunque succubi dei mafiosi, così come non sempre i mafiosi, quando agiscono in proprio come imprenditori, mostrano di avere competenze imprenditoriali eccellenti. Nello stesso paragrafo si darà conto delle caratteristiche specifiche del settore dell’autotrasporto che lo rendono particolarmente vulnerabile (e appetibile) alla presenza mafiosa. Proprio perché nella prospettiva adottata è importante specificare quale siano le caratteristiche del gruppo mafioso preso in considerazione, nel terzo paragrafo si tratteggerà la fisionomia dei gruppi di ’ndrangheta operanti nel Reggiano, facendone vedere punti di forza e di debolezza e riflettendo su quali utilità questo specifico gruppo può trarre dal settore dell’autotrasporto. Infine, nel quarto paragrafo si presenteranno i principali risultati della ricerca condotta sul campo, mettendo in evidenza le modalità con le quali le mafie operano nel settore dell’autotrasporto. La domanda di fondo cui si è cercato di rispondere con questo studio è dunque se esistono condotte d’azione peculiari dei mafiosi rispetto ad altre forme di illegalità non mafiose tipiche di questo settore di attività.

## 2. Le mafie e l’autotrasporto

Per comprendere meglio quale sia il ruolo delle mafie nel settore dell’autotrasporto è preliminarmente necessario allargare il campo e illustrare lo spazio concettuale nel quale si delineano i rapporti tra mafia e imprenditoria. A questo proposito, se l’immagine pubblica e stereotipata di tali rapporti individua nel mafioso il dominus della relazione, la ricerca empirica restituisce un quadro molto più ricco di sfumature. La violenza di cui i mafiosi sono specialisti è, infatti, solo una delle risorse di cui tener conto per comprendere quali siano i rapporti di forza, gli interessi e le utilità che caratterizzano le interazioni tra mafiosi e imprenditori. Rifacendoci ad una classificazione delle relazioni tra mafia e imprenditoria che può oramai definirsi classica<sup>5</sup>, è possibile distinguere tre tipi principali di imprenditori,

<sup>5</sup> La classificazione è stata proposta da Sciarone come esito di un lavoro di ricerca sul campo condotto intorno alla metà degli anni ’90 nella piana di Gioia Tauro, in Calabria. Questa formulazione originaria è stata poi ritenuta utile – e dunque ripresa – non solo nell’ambito delle scienze sociali, ma anche da diversi operatori delle agenzie di contrasto. La si ritrova anche in alcuni documenti giudiziari e di fonte istituzionale e costituisce un esempio evidente del meccanismo che lo stesso autore ha poi definito “circularità delle fonti” (2009: XXIX). Per una discussione più ampia e accurata sui rapporti tra mafia e imprenditoria si rimanda al cap. II del volume appena citato.

a loro volta articolati in sotto-tipi.

Partendo dalla categoria che fa registrare la distribuzione più asimmetrica di potere e di spazio di azione riservato agli attori in campo, il primo di questi tre tipi di imprenditori è definito “subordinato”. Secondo Sciarrone, agli imprenditori che ricadono in questa categoria “è imposta una protezione passiva: essi sono assoggettati alla mafia attraverso un rapporto non interattivo, fondato sull’intimidazione o sulla pura coercizione. Le attività di questi soggetti sono sottoposte al controllo dei mafiosi mediante il meccanismo della estorsione-protezione” (2009: 70). Per gli imprenditori subordinati, continua Sciarrone, la “cooperazione [coi mafiosi] è quasi completamente fondata sulla coercizione, sul timore di incorrere in sanzioni” (*Ibidem*: 71). Oltre a ciò, “gli imprenditori subordinati tendono a orientare il proprio agire all’esterno in maniera statica. In quanto, fortemente vincolati dalla presenza mafiosa, si sentono impediti o limitati in ogni iniziativa o in qualsivoglia evoluzione della propria attività” (*Ibidem*: 72). Infine, i mafiosi pretendono dagli imprenditori subordinati prestazioni dal contenuto specifico, come ad esempio la mera estorsione periodica e monetaria o l’imposizione di forniture. A loro volta, gli imprenditori subordinati possono articolarsi in due categorie: gli “oppressi” e i “dipendenti”. Gli oppressi sono coloro “con cui la mafia intrattiene un rapporto di puro dominio: essi pagano la protezione mafiosa senza ricevere in cambio nulla di concreto se non una garanzia, peraltro del tutto provvisoria, di poter semplicemente continuare a svolgere la propria attività” (*Ibidem*: 74). I dipendenti, invece, “non solo devono pagare la protezione ai mafiosi come fanno gli *oppressi*, ma devono ottenere la loro autorizzazione per poter svolgere la propria attività. Pur dovendo pagare entrambi la protezione mafiosa, gli *oppressi* sono autonomi sul mercato, mentre i *dipendenti* vedono selezionate le opportunità di impresa dalla mafia. Questi soggetti svolgono, infatti, la propria attività in settori in cui si concentrano gran parte degli interessi mafiosi della zona, come i lavori pubblici. Per poter operare in questi settori è necessario ottenere il «permesso» della mafia” (*Ibidem*: 75). Come si vede, nel rapporto con gli imprenditori subordinati, il coltello dalla parte manico è nelle mani dei mafiosi. Ciò è particolarmente vero in quei contesti – come la Piana di Gioia Tauro in cui l’autore ha realizzato la sua ricerca – ad alta intensità mafiosa, laddove si realizza, cioè, un ferreo controllo del territorio da parte dei gruppi criminali.

Rispetto ai rapporti che intrattengono coi mafiosi, una seconda categoria di imprenditori è costituita dai “collusi”. Tali soggetti sono dotati di risorse diverse e più ampie rispetto ai subordinati. Ciò gli consente di istituire “con i mafiosi un accordo attivo, dal quale derivano obblighi reciproci di collaborazione, scambio e lealtà. In questo modo, tra mafiosi e imprenditori si instaurano interazioni reciprocamente vantaggiose, fondate sul conseguimento di interessi comuni, oppure sul raggiungimento di un compromesso fra partner che hanno utilità e convenienze differenti, ma complementari” (*Ibidem*: 89). Anche i collusi possono articolarsi in due sottocategorie: da un lato ci sono gli imprenditori “strumentali”, che sono dotati di ingenti risorse di tipo economico, tecnico, politico o di altro tipo ancora, dall’altro ci sono gli imprenditori “clienti”, che instaurano con i mafiosi rapporti di scambio e collaborazione più duraturi e stabili nel tempo. Un esempio di imprenditori stru-



mentali è dato dalle grandi imprese nazionali che operano nel campo delle opere pubbliche e che si aggiudicano appalti in terre di mafia, uno per tutti, i lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (Mete, 2011). Rimanendo sull'esempio di questa stessa grande opera, possono invece considerarsi imprenditori clienti le imprese locali legate alle mafie che lavorano in subappalto.

Infine, una terza categoria di imprenditori è costituita dagli imprenditori mafiosi propriamente detti. In questo caso, si tratta di persone appartenenti ai gruppi criminali che operano nei mercati legali, sia per guadagnare "legalmente" sfruttando il potere che gli deriva dalla loro posizione, sia come attività di copertura volta al reimpiego di denaro proveniente dai traffici illegali.

Com'è agevole dedurre da queste brevi note, il rapporto tra mafiosi e imprenditori può assumere modalità anche molto differenti tra loro che variano dalla mera estrazione di risorse monetaria fondata sulla minaccia del ricorso alla violenza, alla collaborazione attiva tra imprese e mafiosi. Tale collaborazione dà generalmente luogo a giochi a somma positiva, cioè interazioni in grado di produrre un'utilità per tutti coloro che prendono parte al gioco. Al riguardo è però da precisare che, diversamente da quel che comunemente si crede, in questi accordi collusivi non sempre i mafiosi sono i soggetti dominanti. Soprattutto quando la controparte imprenditoriale è dotata di grandi risorse, come nel caso degli imprenditori strumentali, lo spazio di azione dei mafiosi può ridursi sensibilmente, così come la ripartizione delle utilità derivanti dall'accordo occulto. Le mafie, del resto, si muovono in un'area relazionale fitta, che si colloca a cavallo tra legalità e illegalità, efficacemente definita "area grigia" (Sciarrone, 2011b).

Stante questa ampia gamma di rapporti e interazioni tra mafia e imprenditoria, è arduo stabilire *una volta per tutte* quale sia il ruolo dei mafiosi in specifici campi di attività. Un supermercato, per esempio, può essere taglieggiato dai mafiosi o può essere di loro proprietà. Gli appalti (e i subappalti) per le opere pubbliche possono essere appannaggio di imprese mafiose o di grandi imprese che trattano, con esiti variabili e incerti, con i mafiosi. Allo stesso modo l'autotrasporto, che può essere un campo in cui i mafiosi investono in proprio, dal quale estraggono risorse in maniera predatoria, o che usano solo come canale di attività illegali, per lo smaltimento illegali di rifiuti o per il traffico di droga, ad esempio. Se le generalizzazioni rischiano di offrire un'immagine distorta e semplicistica dei rapporti tra mafia e imprenditoria, più sensata appare allora l'individuazione di settori di attività nei quali le mafie godono di spazi di manovra più ampi rispetto ad altri campi imprenditoriali. Difatti, per il loro funzionamento, e per le risorse e le abilità necessarie per operare in alcuni settori, certi campi di attività risultano più vulnerabili di altri all'ingerenza mafiosa. Senza entrare troppo nei dettagli, è possibile sostenere che, come emerge dalla già citata ricerca sul ruolo dei mafiosi nell'economia legale (Sciarrone, 2011a), i mafiosi "continuano a privilegiare investimenti in settori «protetti», ossia legati a forme di regolazione pubblica, caratterizzati da concorrenza ridotta e, spesso, da opportunità di acquisizione di rendite. Risulta quindi fortemente ridimensionata l'immagine – ampiamente veicolata dai mass media – dei mafiosi come operatori economici dalle spiccate capacità imprenditoriali: in realtà, essi continuano a fare affari soprattutto nei settori tradizionali e, anche quando allargano il raggio di azione verso settori più «nuovi», raramente

si contraddistinguono per particolari abilità manageriali, tecniche o finanziarie” (Asso e Trigilia, 2011: XVII).

Se i mafiosi continuano a frequentare quei campi di attività economica tradizionali, con basse barriere all’ingresso, che non necessitano di un particolare *know how*, non vocate all’export e così via, allora il settore dell’autotrasporto è senza dubbio un campo in cui essi possono entrare abbastanza facilmente. Pertanto, come è stato efficacemente notato, “il settore dei trasporti è ritenuto dalle fonti giudiziarie e dagli studi sul tema uno dei più infiltrati dalla criminalità organizzata, anche se occorre considerare che si tratta di un settore molto composito dal punto di vista tecnologico e organizzativo, in relazione alla diversa specializzazione e alla filiera produttiva in cui sono inserite le imprese. Frammentazione, basse barriere all’ingresso (sul piano delle competenze e dei capitali necessari), insufficienza e discontinuità nei controlli costituiscono condizioni favorevoli per l’inserimento di un’imprenditoria organica alla criminalità organizzata o per la creazione di reticoli collusivi con la mafia” (Palidda, 2011: 265). La stessa autrice precisa che “si tratta di un settore che offre opportunità criminali per la circolazione di capitali illeciti (tipico il caso delle sovrapprezzazioni dei servizi di trasporto che nascondono le tangenti pagate dalle imprese alla mafia) e di merce illegale (armi e droga). Bisogna, tuttavia, osservare che l’innovazione tecnologica e organizzativa che ha investito l’ambito del trasporto del fresco, dei prodotti industriali e del trasporto veloce potrebbe rendere queste attività meno permeabili all’influenza della criminalità organizzata” (*Ibidem*).

Un ulteriore punto che merita di essere affrontato a proposito del nesso tra mafia e autotrasporto riguarda la peculiare vulnerabilità del settore alla violenza mafiosa. Gli automezzi, infatti, principale strumento di lavoro delle imprese di autotrasporto, sono difficilmente difendibili dai danneggiamenti che i mafiosi potrebbero mettere in atto come forma di pressione o di ritorsione. Come ebbe a dire un investigatore riportando le parole di un imprenditore impegnato nei lavori di ammodernamento dell’autostrada Salerno-Reggio Calabria a proposito di un mezzo di cantiere, “a me una finitrice costa due miliardi [di lire]; loro con duemila lire di benzina me la distruggono” (Mete, 2011: 341). A causa della facilità con la quale i mezzi possono essere colpiti, con ingenti danni che minacciano la sopravvivenza stessa dell’impresa, la violenza distruttiva è una presenza che aleggia sul campo di attività, condizionando la condotta dei diversi attori in gioco. Come vedremo nel prossimo paragrafo, in Emilia-Romagna i roghi di camion sono episodi tutt’altro che infrequenti. Intorno a questi danneggiamenti la tematizzazione della presenza e dell’azione dei mafiosi è stata piuttosto intensa.

Come al solito, data questa ampia variabilità di situazioni, il contesto territoriale in cui si realizzano le interazioni tra mafiosi e imprenditori nel campo dell’autotrasporto conta, così come contano le caratteristiche del gruppo criminale che in tali attività si impegna. Per tale motivo, nel paragrafo che segue si fornirà una descrizione del contesto locale e criminale in cui si situa l’analisi relativa alle infiltrazioni mafiose nel settore dell’autotrasporto in Emilia-Romagna.

### 3. Il gruppo criminale e l'importanza dell'autotrasporto

L'espansione territoriale delle mafie non avviene nel vuoto, ma è fortemente condizionata sia dal contesto sociale, economico, politico e culturale di "approdo" delle mafie, sia dalle caratteristiche del gruppo criminale che in tali aree si installa o conduce le sue attività. Seppur con accenti diversi, la letteratura sociologica ha messo in luce le condizioni che facilitano il radicamento mafioso in aree prima esenti da tali presenze (Sciarrone, 2009; 2014a; Varese, 2011; Dalla Chiesa e Panzarasa, 2012). In sintesi, a contare sono sia i fattori di contesto sia quelli di agenzia. Tra i primi è possibile distinguere quegli aspetti che attengono alla dimensione socio-economica, a quella culturale e relazionale, a quella politica e istituzionale. A loro volta, i fattori di agenzia possono distinguersi in intenzionali e non intenzionali. A questi vanno poi aggiunte le specifiche competenze e risorse di cui il gruppo che si sposta è dotato, nonché le sue reti sociali e la sua struttura organizzativa<sup>6</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, per capire meglio le funzioni svolte dal settore dell'autotrasporto per le mafie in Emilia-Romagna, è dunque opportuno guardare da vicino al gruppo criminale che, a giudicare dalle cronache giudiziarie, negli ultimi anni è stato ritenuto egemone sul territorio reggiano e che è anche al centro del processo Aemilia al quale fanno riferimento altri saggi di questo volume. Prima di passare alla presentazione, per sommi capi, delle caratteristiche di questo gruppo criminale e delle potenzialità che ha per esso il settore dell'autotrasporto, è opportuno precisare che le vicende che riguardano le presenze mafiose nel campo dell'autotrasporto in Emilia-Romagna non hanno come unici protagonisti i criminali provenienti dall'area del Crotonese. Questa considerazione, che può forse apparire banale, sgombra il campo dall'idea che esista nel Reggiano un monopolio del controllo del territorio e di alcune attività imprenditoriali da parte di un singolo gruppo criminale.

Il gruppo criminale in questione proviene dall'area del crotonese, in particolare dai comuni di Cutro e di Isola Capo Rizzuto. Nel Reggiano questo gruppo è presente, con alterne vicende, da almeno 40 anni<sup>7</sup>. Un primo importante fattore di contesto da menzionare è la presenza di conterranei immigrati. Come per il settore dell'edilizia pubblica e privata, in cui sono attivi sia molti imprenditori e lavoratori provenienti dal Crotonese sia alcune imprese riconducibili al gruppo mafioso, la "disponibilità" di conterranei può costituire un elemento che facilita l'azione dei gruppi criminali in uno specifico campo di attività. È infatti più semplice, per i

<sup>6</sup> Il modello qui schematicamente esposto è stato elaborato da Sciarrone (2014b) ed è uno dei frutti dell'ampia ricerca comparata sui meccanismi di espansione territoriale delle mafie nel Centro-Nord prima richiamata (Sciarrone, 2014a). Una presentazione articolata di questo modello è contenuta nel contributo di Graziana Corica e di chi scrive in questo stesso volume.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione delle vicende che hanno consentito il radicamento della 'ndrina di Cutro in Emilia-Romagna si rinvia a Mete (2014). Per gli aspetti inerenti la comunità cutrese a Reggio Emilia è utile la lettura del volume di Pietro Pattacini (2009). Sugli aspetti più propriamente legati alle vicende giudiziarie di questo gruppo ha in particolar modo concentrato la sua attenzione Enzo Ciconte, che ha altresì tracciato a più riprese un panorama criminale della regione (2008; 2012). Oltre a diverse ricostruzioni giornalistiche o di matrice movimentista, che essenzialmente riprendono e ricalcano le fonti giudiziarie, sui criminali cutresi a Reggio Emilia si segnala, infine, il contributo di Giovanni Vignali (2013).

mafiosi, esercitare il loro potere, o comunque entrare in relazioni di scambio, con persone che riconoscono la loro “autorità” criminale.

Gli immigrati compaesani sono importanti come fattore di contesto perché essi svolgono per i criminali una funzione di “specchio”. Solo essi, infatti, a causa del comune retroterra, conoscono la reputazione criminale dei mafiosi. Va da sé che, diversamente dai cittadini emiliani e dagli immigrati provenienti da altre aree del Meridione d’Italia, gli immigrati del Crotonese sono le prime vittime dei mafiosi operanti nel Reggiano. Nei loro confronti si concentrano le estorsioni che assumono quasi una connotazione “etnica”. Ciò è dovuto non tanto alla comune adesione a codici culturali omertosi di estortori ed estorti, quanto alla vulnerabilità strutturale degli imprenditori immigrati che in Calabria, dove il gruppo criminale esercita un ferreo controllo del territorio ed è capace di ricorrere alla violenza contro cose e persone, mantengono interessi materiali e legami affettivi.

L’esistenza di un fiorente campo di attività legato all’edilizia è un secondo fattore di contesto da prendere in considerazione. Il settore delle costruzioni è infatti strettamente legato al movimento terra e più in generale all’autotrasporto. Pertanto, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, i mafiosi che operano nel campo dell’edilizia e dell’autotrasporto sono richiamati in questa area in alcune specifiche circostanze che coincidono con un’espansione di questi settori di attività, come ad esempio i lavori per la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità che hanno interessato l’area del Parmense e del Reggiano agli inizi degli anni Duemila.

Un terzo fattore da considerare per capire le caratteristiche del gruppo criminale e le specificità del business dell’autotrasporto riguarda la connessione esistente tra attività illegali e quelle formalmente legali. Fin dalla metà degli anni Settanta, infatti, i gruppi criminali cutresi sono attivi nel campo del traffico degli stupefacenti che genera un flusso di denaro che necessita poi di essere reinvestito. Per le loro caratteristiche strutturali, in parte presentate in precedenza, il settore dell’edilizia e dell’autotrasporto sono ambiti nei quali è possibile condurre con una certa facilità le operazioni di reimpiego del denaro sporco.

Altre caratteristiche del gruppo criminale che è opportuno presentare per comprendere meglio le dinamiche che si esplicano intorno al campo dell’autotrasporto riguardano le risorse di cui i mafiosi sembrano disporre. Tra queste vi è in primo luogo la possibilità di ricorrere alla violenza. Diversi sono stati, infatti, gli episodi di sangue che, fin dalle origini dell’insediamento criminale in Emilia-Romagna, dunque fin dalla seconda metà degli anni Settanta, hanno avuto come teatro sia il Reggiano sia altre aree delle Penisola, primo tra tutti, com’è ovvio, il Crotonese. Omicidi, come esito di una violenta e strisciante faida interna, ma anche pestaggi a scopo intimidatorio e danni a beni immobili e a strumenti di lavoro (incendi di edifici, di mezzi di cantiere, di automezzi). Da questo punto di vista, come si è notato, il settore dell’autotrasporto è particolarmente vulnerabile alle azioni intimidatorie perché gli automezzi possono essere facilmente danneggiati e gli autisti altrettanto facilmente esposti a ritorsioni e minacce nello svolgimento del loro lavoro. I criminali cutresi, inoltre, da quel che emerge dal processo Aemilia, hanno la capacità di tessere relazioni con soggetti ben inseriti nel mondo delle professioni,

dell'imprenditoria e della politica locale. Dispongono, dunque, di una buona rete di relazioni che è senz'altro utile per portare avanti un lavoro strettamente legato al territorio.

Infine, una caratteristica del gruppo criminale cutrese – comune a molti altri attivi in territori di nuova espansione mafiosa, ma che non può darsi per scontato – è di essere un gruppo che opera contestualmente in due (o più) aree: quella di origine e quella di espansione. Il filo che lega questi territori è molto stretto e non è possibile comprendere quel che succede a Reggio Emilia senza capire ciò che accade in Calabria. La chiave di lettura, però, non è unidirezionale, visto che ciò che accade nei territori di nuova espansione è rilevante, spesso cruciale<sup>8</sup>, per gli equilibri criminali in Calabria. Da questo punto di vista, l'autotrasporto è un settore particolarmente importante per una struttura criminale che ha un'organizzazione basata su più centri geografici. I camion (così come i pullman che fanno quotidianamente la spola tra Sud e Nord) possono essere usati – e di fatto lo sono, come si vedrà – come corrieri per il traffico di droga e di armi o anche per trasportare persone, come i latitanti, che altri canali non possono usare.

#### 4. Il caso studio

Il caso studio che si presenta in questo paragrafo si basa sulla consultazione di atti giudiziari, sullo spoglio degli articoli di stampa e su una serie di interviste a testimoni qualificati<sup>9</sup>. L'attività di ricerca è stata volta in primo luogo a chiarire quali siano le forme diffuse di illegalità che caratterizzano il settore dell'autotrasporto in Emilia-Romagna e, all'interno di questo quadro, quale sia – nel caso ce ne sia una – la specificità mafiosa di questa illegalità. Il punto di vista adottato, dunque, non assume pregiudizialmente che i mafiosi siano necessariamente la causa delle illegalità che si manifestano in questo settore di attività ma, adottando la prospettiva dell'area grigia sopra richiamata, va alla ricerca del ruolo occupato dai mafiosi nella più ampia rete di soggetti che si muovono a cavallo tra mondo legale

<sup>8</sup> Un esempio davvero illuminante sull'importanza di quel che accade nelle aree di espansione territoriale delle mafie rispetto agli equilibri nelle zone di origine è costituito dall'omicidio di Antonio Dragone, vecchio capo del gruppo, avvenuto a Cutro nel 2004. Dragone, dopo una lunga detenzione, torna in libertà nel 2003 e ha necessità di riorganizzare la sua fazione per riconquistare l'egemonia del gruppo criminale. La guerra tra le diverse anime del gruppo richiede, però, risorse per dotarsi di armi, di mezzi e infissi blindati, per assicurarsi la fedeltà degli uomini. È così che il vecchio boss invia un suo emissario in Emilia per fare una colletta da destinare al finanziamento delle attività militari della sua fazione in Calabria da cui dipendono i futuri equilibri criminali (Mete, 2014: 277–278). Sul fronte opposto, secondo le dichiarazioni di un collaboratore di giustizia che ha testimoniato nel processo "Aemilia", anche l'omicidio Dragone fu finanziato grazie ai soldi raccolti in Emilia-Romagna (<http://gazzettadireggio.gelocal.it/reggio/cronaca/2017/10/04/news/da-qui-si-finanzia-l-omicidio-di-dragone-1.15945641>).

<sup>9</sup> La ricerca si è svolta tra la metà del 2015 e l'autunno del 2017. Oltre allo spoglio della stampa e alla consultazione di atti giudiziari, l'attività sul campo è consistita in una campagna di interviste a testimoni qualificati operanti a Reggio Emilia. In particolare, in fasi diverse della ricerca, sono stati intervistati: due investigatori appartenenti a reparti delle Forze dell'ordine specializzati nel contrasto alla criminalità mafiosa; un'esponente della Polizia Stradale; due funzionari della Direzione Provinciale del Lavoro; una giornalista; un'esponente dell'associazionismo datoriale, molto attivo sul fronte della denuncia alle infiltrazioni mafiose nell'economia Reggiana; diversi sindacalisti nel settore dell'autotrasporto con i quali è stato realizzato un focus group tematico; una persona, in Calabria, che ha una conoscenza diretta di alcuni protagonisti delle vicende narrate.

e mondo illegale.

Un punto preliminare che merita una certa attenzione, al fine di evitare equivoci nella trattazione, è cosa si debba intendere per “mafiosi”. Si tratta, evidentemente, di un problema molto ampio che riguarda l’annoso e irrisolto problema dei “confini” e del “riconoscimento” delle mafie (Sciarrone, 2014b: 5; Santoro, 2015), di cosa in maniera stipulativa mettiamo “dentro” il concetto di mafia e cosa, al contrario, decidiamo di lasciare “fuori”, anche nei casi in cui il “fuori” sia comunque un fenomeno illegale. Semplificando un tema che meriterebbe una trattazione molto più ampia e approfondita, auspicabilmente di natura interdisciplinare, ai nostri fini possiamo individuare quattro accezioni principali di mafiosi. Questi quattro tipi possono ricavarsi prendendo in considerazione due dimensioni: quella giudiziaria e quella dell’identità individuale. La prima rimanda alla colpevolezza, provata in tribunale con una sentenza passata in giudicato, del reato di associazione mafiosa, di cui all’art. 416 bis del Codice penale. La seconda dimensione fa riferimento alla consapevolezza soggettiva di far parte di un’associazione mafiosa. Quindi, la prima condizione è facilmente accertabile: basta consultare la fedina penale; la seconda è più insidiosa sul piano empirico, ma concettualmente comunque chiara e si ricava dalla risposta che l’individuo (si) dà alla domanda “mi sento o non mi sento mafioso?”, qualunque cosa voglia per lui dire “essere mafioso”.

Se si incrociano queste due variabili dicotomiche, si ottengono quattro tipi di mafiosi, cioè di profili di persone che soggetti diversi (magistrati, studiosi, imprenditori, giornalisti, politici, mafiosi stessi) chiamano abitualmente “mafiosi”. Il primo di questi quattro tipi è costituito dai “mafiosi propriamente detti” che sono coloro che si sentono mafiosi sul piano identitario – e che magari si riconoscono l’un l’altro come mafiosi – e che, allo stesso tempo, sono stati condannati in via definitiva per il reato di associazione mafiosa<sup>10</sup>. Gli appartenenti a gruppi riconosciuti delle mafie tradizionali, magari ritualmente affiliati, che incappano anche nelle maglie della giustizia rimediando una condanna definitiva sono un esempio di questo primo tipo di mafiosi.

A rigore, è legittimo chiamare ugualmente “mafiosi” anche coloro che, pur non percependosi tali, sono condannati per il reato di associazione mafiosa. Gli appartenenti a questo secondo tipo della tipologia qui proposta possono essere descritti con l’etichetta di “mafiosi giudiziari”. Un esempio è costituito da quelle bande provenienti e operanti al di fuori delle regioni a tradizionale presenza mafiosa condannate in tribunale per il reato di 416 bis, come la mafia del Brenta. Mafiosi giudiziari sarebbero anche alcuni protagonisti dell’indagine su Mafia Capitale, come Salvatore Buzzi e Massimo Carminati, se l’iter giudiziario a loro carico si concludesse con una condanna definitiva per 416 bis.

Le persone che non si sentono mafiose, nel senso della consapevolezza soggettiva di appartenere ad un gruppo mafioso, né sono considerate tali da una sentenza

<sup>10</sup> Si potrebbe discutere, ma si rimanda l’approfondimento ad altra e più opportuna sede, come considerare in questo spazio tipologico chi è stato condannato in via definitiva per concorso esterno all’associazione mafiosa o per l’art. 7 del d.l. 152/1991 (aggravante del metodo mafioso). Probabilmente, potrebbero entrambi andare nella categoria dei mafiosi controversi. In ogni caso, è opportuno sottolineare che l’utilità di una tipologia risiede essenzialmente nella sua potenzialità euristica, non tanto nella capacità di coprire tutte le sfaccettature del fenomeno (Marradi e Rodolfi, 1999).

di tribunale costituiscono la categoria dei “non mafiosi”. Questo terzo tipo della tipologia può a sua volta essere scisso in due parti: da un lato i “non mafiosi propriamente detti”, dall’altro i “mafiosi controversi”. Di quest’ultima categoria fanno parte tutti coloro la cui mafiosità è sostenuta dalle agenzie di contrasto, ma senza che ciò sfoci in una condanna per 416 bis, oppure pubblicamente da altri soggetti della società civile (come il movimento antimafia, i giornalisti o anche avversari politici o economici) per via della vicinanza di questi soggetti a mafiosi conclamati, come i “propriamente detti”. Rientrerebbero dunque in questa sottocategoria gli indagati (se resi noti), gli imputati e i condannati in via non definitiva per il reato di associazione mafiosa che non si reputano mafiosi. Buzzi e Carminati, per restare all’esempio sopra citato (attualmente condannati in appello per il reato di associazione mafiosa), potrebbero essere ricompresi in questo tipo di mafiosi. Sono da considerarsi “mafiosi controversi” anche quelle persone, spesso di origine calabrese, campana o siciliana, che sono parenti, lavorano o hanno comunque a che fare con i mafiosi propriamente detti e che, a causa di questa vicinanza, nel dibattito pubblico sono comunque definiti “mafiosi”. Tra questi, anche in Emilia-Romagna, ritroviamo alcuni destinatari di interdittive antimafia o di altri provvedimenti antimafia di natura preventiva, come lo scioglimento dell’Amministrazione comunale di Brescello (Alcalini, 2017).

Infine, una quarta categoria di mafiosi, che possiamo chiamare “identitari”, è costituita da persone che si percepiscono e definiscono come appartenenti a gruppi criminali e che ne condividono pratiche e regole, ma malgrado ciò non sono condannate per il reato di associazione mafiosa. È il caso di alcune persone provenienti dalla Calabria che, in Liguria, Piemonte e Lombardia, passano giornate intere a discutere di (ma a volte anche a fare) riti di affiliazioni, di doti e cariche di ’ndrangheta, ma nei confronti dei quali, in Tribunale, in mancanza di reati fine, l’applicabilità dell’art. 416 bis risulta problematica e fonte di controversie interpretative tra gli stessi magistrati e nella dottrina giuridica (Visconti, 2015; 2016). È altresì il caso di persone che, nelle zone a più alta densità criminale della Calabria, pur appartenendo a famiglie notoriamente ritenute mafiose, e che quindi con ogni probabilità si sentono essi stessi mafiosi, non sono poi condannate per associazione mafiosa<sup>11</sup>. Infine, rientrano in questa categoria di mafiosi anche coloro che fanno sociologicamente parte di gruppi mafiosi, ma non sono mai stati condannati per il reato di cui all’art. 416 bis oppure, pur essendo stati condannati per associazione mafiosa, hanno scontato per intero la pena, chiudendo i conti con la giustizia e smettendo dunque di essere mafiosi almeno sul piano giuridico<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Per ulteriori dettagli, si veda <http://www.gazzettadelsud.it/news/catanzaro-crotone-vibo-lamezia/256162/clan-mancuso-condotte-criminali-ma-non-una-cosca-di-ndrangheta.html>.

<sup>12</sup> A proposito di quest’ultimo punto, cioè su quando e su come si “smette” di essere mafiosi, argomento al quale Sciarone ha dedicato alcune significative riflessioni (2006), è opportuno precisare che la tipologia può essere intesa come uno spazio concettuale all’interno del quale le singole persone si muovono (o, meglio, si possono muovere) nel corso del tempo. Più precisamente, applicando uno dei “trucchi del mestiere” proposti da Howard S. Becker (2007: 62–65), risulta più proficuo inserire gli individui nello spazio tipologico prendendo in considerazione le loro attività, piuttosto che il loro “essere” in un modo o in un altro. Quindi, al tempo t0 posso sentirmi mafioso ed essere condannato per 416 bis, al tempo t1 posso sempre sentirmi mafioso, ma aver espiato la pena, al tempo t2 smettere anche di sentirmi mafioso, e così via. Non è, dunque, la persona in quanto tale a finire in maniera statica nella tipologia, ma sono le sue attività

**Figura 1:**  
Una tipologia di mafiosi

		Si percepisce come mafioso?	
		Sì	No
È condannato in via definitiva per 416 bis?	Sì	Mafiosi propriamente detti	Mafiosi giudiziari
	No	Mafiosi identitari	Mafiosi controversi ----- Non mafiosi propriamente detti

La costruzione di questa tipologia si è resa necessaria per definire meglio quale sia il ruolo dei mafiosi, a questo punto intesi in senso ampio, nel settore dell'autotrasporto in Emilia-Romagna. In molti casi, infatti, i protagonisti delle vicende narrate appartengono alla categoria dei mafiosi controversi o, al massimo, dei mafiosi identitari, più raramente al tipo dei mafiosi propriamente detti (anche se su molti di essi incombe il giudizio del processo Aemilia). Su questo punto, che ha una certa importanza per comprendere in che senso i mafiosi sono infiltrati nell'autotrasporto nel Reggiano, torneremo più diffusamente nel corso del paragrafo.

Prima di concentrarci sul ruolo dei mafiosi nel campo dell'autotrasporto, è però necessaria un'altra digressione, relativa alla ricognizione delle pratiche di illegalità, non necessariamente di matrice mafiosa, diffuse nel settore dell'autotrasporto. Tracciare questo quadro consentirà di capire se i mafiosi ricalcano pratiche illegali comuni e preesistenti oppure se "innovano" tali pratiche, introducendo aspetti specifici, inerenti alle loro caratteristiche criminali distintive. Da questo punto di vista, un'analisi delle forme di illegalità del settore restituisce una casistica piuttosto ampia<sup>13</sup>. Limitandosi agli aspetti più noti, si possono citare tutti quegli escamotage che consentono di comprimere i costi d'impresa, spesso a scapito della sicurezza, delle casse previdenziali e del fisco. Tra questi, la pratica del sovraccarico, cioè di trasportare merci per un peso superiore a quello consentito dalle caratteristiche tecniche dell'automezzo che, appunto, rende più economico ma anche più pericoloso il trasporto. Il sovraccarico, riferisce un funzionario della Polizia stradale intervistato, sembra essere più diffuso nel trasporto di inerti o comunque in quelli legati al campo dell'edilizia, mentre, per la sua esperienza, risulta più limitato nel settore della logistica.

che lo collocano in maniera contingente in una o in un'altra delle quattro caselle.

<sup>13</sup> La constatazione dei molteplici fronti di illegalità che caratterizzano il settore dell'autotrasporto ha indotto la Regione Emilia-Romagna a varare, nel 2014, una specifica normativa volta a prevenire e a ridurre i comportamenti illegali da parte dei singoli operatori e delle imprese. Si tratta di un testo molto articolato, poi ripreso nel Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza dell'economia responsabili, consultabile al seguente URL: <http://bur.regione.emilia-romagna.it>.



Altra pratica “classica” per aumentare la produttività a scapito della sicurezza è l’alterazione del sistema che rileva la velocità del camion, permettendo così di superare i limiti prescritti e accorciare i tempi di viaggio. Le tecniche per aggirare i controlli e manomettere i dispositivi di controllo di bordo sono diversi, dalla tradizionale calamita al banale mozzicone di sigaretta, e si sono evolute adattandosi alle innovazioni tecnologiche dei dispositivi di cui oggi sono dotati i modelli più moderni di camion. Sempre sui tempi, un altro importante meccanismo che consente di abbattere i costi, aumentando nel contempo il livello di rischio complessivo delle attività di autotrasporto, è il mancato rispetto dei tetti dei tempi di guida e dell’alternanza guida-riposo. In questo caso, riportano i testimoni qualificati della Direzione Provinciale del Lavoro e della Polizia Stradale, uno degli escamotage che consentono agli autisti di stare al volante oltre i tempi massimi previsti è lo scambio della propria card personale con quella di altri autisti che in quelle ore sarebbero abilitati alla guida. Il meccanismo elusivo è alimentato da una convenienza che interessa entrambi gli attori in campo: il datore di lavoro (o committente) che riesce a contenere i costi d’impresa, risparmiando sulle spese per il personale e accorciando i tempi di consegna; l’autista che accetta di fare uno straordinario a fronte del quale ottiene, secondo alcuni nostri intervistati, una retribuzione extra, ovviamente in nero.

Un ulteriore fattore di illegalità che caratterizza il mondo dell’autotrasporto riguarda il furto e la ricettazione della merce trasportata, con o senza la complicità degli autisti, assicurata o meno che sia la merce. I furti riguardano principalmente carichi di valore, quindi prodotti elettronici, utensili, informatica ecc. Il trasporto più tipicamente connesso all’edilizia, proprio per la natura dei prodotti trasportati, è invece relativamente al riparo da questa attività delittuosa. Al riguardo, come ricorda il funzionario della Polizia Stradale intervistato, nel Reggiano una banda particolarmente dedita e specializzata nei furti ai camion era composta da soggetti che si spostavano appositamente e periodicamente dalla Puglia per mettere a segno i colpi.

C’è poi il fronte del carburante, principale voce di spesa dell’autotrasporto, sulla quale attori privi di scrupoli cercano di incidere in diversi modi: usando gasolio rubato; destinato ad altri usi, come quello agricolo o navale; oppure impiegando quello di provenienza estera, dove il suo costo è più contenuto. Il contrabbando di gasolio consente di eludere il pagamento delle accise sui carburanti, rendendolo dunque molto più conveniente rispetto a quello che passa dai canali ufficiali. In Emilia-Romagna, uno dei nostri intervistati (con un passato da imprenditore nei trasporti e poi da dirigente nella relativa associazione di categoria) indica il porto di Ravenna come luogo che in passato ha permesso di ottenere gasolio di contrabbando. Il meccanismo elusivo ha molte varianti sia in termini di vettori (camion con semplici contenitori, autocisterne, navi) sia in termini di provenienza del carburante (Est Europa, Africa). Sul punto la cronaca è ricca di particolari, ma da queste stesse fonti non sembra emergere un ruolo specifico delle mafie. Come per altri business illegali, sembrano invece all’opera reti non mafiose, non coordinate tra loro, a volte estemporanee e a geometria variabile. Il carburante, ad esempio, era tra le merci che un gruppo di soggetti, alcuni dei quali vicini a noti

gruppi criminali, si procuravano attraverso una sistematica attività fraudolenta che prevedeva la clonazione di aziende realmente esistenti. In pratica, il gruppo criminale creava imprese fittizie con le sembianze di aziende vere e, con questo trucco, si faceva consegnare merce che veniva fatturata alle aziende vere e che, invece, reimmettevano sul mercato a prezzi stracciati<sup>14</sup>. Reti criminali non mafiose che si occupano di contrabbando e reimpiego di carburante per autotrazione possono addirittura provenire, fare base e agire in contesti ad alta densità mafiosa, sfuggendo a quel controllo del territorio che in alcune aree del Mezzogiorno è solitamente considerato un tratto del panorama sociale, politico ed economico. È quel che sembra mostrare una recente vicenda emersa proprio nell'area del Crotonese dove un gruppo di soggetti, a quanto pare non vicini a nessun gruppo mafioso, aveva messo in piedi un'attività di importazione fraudolenta di gasolio per autotrazione (Tribunale di Crotone, 2017). Il gasolio proveniva dalla Polonia e dalla Repubblica Ceca, ma figurava come olio lubrificante nei documenti fiscali e di consegna, dunque un prodotto escluso dal pagamento dell'accisa che grava sui carburanti. Il gasolio era formalmente destinato ad un'attività commerciale con sede nel comune di Cutro, ma in alcuni casi era scaricato in altre parti della Calabria, in altri casi approdava direttamente in altre parti d'Italia, tra cui le province di Parma e di Reggio Emilia. Considerando la quantità di gasolio immesso illegalmente in Italia (la stima per il biennio 2015-16 è pari a quasi 14 mila ettolitri – *Ibidem*: 2; ma in una precedente indagine della Procura di Udine, riguardante i medesimi soggetti, si ipotizzava un traffico di circa 360 mila ettolitri – *Ibidem*: 665) e i pagamenti transitati tra le diverse società che prendevano parte all'affare, gli investigatori stimano che il costo al litro del gasolio fosse compreso tra 57 e 94 centesimi di Euro al litro (*Ibidem*: 13).

Per contenere i costi d'impresa, ugualmente a scapito della sicurezza sia dei lavoratori sia della collettività più in generale, è poi possibile risparmiare sulla manutenzione e la tenuta in efficienza dei mezzi di trasporto. Le revisioni periodiche del mezzo dovrebbero impedire che circolino macchine non perfettamente adatte alla circolazione, ma l'esperienza insegna che i controlli previsti dalla revisione sono facilmente aggirabili. Diversi nostri intervistati (Polizia stradale, DPL, dirigente associazione categoria autotrasporti, sindacalisti) riportano di officine interne alle aziende di autotrasporto compiacenti, di controlli per strada di mezzi appena revisionati che risultano invece decisamente inadatti alla circolazione, di revisioni fatte solo sulla carta, senza cioè spostare l'automezzo in luoghi distanti da quelli in cui solitamente il mezzo opera.

Come per altri settori d'attività, anche nel campo dell'autotrasporto i lavoratori possono andare incontro a difficoltà nel farsi pagare, in tutto o in parte, dal datore di lavoro. I testimoni qualificati intervistati, soprattutto i sindacalisti e gli ispettori del lavoro, riferiscono diversi episodi del genere. A fronte di buste paga non corrisposte a causa delle condizioni di difficoltà in cui un'azienda può versare, ci sono

<sup>14</sup> L'indagine è chiamata dagli investigatori "Total bluff" e su di essa si possono trovare alcuni dettagli nella stampa on-line, ad esempio qui <http://www.sassuolo2000.it/2014/03/12/gli-esiti-delloperazione-total-bluff-dei-carabinieri-della-stazione-di-reggio-emilia-santa-croce/>. Sul web, inoltre, si ritrovano facilmente notizie di molte altre truffe e operazioni di contrabbando inerenti al gasolio.

anche situazioni in cui la busta-paga è invece consensualmente gonfiata. Il lavoratore può infatti accettare una remunerazione reale inferiore a quella pattuita – e magari prevista da standard derivanti da accordi collettivi – perché è l'unico modo per lavorare in certi frangenti in alcuni campi, oppure perché il datore di lavoro accetta di assumere anche qualche altro parente o amico del lavoratore o per altri motivi ancora.

Infine, per concludere questa lunga ancorché incompleta carrellata di pratiche che incidono sulla legalità complessiva del settore di attività preso in considerazione, un fenomeno che molti intervistati hanno segnalato come fattore di potente trasformazione del panorama dell'autotrasporto in Emilia-Romagna (ma ovviamente non solo di questa regione) riguarda la costituzione di unità operative delle aziende di trasporto in un paese estero, tipicamente dell'Est Europa. Ciò consente di eludere la normativa nazionale in ambito fiscale e previdenziale, abbattendo notevolmente i costi d'impresa. Più in generale, questa strategia di delocalizzazione appare il frutto della più agguerrita concorrenza con la quale si è dovuto confrontare chi operava nell'autotrasporto nel nostro Paese all'indomani dell'allargamento ad Est dell'Unione Europea.

Se queste sono le principali pratiche illegali che riguardano il mondo dell'autotrasporto in Emilia-Romagna, così come emergono dai documenti consultati e dalle opinioni dei testimoni qualificati intervistati, resta da chiedersi quale sia allora il ruolo specifico e distintivo dei mafiosi in questo campo di attività. Se si va indietro nel tempo, la prima tematizzazione pubblica delle vicende relative alle infiltrazioni mafiose nel campo dell'autotrasporto, che ha poi dato impulso e si è intrecciata con le indagini giudiziarie, è da far risalire all'attività di denuncia di Enrico Bini che, nel tempo, ha ricoperto incarichi direttamente o indirettamente inerenti al settore dell'autotrasporto (responsabile commerciale dell'Alta velocità della Transcoop; presidente della CNA di Reggio Emilia; vice-presidente nazionale della FITA-CNA, Presidente della Camera di Commercio di Reggio Emilia). Bini rileva e denuncia pubblicamente l'alterazione delle regole della concorrenza dovuta a soggetti economici-criminali, attirati dai lavori per la realizzazione della linea alta velocità (tra il 1999 e il 2005) che riescono a fare prezzi stracciati per aggiudicarsi gli appalti, mettendo fuori mercato le imprese che solitamente lavoravano in quell'area. Le offerte più basse sarebbero state possibili grazie all'illegale compressione dei costi d'impresa. Come afferma lo stesso Bini nel corso di un'intervista: “soprattutto non pagavano i dipendenti, poi lasciavano buchi (debiti, n.d.r.) nelle officine, non pagavano il gasolio, nel senso che facevano largo uso del gasolio nautico proveniente dal porto di Ravenna: mentre scaricavano le navi, d'accordo col comandante, facevano anche il pieno di gasolio ad un prezzo stracciato”. Secondo Bini, tuttavia, queste pratiche non erano esclusivamente appannaggio degli autotrasportatori calabresi poi finiti in indagini di mafia, dunque quelli che noi potremmo chiamare mafiosi “controversi” o “identitari”, ma erano comuni a molti altri operatori dell'autotrasporto. Rispetto agli altri autotrasportatori, i soggetti che lui chiama “mafiosi”, però, “accentuavano” queste pratiche, riuscendo così a comprimere i principali costi d'impresa. Se su queste voci i mafiosi sembrano, a parere dell'intervistato, più efficaci e “capaci” di altri che pure

si muovono nel campo dell'illegalità, ci sarebbero alcune altre pratiche specificamente messe in campo dagli operatori mafiosi dell'autotrasporto. Tali pratiche consistevano innanzitutto nell'uso della violenza nei confronti degli autisti, specie nei confronti di quelli di provenienza straniera che risultavano più ricattabili a causa della loro condizione di marginalità sociale. Inoltre, sempre a parere dell'intervistato, che riporta un'esperienza di contatto diretto con gli autisti, i camion venivano usati come corrieri per trasportare "pacchetti riservati" (potenzialmente armi o droga) tra la Calabria e l'Emilia-Romagna<sup>15</sup>. Infine, sempre secondo Bini, "loro non tenevano in regola i mezzi, perché la revisione non la facevano mai: arrivava un signore dalla Calabria che prendeva tutti i libretti il venerdì, li portava in Calabria e il lunedì tornava su con i libretti dei mezzi revisionati. Soprattutto, non mettevano in ordine e in regola i mezzi, risparmiando sui costi, ma con tutti i rischi per la sicurezza che ciò comporta". Questa dinamica avrebbe prodotto diverse conseguenze. La prima riguarda la progressiva sostituzione dei lavoratori di nazionalità italiana con autisti stranieri, più ricattabili e meno propensi a rivolgersi ai sindacati (che è un aspetto evidenziato anche dai sindacalisti intervistati). La seconda è che molte imprese sono state costrette a chiudere. La terza è che l'inasprimento della concorrenza ha condotto a un abbassamento degli standard dei diritti e delle tutele che ha indotto "molte imprese ad adeguarsi a questo sistema qui". A questo riguardo, Bini lamenta (e denuncia pubblicamente) una incapacità di rendersi conto della gravità della situazione da parte dei committenti e anche del mondo della cooperazione; incapacità a volte interessata (perché portano in dono prezzi più bassi) e dunque colpevole.

La cornice nella quale situare la descrizione del ruolo dei mafiosi tratteggiata da Bini emerge con una certa chiarezza dalle opinioni espresse da un gruppo di sindacalisti, perlopiù del settore dei trasporti, con i quali è stato realizzato un focus group. Il contesto nel quale prendono forma queste dinamiche illegali è caratterizzato dalla progressiva sostituzione, nel campo dell'edilizia e in quello dell'autotrasporto che ad esso è strettamente collegato, del tessuto imprenditoriale reggiano ed emiliano con quello di matrice calabrese e, più specificamente, crotonese. Si tratta di un processo di lunga lena, che inizia con l'arrivo dei primi immigrati calabresi in provincia di Reggio Emilia sul finire degli anni Cinquanta (Pattacini, 2009; Mete, 2014), che procede in maniera carsica dei decenni successivi<sup>16</sup> e che avrà un'impennata agli inizi degli anni Duemila, in concomitanza dei lavori per la realizzazione della tratta ferroviaria dell'alta velocità sul territorio emiliano. Secondo

<sup>15</sup> Oltre ai camion, secondo alcuni testimoni qualificati intervistati, anche i pullman che collegano l'area del crotonese con l'Emilia o comunque il Centro-Nord sono stati usati come corrieri di pacchi anonimi e sospetti.

<sup>16</sup> Alcuni personaggi vicini ai gruppi criminali di origine crotonese lavorano, secondo la testimonianza dell'allora sindaco di Rubiera, alla realizzazione della cassa di espansione del Secchia (Mete, 2014: 270). Coincidenza davvero singolare, col dipendente di uno di questi personaggi, allora al soggiorno obbligato, Bini, come dichiara nell'intervista realizzata, fa un incidente stradale col suo camion nel 1977. Nella vicenda emerge che il camion col quale si scontra non è assicurato: un modo per abbattere (rischiosamente) i costi d'impresa. Secondo un testimone qualificato intervistato in Calabria, che conosce bene alcuni dei soggetti protagonisti delle indagini emiliane, negli anni settanta molti suoi conterranei erano andati a lavorare in Emilia con "camion scassati e lì, grazie alla facilità con la quale si accedeva al credito, rispetto alla Calabria, hanno fatto investimenti e si sono arricchiti".

i sindacalisti – ma la stessa opinione è espressa con ancor più schiettezza nel corso di un'intervista da alcuni investigatori che hanno condotto le indagini sui gruppi criminali cutresi in Emilia-Romagna – la molla che produce la denuncia pubblica di cui Bini si fa portavoce è dovuta al rapido deterioramento del mercato dell'auto-transporto indotto dalla concorrenza sleale di cui si è detto in precedenza. Secondo gli investigatori, sono i soggetti economici locali di cui Bini è rappresentante che spingono affinché ci siano indagini su una serie di personaggi che, con le loro pratiche concorrenziali illecite, inquinano il settore dell'autotrasporto. Gli stessi investigatori ammettono che dopo le denunce di Bini loro brancolano nel buio perché gli autisti che ricevono buste paga forzosamente ridotte non collaborano. Da questo punto di vista, non è forse azzardato sostenere che la presenza della mafia è evocata (e, di conseguenza, l'antimafia mobilitata) a fini di lotta economica da un sistema economico-imprenditoriale "autoctono" messo in difficoltà da un modello di business aggressivo e sprezzante delle regole e della legalità. Un punto importante da precisare è che i soggetti che impongono questa nuova regolazione al ribasso – in termini di costi, ma anche di diritti e tutele – sono da intendere in senso lato come "mafiosi". Tra essi troviamo, infatti, mafiosi identitari e mafiosi controversi, per lo più colpiti attraverso lo strumento delle interdittive antimafia o altre azioni di natura preventiva. Ma troviamo anche personaggi direttamente legati ai principali gruppi 'ndranghetisti originari del crotonese che saranno in seguito imputati nel processo Aemilia e, dunque, aspiranti (bisognerà attendere la conclusione dell'iter giudiziario) "mafiosi in senso proprio". Tali personaggi, tuttavia, sono ben lontani dal monopolizzare il settore dell'autotrasporto che appare regolato, invece, da logiche di mercato più ad ampio spettro, molte delle quali illegali ma non fondate sul metodo mafioso<sup>17</sup>.

Sul piano giudiziario, nelle indagini più recenti i magistrati hanno proceduto principalmente attorno al capo d'imputazione di intestazione fittizia di beni, volta a rafforzare il gruppo mafioso calabrese che opera in Emilia. Dunque, un reato non strettamente connesso allo svolgimento dell'attività dell'autotrasporto che sarebbe, invece, solo un modo per i mafiosi per non farsi confiscare le ricchezze per altre vie illegalmente accumulate. L'impulso alle indagini arriva da due fonti distinte, ma intrecciate tra loro. La prima è la puntuale denuncia che nel giugno del 2010 l'allora presidente della camera di commercio di Reggio Emilia, Enrico Bini, fa al nucleo investigativo dei carabinieri. La seconda "occasione" di emersione del problema che fa scattare l'azione delle agenzie di contratto è l'incendio, nel novembre del 2011, di un automezzo pesante a San Giovanni in Persiceto (BO) (Tribunale di Bologna, 2014: 13)<sup>18</sup>. Ai nostri fini, l'aspetto interessante non risiede nelle pratiche che i mafiosi, nelle loro diverse accezioni, portano avanti in questo

<sup>17</sup> Nelle carte del processo "Aemilia" emerge ad esempio che in più occasioni alcuni soggetti ritenuti vicini ai gruppi criminali ricorrono alla banale e ampiamente diffusa pratica del sovraccarico (Legione Carabinieri Emilia-Romagna, 2013: 570-571).

<sup>18</sup> In quel periodo sono molti gli incendi, probabilmente di natura dolosa, che colpiscono autovetture, mezzi di cantiere, camion, capannoni e abitazioni private di proprietà di soggetti vicini a personaggi poi finiti sotto indagine. A documentare e alimentare la conoscenza pubblica del fenomeno ha in particolare contribuito una video-inchiesta di un'associazione studentesca reggiana, cortocircuito (<http://www.cortocircuito.re.it>), dall'azzeccato titolo "Non è successo niente. 40 roghi a Reggio Emilia".

business, che sembrano non discostarsi molto da quelle generalmente all'opera in questo settore di attività, quanto piuttosto capire che ruolo ha l'autotrasporto nel più vasto funzionamento del gruppo criminale. Da quel che si capisce dalla lettura dei documenti giudiziari, gli utili realizzati frequentando il campo dell'autotrasporto in Emilia-Romagna venivano poi reinvestiti nelle aree di radicamento originario del gruppo criminale, cioè in provincia di Crotone. Scrivono al proposito i magistrati: "Risulta poi del tutto evidente il reinvestimento dei proventi dell'attività svolta in Emilia [nel campo dell'autotrasporto] nel finanziamento delle attività gestite direttamente dalla famiglia in Calabria che è ciò cui, peraltro, è finalizzata l'attività criminosa stessa" (*Ibidem*: 58). Investimenti a dire il vero non sempre coronati da successo, come si evince da questo colloquio intercettato e riportato negli atti d'indagine: "Avete fatto il negozio e avete rovinato i camion! Avete fatto il ristorante e li avete presi dai camion! Avete fatto il barbiere là, l'estetista, e li volete dai camion [...] ma se voi in un'attività non siete capaci di gestirvi, non vi pagate nemmeno le persone che ci lavorano, ma che cazzo state aperti a fare?" (*Ibidem*: 59).

Più recentemente, l'inchiesta "Aemilia", che indaga a 360 gradi sulle attività di alcuni gruppi di 'ndranghetisti in Emilia-Romagna, ha consentito di gettare un po' di luce anche sulla presenza mafiosa nel campo dell'autotrasporto<sup>19</sup>. Nel complesso, a leggere le carte dell'indagine, si ricava l'idea che l'autotrasporto non sia un'attività nella quale i mafiosi, nelle loro diverse accezioni della tipologia prima presentata, siano particolarmente attivi. Secondo alcuni collaboratori di giustizia, i gruppi criminali originari del Crotonese userebbero alcune imprese di autotrasporto per investire il proprio denaro<sup>20</sup>. Più che altro, si tratta di attività connesse o collaterali a quelle dell'edilizia in cui tradizionalmente le imprese vicine agli 'ndranghetisti, così come le imprese di proprietà di cutresi e di calabresi, sono attivi. Le pratiche, dunque, sarebbero molto simili a quelle, più note, che si rilevano a proposito dell'edilizia e che erano già state messe in luce nelle operazioni giudiziarie della seconda metà degli anni Duemila, come in quella denominata "Pandora". In breve, in queste indagini si trova che alcuni indagati sono autotrasportatori, si registrano diversi danneggiamenti di camion, mentre ci sono solo pochi episodi che riguardano specificamente i meccanismi di funzionamento del settore dell'autotrasporto<sup>21</sup>. Guardare con attenzione a questi ultimi episodi permette di delineare con più precisione alcuni meccanismi che consentono a soggetti ritenuti vicini ai gruppi criminali di comprimere i costi d'impresa o comunque di trarre profitto da

<sup>19</sup> La rilevanza del settore dell'autotrasporto nelle vicende dell'indagine Aemilia è tra le altre cose testimoniata dalla costituzione di parte civile nel processo scaturito da parte di un'associazione di categoria delle imprese di autotrasporto, la FITA-CNA. Per un approfondimento degli aspetti inerenti alla costituzione di parte civile nei processi di mafia, si rinvia al saggio di Fabio Nicolichia contenuto in questo stesso volume.

<sup>20</sup> È il caso di Angelo Salvatore Cortese nell'indagine "Pandora" e di Giuseppe Giglio in quella "Aemilia". Al pari di quel che accadeva nel campo dell'edilizia, anche il settore dell'autotrasporto era usato per la realizzazione di false fatturazioni al fine di frodare il fisco.

<sup>21</sup> È da aggiungere che, proprio nell'indagine "Pandora", emerge l'impiego dei camion che fanno la spola tra la Lombardia e la Calabria per il trasporto di armi. In questo caso, le armi viaggiavano da Nord verso Sud (Tribunale di Catanzaro, 2009: 206-210). Nell'indagine "Aemilia", invece, un collaboratore di giustizia sostiene che i camion furono il canale tramite il quale alcuni fucili mitragliatori giunsero dal Belgio a Reggio Emilia (Legione Carabinieri Emilia-Romagna, 2013: 309).

questo settore di attività.

Il primo episodio ha a che fare col furto della merce trasportata che, si è visto, è una delle forme di illegalità tipiche, non necessariamente a coinvolgimento mafioso, dell'autotrasporto. In breve, accade che alcuni personaggi ritenuti vicini ai gruppi di 'ndrangheta si mettano d'accordo con un autotrasportatore affinché gli consegna un carico di pneumatici, dichiarando poi ai carabinieri di esser stato vittima di una rapina a mano armata. La lettura delle intercettazioni e l'esito della vicenda mostrano che il livello di professionalità criminale delle persone coinvolte nell'attività delittuosa è davvero molto basso. Peraltro, i personaggi in odore di mafia si lamentano – a ragione, a giudicare dallo sbocco giudiziario della vicenda – della sproporzione tra il rischio corso e il guadagno ottenuto con l'operazione. Significativo, al proposito, risulta altresì il commento del Giudice per le Indagini Preliminari: “Pur essendo condivisibile l'assunto secondo cui tali atti predatori, apparentemente marginali, si rivelano in realtà funzionali a consentire lo svolgimento dell'attività di autotrasporto (...) in condizioni di assoluto vantaggio, da un lato non emergono in alcun modo i contrassegni del metodo mafioso, dall'altro non appare certo o estremamente probabile il rapporto finalistico tra la condotta e l'associazione mafiosa, nulla potendo escludere che i proventi sarebbero stati spartiti esclusivamente tra i diretti interessati” (Tribunale di Bologna, 2015: 1033).

Un secondo episodio riguarda invece il traffico illegale di carburante che, come si è visto, è un'altra modalità attraverso la quale si possono contenere i costi d'impresa. Anche questa non è una pratica né inventata né prevalentemente portata avanti dai mafiosi (di qualunque tipo). In questo caso, i personaggi ritenuti vicini ai mafiosi a più riprese discutono di come ricettare migliaia di litri di gasolio rubato. Di compiere i furti, ai danni di consorzi agricoli o anche di condomini, si occupa una banda specializzata, non stanziale, proveniente dalla Campania. Il gasolio veniva dunque rivenduto agli autotrasportatori a un prezzo inferiore a quello “alla pompa”, ma comunque oscillante tra 0,90 e 1,10 Euro al litro, dunque non proprio stracciato. Le relazioni che tali autotrasportatori possono vantare nel mondo dell'illegalità consente loro di comprimere una voce di costo importante, anche se la quantità di gasolio rubato non è illimitata e la sua disponibilità è difficilmente prevedibile. La vicenda del gasolio rubato consente però di riflettere su un altro aspetto che traspare dai dialoghi intercettati. La banda di ladri, infatti, non fidandosi degli interlocutori, pretende di essere pagata in contanti e alla consegna della merce. Emerge allora la difficoltà di molti personaggi ritenuti vicini alla 'ndrangheta di procurarsi cifre tutto sommato esigue (cinque mila Euro) che impongono ad alcuni di essi di rinunciare all'affare. Contrariamente alla rappresentazione pubblica dei soggetti mafiosi o para-mafiosi, che li descrive come personaggi in cerca di attività – come l'autotrasporto – in cui riciclare una cospicua liquidità derivante dai traffici illeciti, le persone finite nelle maglie della magistratura sembrano, al contrario, avere seri problemi di disponibilità economica o, quantomeno, di liquidità. Del resto, come affermano gli esponenti delle forze dell'ordine intervistati, riferendosi ad alcuni protagonisti dell'indagine Aemilia, “questi puzzano di fame”.

Da ultimo, se si guarda alla presenza mafiosa nell'autotrasporto o comunque al

suo ruolo nel campo più ampio dell'economia locale, è da segnalare un ulteriore aspetto, spesso poco considerato nelle analisi. Le mafie, infatti, hanno la capacità di mandare all'aria pratiche consolidate di illegalità che, probabilmente, sarebbero continuate ad esistere se non fossero state "contaminate" da soggetti ritenuti mafiosi. Ciò avviene perché l'azione di contrasto nei confronti della mafia è molto più penetrante e risoluta rispetto ad altre forme di criminalità, anche di quelle con conseguenze complessive più devastanti. È quel che sembra che accada ad un noto imprenditore reggiano, che opera da più generazioni nel campo dell'estrazione della sabbia dal Po la cui impresa, ad un certo punto, è destinataria di un'interdittiva antimafia<sup>22</sup>. Così raccontano la vicenda i sindacalisti intervistati: "lui è un emilianissimo, un reggianissimo da dieci generazioni, ed è sempre stato un trafficante, fin da suo nonno. [...] Rubavano la sabbia del Po e poi l'andavano a vendere senza nessun tipo di permesso. Quindi, la sua particolarità è che non è calabrese, quindi non ha tanti dipendenti calabresi, poi ha iniziato a fare affari con tutti, senza preoccuparsi di chi fossero. E quindi per un certo periodo ha collaborato con aziende calabresi, quindi l'interdittiva è partita da lì, ma ce l'aveva di suo la propensione a delinquere. Quindi, non è la classica impresa della criminalità organizzata che arriva e si mangia un'azienda locale, questo era già disponibilissimo a fare affari. Non si è fatto mangiare, lui è ancora lì che comanda. Cioè, non è un caso tipico". Il "caso tipico" è qui da intendere come la mafia che arriva e, con la violenza o l'usura, svuota e depreda l'azienda locale. Come si vede, però, e come si è provato a mostrare con la presentazione della tipologia dei rapporti tra mafia e imprenditoria, non tutti gli imprenditori sono necessariamente succubi dei mafiosi e non sempre i mafiosi, nel rapporto con gli imprenditori, come emerge anche da altre ricerche sul tema (Sciarrone, 2011a), sono quelli che guadagnano di più dal sodalizio.

Queste brevi battute sul ruolo e l'impatto dell'azione antimafia aprono un'ulteriore fronte di riflessione, scarsamente tematizzato a proposito del nesso tra mafia, diritti dei lavoratori, legalità delle azioni condotte dalle imprese. Solitamente – e in alcuni casi non c'è motivo di dubitarne – la presenza delle mafie è associata a un deterioramento delle condizioni di lavoro: lavoro nero, evasione ed elusione della normativa fiscale e previdenziale, comportamenti antisindacali, buste paga gonfiate e altro ancora. L'altra faccia della medaglia può però mostrare una realtà diversa. È infatti plausibile che, proprio a causa della capacità dell'antimafia di colpire in profondità e in maniera radicale le imprese mafiose (o vicine ai mafiosi), anche con strumenti che non richiedono la pesantezza probatoria tipica del circuito penale, i mafiosi siano più attenti alla regolarità formale del loro operato. Se per loro la posta in palio è alta, sia in termini di guadagni derivanti dal riciclaggio, sia

<sup>22</sup> Dalle notizie di stampa riguardanti l'interdittiva, che suscitò un certo clamore, si desume che l'imprenditore era citato, agli inizi degli anni Duemila, in un'operazione giudiziaria denominata "Caronte". In effetti, dalla lettura dei documenti prodotti dagli investigatori (Regione Carabinieri Sicilia – Compagnia di Cefalù, 2002) che hanno condotto l'indagine, emergono diversi rapporti di collaborazione tra l'impresa reggiana e alcune aziende di autotrasporto, perlopiù dedite al movimento terra, gestite da mafiosi siciliani conclamati e da diversi esponenti di quell'imprenditoria cutrese ritenuta vicina ai gruppi di 'ndrangheta provenienti dalla stessa area della Calabria. Come sostenuto da Bini e riportato nelle pagine precedenti, i lavori messi sotto la lente di ingrandimento da parte degli investigatori riguardano principalmente gli appalti per la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità nel tratto parmense e reggiano.



in termini di rischi economici e penali, allora varrà forse la pena “investire” risorse necessarie a mantenere una legalità formale del loro operato. Per cui, paradossalmente, in alcuni casi, la matrice mafiosa dell’impresa potrebbe essere un argine nei confronti di altre forme di illegalità tipiche del settore di attività.

## 5. Conclusioni

Il principale obiettivo di questa ricerca era tentare di capire se ci sia una specificità mafiosa, più o meno evidente, nell’illegalità diffusa che caratterizza il settore dell’autotrasporto nell’area del Reggiano. Il dibattito pubblico, infatti, soffre di una sorta di pregiudizio mafiocentrico, per il quale ogni ambito economico o territorio in cui i mafiosi mettono piede è subito e indiscutibilmente da essi egemonizzato. La mafia viene inoltre vista come un “male pubblico” (Sciarrone, 2010), nei confronti del quale è facile schierarsi e difficile dividersi. Il rischio che si corre seguendo questa impostazione, però, è far diventare i mafiosi i comodi capri espiatori che, catalizzando l’attenzione pubblica e delle agenzie di contrasto, offuscano i meccanismi e l’ampiezza della diffusa e ordinaria illegalità non mafiosa. Tenendo a bada tale pregiudizio mafiocentrico, la ricerca empirica condotta in questo studio mirava, dunque, a delineare il posto occupato recentemente dai mafiosi nel settore dell’autotrasporto in questo specifico territorio.

Per perseguire questo obiettivo conoscitivo è stato dapprima necessario illustrare le specificità del settore dell’autotrasporto per i mafiosi: quali sono le caratteristiche del campo di attività che lo rendono vulnerabile all’ingerenza mafiosa, quali sono le funzioni che l’autotrasporto può svolgere per l’arricchimento, il rafforzamento e la riproduzione di un gruppo mafioso. Chiarito questo punto, l’esposizione si è concentrata sulle pratiche illegali, o comunque elusive, tipiche dell’autotrasporto. Ne è emerso un quadro molto composito, ricco di comportamenti illegali che coinvolgono una pluralità di attori, tutti volti alla compressione dei costi e, dunque, alla sopravvivenza economica dell’impresa. Tale ventaglio di attività illegali pare essersi ampliato negli ultimi anni, come conseguenza dell’inasprimento della concorrenza, dovuta alla crisi economica e all’apertura dei mercati a nuovi soggetti di provenienza estereuropea che possono contare su lavoratori che si accontentano di paghe più basse e regimi previdenziali e fiscali meno onerosi rispetto agli standard italiani. Beninteso, la riduzione illegale dei costi è strettamente connessa, in maniera inversamente proporzionale, ai livelli di sicurezza e alle tutele dei lavoratori del settore, oltreché delle strade.

In termini generali, negli ultimi anni il settore dell’autotrasporto è andato incontro a forti trasformazioni che hanno ridotto gli spazi d’azione e di profitto di cui godevano i tradizionali attori locali. Come per l’edilizia, cui l’autotrasporto è fortemente legato, si è dunque assistito a processi di sostituzione di imprese e operatori del settore. Tra gli altri attori che hanno conquistato fette di mercato, specie in occasione di grandi lavori infrastrutturali, come la linea TAV che ha interessato l’area di Parma e Reggio Emilia agli inizi degli anni Duemila, ce ne sono molti di origine calabrese, alcuni dei quali direttamente o indirettamente riconducibili

a personaggi indagati, imputati o condannati per il reato di associazione mafiosa. Nel dibattito pubblico, in particolare dopo l'operazione "Aemilia" e dopo lo scioglimento per mafia del Comune di Brescello, chiunque sia vicino (parente, affine, amico, a volte anche solo conterraneo) a queste persone è generalmente etichettato come "mafioso". Si tratta, però, di mafiosi in senso diverso rispetto a chi, appunto, è stato condannato con sentenza definitiva per 416 bis. Per tentare di fare chiarezza sul punto, in questo contributo è stata dunque presentata una tipologia di mafiosi che potrebbe servire anche a orientare la discussione sul fenomeno delle mafie in generale, e delle mafie al Nord più in particolare.

Articolando un po' l'analisi e impiegando questa tipologia per passare in rassegna le vicende che riguardano il ruolo dei mafiosi nel settore dell'autotrasporto nel Reggiano, si deve concludere che i mafiosi propriamente detti osservati in questo caso studio non sembrano avere grande spazio nelle dinamiche che caratterizzano il campo dell'autotrasporto<sup>23</sup>. Le informazioni reperite sulla stampa, le opinioni e le vicende riportate dai testimoni qualificati, finanche gli atti giudiziari consultati convergono nel disegnare un quadro di diffusa illegalità del settore. In questo quadro si trovano ad operare, con modalità sostanzialmente analoghe, alcuni soggetti che hanno differenti gradi di vicinanza a persone solitamente indicate come appartenenti a gruppi mafiosi di origine calabrese. A dispetto del pregiudizio mafiocentrico di cui si è detto, tuttavia, non è chiaro quale sia l'autonomia di tali imprenditori rispetto ai mafiosi propriamente detti. È più probabile che essi ricadano nella categoria dei "mafiosi controversi", cioè di persone vicine ai mafiosi propriamente detti, ma non necessariamente colpevoli di qualche reato. Ciò non li mette al riparo dall'azione dell'antimafia che, facendo leva su una serie di misure di natura preventiva, come le interdittive, colpisce duramente alcuni operatori del settore. Da questo punto di vista, per gli imprenditori che entrano in affari con essa o che siano ad essa vicini, la mafia non rappresenta un vantaggio competitivo ma, nel medio termine, una vera e propria iattura. La "contaminazione" mafiosa di forme radicate e preesistenti di illegalità può rendere tali pratiche illegali non mafiose esposte all'azione dell'antimafia che, come si è notato, dispone di strumenti di contrasto molto più efficaci e penetranti rispetto a quelli ordinari. L'eccezionalità di questi strumenti, che spesso sacrificano diritti e garanzie degli imprenditori e delle imprese e che possono configurarsi come "politiche di controllo giudiziario della criminalità mafiosa non prive di una certa 'spregiudicatezza' rispetto ai canoni di intervento postulati da uno stato di diritto" (Visconti, 2003: 264), si giustifica con la gravità della minaccia mafiosa. Una minaccia da non prendere sottogamba che però, proprio per la sua imponenza e della sua capacità di imporsi nel dibattito

<sup>23</sup> Ciò non significa, beninteso, che in altri contesti territoriali e/o in altri periodi, questi o altri gruppi criminali di tipo mafioso non possano avere ruoli molto più incisivi nel settore di attività. Un caso molto significativo emerso proprio a ridosso della chiusura di questo saggio riguarda le attività della c.d. "mafia cinese" operante in provincia di Prato (Tribunale di Firenze, 2017). Dalla lettura degli atti giudiziari emerge un quadro che ricorda molto da vicino l'idealtipo dell'atteggiamento e del comportamento mafioso volto alla conquista dell'egemonia in questo settore di attività: un'azienda di trasporti di proprietà di soggetti ritenuti (dagli altri cinesi) violenti, pericolosi ed esplicitamente etichettati come "mafiosi"; proprietari e dipendenti (e loro parenti) delle aziende di trasporto concorrenti minacciati, intimiditi, picchiati, feriti o addirittura uccisi; clienti obbligati a servirsi dall'azienda dei mafiosi, facendo terra bruciata intorno ai concorrenti non mafiosi (*Ibidem*: 149-181).

pubblico, rischia di far passare in secondo piano altre forme di illegalità, apparentemente “rassicuranti” perché non mafiose, ma non per questo meno perniciose.

## Bibliografia

ALCALINI A.

2017 *Il governo del territorio e lo spettro della mafia*, Tesi di Dottorato, Firenze, Università di Firenze.

ASSO P. F., TRIGILIA C.

2011 *Mafie ed economie locali. Obiettivi, risultati e interrogativi di una ricerca*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. XIII–XXX.

BECKER H. S.

2007 *I trucchi del mestiere: come fare ricerca sociale*, Bologna, il Mulino.

BRANCACCIO L.

2017 *I clan di camorra: genesi e storia*, Roma, Donzelli.

CICONTE E.

2008 *Le dinamiche criminali a Reggio Emilia*, Reggio Emilia, Comune di Reggio nell'Emilia.

2012 *I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro d'insieme*, numero monografico di “Quaderni di Città sicure”, n. 39.

DALLA CHIESA N., PANZARASA M.

2012 *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Torino, Einaudi.

MARRADI A., RODOLFI F.

1999 *Rivendicando il ruolo della tipologia*, in “Quaderni di sociologia”, XLIII, pp.102–136.

METE V.

2011 *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. 339–383.

2014 *Origine ed evoluzione di un insediamento “tradizionale”. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in R. Sciarrone (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, pp. 261–294.

2015 *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni*, in AA. VV. *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana. Società*. Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, pp. 305-322.

2016 *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, n. 3, pp.391–424.

PALIDDA R.

- 2011 *Lungo le rotte dei camion. Criminalità organizzata e trasporti nella Sicilia orientale*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. 265–303.

PATTACINI P.

- 2009 *La comunità di Cutro a Reggio Emilia: movimenti migratori interni italiani*, Felina, La Nuova Tipolito.

SANTORO M.

- 2015 (a cura di) *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Bologna, il Mulino.

SCIARRONE R.

- 2006 *Passaggio di frontiera: la difficile via d'uscita della mafia calabrese*, in A. Dino (a cura di) *Pentiti. I collaboratori di giustizia, le istituzioni, l'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, pp. 129–162.
- 2009 *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli (ed. or. 1998).
- 2010 *La mafia come male pubblico*, in “L'Indice dei libri del mese”, n. 12, pp. 6–7.
- 2011a (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- 2011b *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. 3–48.
- 2014a (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*. Roma, Donzelli.
- 2014b *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in R. Sciarrone (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, pp. 5–38.

VARESE F.

- 2011 *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi.

VIGNALI G.

- 2013 *Reggio Emilia, una piccola città emiliana* in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di) *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura - Volume secondo*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

VISCONTI C.

- 2003 *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, Giappichelli.
- 2015 *Mafie straniere e 'ndrangheta al Nord. Una sfida alla tenuta dell'art. 416 bis?*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, n. 1, pp. 353–381.

2016 *La mafia è dappertutto. Falso!*, Roma-Bari, Laterza.

## Documenti giudiziari

### LEGIONE CARABINIERI EMILIA-ROMAGNA – COMANDO PROVINCIALE DI MODENA – REPARTO OPERATIVO

2013 *Informativa operazione Aemilia.*

### REGIONE CARABINIERI SICILIA – COMPAGNIA DI CEFALÙ

2002 *Informativa di reato a carico di Aloisio Rosario più 38 (operazione Caronte)*

### TRIBUNALE DI BOLOGNA

2010 *Ordinanza applicativa di misure cautelari nei confronti di Pugliese Michele più 12 (operazione Zarina).*

### TRIBUNALE DI BOLOGNA

2015 *Ordinanza applicativa di misure cautelari e coercitive nei confronti di Aiello Giuseppe più 202 (operazione Aemilia).*

### TRIBUNALE DI CATANZARO

2009 *Ordinanza applicativa di misure cautelari nei confronti di Arena Fabrizio più 53 (operazione Pandora).*

### TRIBUNALE DI CROTONE

2017 *Ordinanza applicativa delle misure cautelari degli arresti domiciliari e dell'obbligo di dimora nei confronti di Celsi Giovan Pietro più 13.*

### TRIBUNALE DI FIRENZE

2017 *Ordinanza in materia di misure cautelari nei confronti di Chen Qin più 43.*



# Criminalità organizzata e intermediazione di manodopera nel Veneto del boom. Il caso Pitarresi

ANTONIO VESCO

## 1. Introduzione

La presenza di organizzazioni mafiose in territorio veneto è accertata fin dagli anni Sessanta<sup>1</sup>. Un fenomeno di lunga durata che ha seguito lo sviluppo economico di una regione che solo a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta conosce i primi germogli di quella crescita che impareremo a indicare come *modello nordest*. Ma è a partire dagli anni Settanta, parallelamente al procedere dell'industrializzazione diffusa, che si assiste a una espansione delle attività criminali, legate in particolare al traffico di eroina, alla prostituzione e al gioco d'azzardo<sup>2</sup>.

A una prima fase caratterizzata dall'operatività di una criminalità organizzata attiva prevalentemente nei mercati illeciti, segue, a partire dai primi anni Novanta, una presenza legata ad attività di investimento nell'economia legale. Si tratta naturalmente di una periodizzazione di massima, utile a individuare le caratteristiche generali delle attività delle mafie nella regione. D'altronde, la suddivisione storica proposta identifica un percorso classico nell'insediamento delle mafie in nuovi territori: il controllo e la gestione dei traffici illeciti costituisce spesso un aspetto decisivo per la formazione di nuovi insediamenti criminali di tipo mafioso (Sciarone, 2009).

Fin dagli anni Sessanta, tra i mafiosi inviati in Veneto in soggiorno obbligato figuravano diversi boss siciliani di spicco. La loro operatività in questo territorio ha influito non poco sulla vicenda della cosiddetta *mala* del Brenta, la prima organizzazione criminale proveniente da un territorio di non tradizionale insediamento mafioso e definita «mafiosa» da una sentenza della magistratura. Il gruppo guidato da Felice Maniero non avrebbe mai raggiunto tale complessa articolazione senza il decisivo supporto di esponenti di Cosa nostra residenti in diverse province della regione e venuti in contatto con alcuni membri della banda, che riuscì così ad approdare al traffico di eroina. Racconta il *pentito* Giuseppe Lazzari:

Eravamo banditi di mezza tacca, balordi che si ritrovavano nei bar.  
Giostrai avidi di soldi, perditempo sempre squattrinati. Avrem-

<sup>1</sup> Cfr. Guardia di Finanza, Comando regionale Veneto, *Situazione complessiva della criminalità organizzata anche con riferimento a quella di etnia straniera*, 9 aprile 2003, cit. in Cnel (2010: 91).

<sup>2</sup> *Ibidem*.



mo potuto compiere anche una rapina da dieci miliardi, ma non avremmo mai saputo come fare per riciclare i soldi. Chi ha dato la svolta sono stati i mafiosi come Totuccio Contorno, inviato qui in soggiorno obbligato. Loro avevano i canali per la droga, i corrieri per portare all'estero i soldi, i contatti con le banche per il riciclaggio, le soffiare giuste per i sequestri<sup>3</sup>.

Ai primi soggiornanti obbligati era stata riservata una notevole attenzione mediatica e pubblica, che aveva dato luogo a manifestazioni di dissenso e di protesta in diversi territori. Il clima politico e sociale di aperta contrapposizione a fenomeni di immigrazione, creato alla fine degli anni Ottanta dall'irruzione della Liga Veneta sulla scena politica regionale, aveva influenzato anche la percezione pubblica della presenza di mafiosi di rango nel territorio veneto<sup>4</sup>, in linea con una diffusa convinzione che concepiva la misura del soggiorno obbligato di appartenenti a clan di criminalità organizzata come la principale causa dell'origine di fenomeni mafiosi anche nel Nord Italia<sup>5</sup>.

Tuttavia, da quel momento in avanti, i gruppi di Cosa nostra – e i gruppi mafiosi in genere – non hanno più ricevuto una analoga attenzione nel contesto veneto. Il discorso sull'invasione aveva lasciato il posto a un'altra narrazione, quella sul Veneto della crescita economica e della piena occupazione. La rimozione del discorso sulle mafie dal dibattito pubblico regionale non riguarda soltanto l'attenzione dei media, ma coinvolge anche l'operatività degli apparati di contrasto: nei due decenni a cavallo del Duemila – dalla fine dell'esperienza della banda Maniero al noto caso Aspide<sup>6</sup> – le procure venete non hanno affrontato alcuna indagine di rilievo su fatti legati alla criminalità organizzata. La percezione, mediatica e giudiziaria, della presenza mafiosa nelle aree interessate ha conseguenze sulle forme assunte dall'interazione tra gruppi criminali e contesto locale, ovvero sulle modalità con cui si strutturerà l'incontro tra mafiosi e imprenditori e sul ruolo di facilitazione dell'accumulazione di capitali assunto dai gruppi di criminalità organizzata in una fase di forte crescita economica.

Negli ultimi decenni, il solo caso di rilievo che ha coinvolto un gruppo di criminalità organizzata di origine siciliana attivo in Veneto è un'indagine avviata

<sup>3</sup> Dichiarazione citata in Dianese (1995: 42). La collaborazione tra Felice Maniero e Cosa nostra ha riguardato personaggi di spessore, tra i quali: Antonio Fidanzi, appartenente all'omonima famiglia trapiantata a Milano; Salvatore *Robertino* Enea, esponente di spicco di Cosa nostra nel capoluogo lombardo; Antonino Duca, mafioso vicino ai fratelli Grado e cognato dei Fidanzi, in soggiorno obbligato a Camposampiero, in provincia di Padova; il narcotrafficante Alfredo Bono, vicino ai Fidanzi e ad Enea; Salvatore *Totuccio* Contorno, in soggiorno obbligato a Fossò, in provincia di Venezia; il nipote di Gaetano Badalamenti, Antonio, anch'egli giunto in Veneto in seguito alla misura del soggiorno obbligato. Inoltre, il gruppo di Maniero aveva stretto legami con i clan camorristi dei Guida e dei Giuliano (Trotta, 2010: 87-8).

<sup>4</sup> Sulle retoriche pubbliche della Liga Veneta si veda Diamanti (1993: 43-55).

<sup>5</sup> Come ha notato Rocco Sciarrone (2014: 20), il soggiorno obbligato non può essere considerato una causa determinante dei processi di espansione mafiosa nel Nord del paese: «al più esso può essere stato un fattore che in combinazione con altri ha potuto creare condizioni favorevoli per il loro sviluppo e, soprattutto, il loro consolidamento».

<sup>6</sup> Sul caso Aspide, rimando a Belloni e Vesco (2014).

dalla Direzione investigativa antimafia (Dia) di Padova nei primi anni del Duemila, che ha individuato vicende criminali che si erano svolte negli anni precedenti. L'inchiesta che ne è conseguita conta 87 imputati, accusati di diversi reati legati all'intermediazione illegale di manodopera in diversi settori economici. La rete di persone incappate nelle indagini di polizia era costituita da soggetti provenienti per lo più dalla Sicilia, dalla Romania e dal Veneto – ma anche da altre aree d'Italia – e ruotava intorno alle attività gestite da un più ristretto gruppo criminale capeggiato da Angelo Pitarresi (Tribunale di Venezia, 2007).

Quello che i giornali definirono «il caso Pitarresi» riguarda vicende ormai lontane nel tempo e legate a un contesto normativo oggi del tutto modificato, ma che meritano di essere affrontate e approfondite proprio per la loro collocazione temporale. Oltre a essere rilevante perché sopperisce a un vuoto conoscitivo notevole su anni di scarsa attenzione per i fenomeni mafiosi in Veneto, la vicenda ci permette infatti di cogliere l'azione di un gran numero di imprese distribuite nella regione in un momento storico in cui la possibilità di una crisi economica non era neppure tenuta in considerazione dalle decine di imprenditori coinvolti. Se è vero che il contesto di crisi economica degli ultimi anni ha radicalizzato la tendenza, da parte delle imprese locali, a stringere accordi collusivi con soggetti legati alla criminalità organizzata, questo caso mostra che tale tendenza è legata a meccanismi illeciti e a modalità di azione che appaiono consolidate nel mondo delle piccole e medie imprese locali ben prima dell'avvento della crisi.

Inoltre, il caso Pitarresi investe un altro ambito sociale particolarmente rilevante, quello del lavoro dipendente. L'operato delle imprese coinvolte nel caso giudiziario ha infatti avuto ricadute di non poco conto sulle condizioni lavorative e di vita di centinaia di persone: lavoratori – si tratterebbe quasi esclusivamente di uomini – e immigrati – in particolare dal Sud Italia, dalla Slovacchia, dalla Romania e da altri paesi dell'Europa orientale.

Infine, si tratta di un caso che ci obbliga a fare i conti con le difficoltà incontrate dal fronte giudiziario nel perseguire reati connessi alla criminalità organizzata. L'indagine ha accertato i legami tra il gruppo e altre formazioni criminali organizzate pugliesi, nonché con famiglie mafiose calabresi e della Sicilia orientale, ma la natura del legame tra i principali esponenti del gruppo capeggiato da Pitarresi e l'universo mafioso di queste aree appare poco chiara. Questo aspetto rappresenta un elemento di assoluto interesse per la ricostruzione dei processi di definizione della mafiosità dei gruppi criminali in un contesto giudiziario in cui, a maggior ragione in una fase di rimozione pubblica del fenomeno mafioso, si fa fatica a inquadrare ed etichettare le pratiche di accumulazione violenta di questi soggetti come pratiche mafiose in senso stretto.

Dopo aver ricostruito le strategie illegali del gruppo e aver descritto in dettaglio l'azione dei principali protagonisti della vicenda (par. 2), mi soffermerò in dettaglio sul ruolo degli imprenditori e dei soggetti locali coinvolti (par. 3), nonché sulla percezione del gruppo criminale da parte dei suoi interlocutori veneti (par. 4). Una dettagliata descrizione di questi aspetti consente di entrare nel cuore della vicenda e affrontare le questioni legate al lavoro, ovvero al ruolo dei gruppi criminali nell'intermediazione di manodopera tra aziende locali e lavoratori immigrati (par. 5).

## 2. Le attività del gruppo criminale

Nel descrivere le attività dell'organizzazione guidata da Pitarresi mi sono servito innanzitutto di fonti di tipo giudiziario e investigativo, prodotte per lo più dalla polizia e dalla Direzione investigativa antimafia di Padova, dalle cui indagini è scaturito il procedimento giudiziario. I limiti che caratterizzano questo tipo di fonti<sup>7</sup> divengono in questo caso particolarmente rilevanti, dal momento che siamo di fronte a un'inchiesta in cui buona parte degli 87 imputati ha patteggiato pene ridotte, mentre una restante trentina sono stati assolti per alcuni capi di imputazione perché i fatti contestati non sussistono; i reati loro contestati con i principali capi di imputazione sono stati invece prescritti (Tribunale di Venezia, 2013)<sup>8</sup>. Si tratta di un'indagine che è andata incontro a una notevole dispersione, avviata in Veneto e proseguita, con riferimento a specifici reati, dalle altre procure competenti rispetto ai diversi territori di residenza degli imputati. In particolare, la competenza per giudicare il reato di associazione per delinquere che coinvolgeva Pitarresi è stata assegnata al Tribunale di Milano, ma egli è deceduto prima che si conoscesse l'esito del processo a carico del gruppo criminale<sup>9</sup>.

Proprio per queste ragioni, la descrizione dell'iter processuale e delle vicende accertate in sede giudiziaria merita particolare attenzione. Sappiamo che il profilo della presenza mafiosa in un dato territorio dipende in modo decisivo dalle definizioni e dalle rappresentazioni che si sono sedimentate nel corso del tempo, specie quelle provenienti dalle agenzie di contrasto (tra gli altri, Lupo, 2010): i documenti prodotti per questo caso ci consentono non soltanto di ricostruire le vicende, ma anche di interrogarci circa le modalità con cui all'epoca dei fatti erano percepiti i gruppi di criminalità organizzata in territorio veneto da parte degli apparati di contrasto – nonché sui problemi della normativa allora vigente rispetto al lavoro immigrato, sfruttata dal gruppo.

L'organizzazione capeggiata da Pitarresi è stata individuata dapprima nel 2001: «il personale di polizia di Conegliano Veneto veniva a conoscenza del fatto che un gruppo di persone [...] fornivano falsi permessi di soggiorno, al prezzo di 5 milioni di lire ciascuno, a persone di origine extracomunitaria che successivamente, con comportamenti aleggianti l'estorsione, venivano imposti come mano d'opera a varie imprese della zona» (Tribunale di Venezia, 2007: 69). Con una informativa del marzo 2002, la Dia di Padova riferiva di aver appreso, nell'ambito di attività investigative svolte sul territorio, della presenza di «alcune persone di origine

<sup>7</sup> Come è stato osservato, si tratta di fonti secondarie e, soprattutto, di fonti intenzionali, prodotte da magistrati e investigatori con obiettivi ben diversi da quelli delle scienze sociali. Si veda, ad es., Gribaudo, 2009: 23; Sciarone, 2011: XXXIII; Iannello e Vesco, 2017.

<sup>8</sup> Il Giudice per l'udienza preliminare ha disposto l'applicazione della pena nei confronti di chi ha richiesto il patteggiamento, del rito abbreviato per chi lo ha richiesto, del rinvio a giudizio per la restante parte degli imputati; inoltre, il Gup ha provveduto a dichiarare estinti per prescrizione alcuni reati (Tribunale di Venezia, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2011).

<sup>9</sup> Il Tribunale Collegiale di Venezia, che ha iniziato il dibattimento il 4 ottobre 2011 presso l'aula bunker di Mestre, ha dichiarato la propria incompetenza a giudicare i fatti riguardanti l'associazione per delinquere, trasferendo al Tribunale di Milano la competenza per giudicare il reato, dichiarando prescritti altri reati e trasferendo ai tribunali di Padova, Pordenone e Treviso la competenza per giudicare altri reati (Tribunale di Venezia, 2011).

siciliana, residenti in diverse città della regione, che si sarebbero associate tra di loro per perpetrare una serie indefinita di reati» (ivi: 68). I principali membri del gruppo individuati dagli investigatori erano tutti di origine siciliana e risiedevano in zone diverse: Pitarresi e altri soggetti a Conegliano Veneto, il figlio Daniele a Sirmione, sul Lago di Garda.

Un significativo contributo alle indagini giudiziarie è stato fornito da S., siracusano e appartenente alla stessa organizzazione criminale. Entrato in conflitto prima con Daniele Pitarresi e poi con il padre Angelo<sup>10</sup>, S. racconta di aver organizzato, insieme a un altro ex appartenente al gruppo, una rapina ai danni di Pitarresi. Arrestato per questa vicenda, S. decise di collaborare con gli investigatori. Le notizie apprese informalmente dalla Dia di Padova trovavano un significativo iniziale riscontro in analoghe informazioni provenienti dalla Dia di Catania, secondo le quali Pitarresi «aveva costituito nel Triveneto, insieme ad altri soggetti appartenenti a cosche mafiose di Gela e Catania, un gruppo criminale dedito a favorire l'immigrazione clandestina sul territorio nazionale di cittadini di vari paesi dell'Est europeo» (*ibidem*: 77).

Per quanto riguarda i lavoratori stranieri gestiti dal gruppo, S. ha raccontato ai magistrati che questi venivano assunti *in nero*, cioè senza un regolare contratto di lavoro, per poi venire *appaltati* alle diverse aziende, che sarebbero state a conoscenza delle modalità adottate dal gruppo. Onde legittimare la presenza in Italia di cittadini extracomunitari, Pitarresi si sarebbe servito di falsi permessi di soggiorno che venivano procurati a Napoli: egli era in grado di reperire i moduli originali in bianco, che poi provvedeva a compilare.

Secondo gli inquirenti, il commercio avviato da Pitarresi era particolarmente lucroso, dal momento che in uno solo dei conti bancari a sua disposizione sono transitate somme per un importo complessivo di oltre tredici miliardi di lire, alimentati da una serie di accrediti, assegni e bonifici provenienti da svariate ditte e società. Gli inquirenti calcolano che nell'arco di cinque anni, solo attraverso una parte dei conti a sua disposizione, Pitarresi abbia «maneggiato e, comunque, avuto la disponibilità di circa 30 miliardi di lire o, se si vuole rapportare alla valuta corrente, circa 15 milioni di euro, tutti indubitabilmente provenienti da accrediti eseguiti da varie società e imprese cui veniva appaltata mano d'opera straniera» (*ibidem*: 75).

Secondo l'accusa, l'introduzione illegale di immigrati sul suolo italiano a scopo di lucro – in violazione delle norme del Testo Unico sull'immigrazione, D. Lgs. 286/98 – sarebbe avvenuta grazie al ruolo svolto da diversi complici. Più precisamente, i magistrati e gli investigatori hanno sostenuto che l'intera operazione fosse resa possibile da un assistente della Polizia di Stato in servizio presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Venezia. Questi sarebbe stato preposto alla gestione delle pratiche relative alle richieste di rilascio dei nulla osta per la concessione dei visti di ingresso in Italia. Secondo la Procura, «consapevole della falsità della documentazione prodotta, inducendo in errore il competente funzionario delegato

<sup>10</sup> Stando a S., un altro componente del gruppo gli aveva riferito che Angelo Pitarresi aveva ordinato che S. fosse ucciso, corrispondendo a tutti i componenti del gruppo a cui era stato affidato l'omicidio un anticipo di cinque milioni di lire ciascuno (Tribunale di Venezia, 2007; rimando anche all'intervista rilasciata da S. per questa ricerca).

alla firma, [egli] formava i provvedimenti autorizzativi di nulla osta, necessari ed indispensabili per il rilascio dei successivi permessi di soggiorno, viziati di falsità, così concorrendo alla perpetrazione del delitto di introduzione illegale nel territorio dello Stato di lavoratori extracomunitari» (*ibidem*: 24). Sempre secondo l'accusa, una parte importante sarebbe stata poi giocata da una funzionaria in servizio presso la Direzione provinciale del lavoro di Venezia che, in cambio di denaro, si sarebbe occupata di predisporre e sottoporre alla firma della dirigenza dell'ufficio le richieste di soggiorno, anche lei «nella piena consapevolezza della falsità della documentazione allegata» (Tribunale di Venezia, 2007: 22).

l'escamotage era questo: la Direzione provinciale del lavoro rilasciava l'autorizzazione al lavoro in distacco a una certa società, che era una società rappresentata da soggetti fittizi. L'ufficio immigrazione a sua volta rilasciava i permessi di soggiorno a questi operai che lavoravano per questa società (Intervista investigatore).

Va rilevato che la sentenza del Tribunale di Venezia (2013) ha dichiarato prescritti i principali reati commessi dal funzionario della questura e dalla dipendente della Dpl, mentre ha assolto i due imputati da altre accuse – tra cui quella di aver indebitamente ricevuto denaro in cambio di prestazioni illegali – perché i fatti non sussistono o perché non sono stati adeguatamente provati. Con riferimento all'operato dei due, un aspetto interessante – su cui tornerò nel paragrafo 5 – riguarda la problematica applicazione della normativa allora vigente sul lavoro immigrato e la difficoltà di interpretarla anche da parte di coloro che lavoravano in questo ambito. Secondo i giudici estensori della sentenza, ad esempio, la dipendente della Dpl «non opera[va] con la consapevole certezza di violare le norme che disciplina[va]no l'introduzione degli stranieri nel territorio dello Stato, ma essenzialmente con l'intendimento di collaborare ed aiutare i connazionali a trovare un'occupazione, nell'ambito degli strumenti normativi [di sua] conoscenza» (*ibidem*: 35-36). Tuttavia, le intercettazioni collezionate dagli inquirenti hanno portato alla luce una certa discrezionalità nella gestione delle pratiche. Discrezionalità che sembra essere frutto del contesto tecnologico in cui avvennero i fatti: la digitalizzazione sempre maggiore delle pratiche riguardanti i permessi di soggiorno rende oggi pressoché impensabile un tale modus operandi. Nel ricostruire la vicenda, ho avuto modo di discutere dell'ambiente in cui venivano gestite le pratiche dei permessi di soggiorno con un allora funzionario dell'Ufficio immigrazione di Venezia:

c'era tutto un discorso artigianale, per cui il contesto poteva suggerire... se non c'erano controlli, se non c'era un'effettività nella procedura, poteva consentire a una persona... Gli umani potevano un po' gestire... E questo è il primo punto. Il secondo punto è che quando io sono arrivato lì la situazione era un po' complessa, nel senso che, diciamo, l'Ufficio immigrazione di Venezia era uno dei più... dei meno efficienti del Veneto, per vari motivi, c'erano degli arretrati molto pesanti, addirittura sulle carte di soggiorno,

c'erano ritardi anche di 14 mesi dalla richiesta... Per cui c'erano veramente delle masse immense di carte, di pratiche, di documenti (Intervista ex funzionario Ufficio immigrazione).

Sebbene residenti in Veneto da qualche tempo, i principali componenti del gruppo Pitarresi non avrebbero potuto accedere a una tale rete di contatti senza l'aiuto di alcuni soggetti locali. Tra questi, un apporto cruciale sarebbe stato fornito da un imprenditore residente nel veneziano da molto tempo, che avrebbe gestito direttamente i rapporti con i due funzionari della Questura e della Dpl e avrebbe garantito ai lavoratori la permanenza nel paese grazie al rilascio delle necessarie autorizzazioni (Tribunale di Venezia, 2007: 69). In una telefonata, Pitarresi chiede al suo *intermediario* di risolvere alcuni problemi legati al permesso di soggiorno di alcuni lavoratori:

ascolta, siccome tu domani mattina passi prima dalla Questura... gli devi porre un problema che è importante, molto importante, [...] dei lavoratori rumeni che sono passati da Mestre... ti ricordi che ce n'erano due che abbiamo fatto i permessi di soggiorno che mancava la firma... ecco, ce ne sono altri trenta... praticamente questi la firma non la mettono a nessuno... ora questa gente a Natale andrà a casa... al ritorno avranno dei problemi immani alla frontiera perché non li fanno passare ... domanda ... è il caso che prendiamo questi trenta ... dobbiamo affittare un autobus che li raccoglie in tutta Italia per portarli da te e regolarizzare questi permessi di soggiorno mettendoci uno scarabocchio. Non facciamo prima se mi faccio mandare tutti gli originali, ti porto gli originali e tu ci metti lo scarabocchio? Cioè praticamente anziché portare l'uomo col permesso senza firma, per mettergli la firma, ti porto tutti i permessi di soggiorno in originale e tu mi ci metti tutte le firme, perché materialmente Natale è dietro la porta di casa... non facciamo più a tempo... (*ibidem*: 276).

Grazie a questa rete di soggetti, il gruppo avrebbe gestito cantieri non soltanto in Veneto, ma in diverse città d'Italia. Stando a S., nella fase di massima espansione delle attività economiche del gruppo sarebbero stati coinvolti circa 900 operai, italiani e stranieri, principalmente nel settore metalmeccanico e in quello della logistica, ma anche nell'edilizia, specie nell'ultima fase di attività del gruppo.

Perché i lavoratori stranieri potessero operare in Italia, l'organizzazione criminale ha fatto ricorso – in modo *estensivo* – al dispositivo giuridico del *distacco di lavoro* (v. par. 5), in base al quale i lavoratori in ingresso sul suolo italiano dovevano già essere regolarmente assunti da una ditta con sede all'estero, che doveva disporre di una propria organizzazione e, più in generale, di una capacità tecnica e operativa idonea ad adempiere gli impegni contrattuali contratti con le società operanti sul territorio nazionale che richiedevano la manodopera. Per questo, Pitarresi aveva provveduto a costituire formalmente, in Romania, due società di fatto

prive delle capacità tecniche richieste, entrambe con sede al medesimo indirizzo (*ibidem*: 142).

Le ditte erano intestate ad alcuni prestanome, ben retribuiti, che avevano provveduto ad attivare dei conti bancari sui quali le imprese che ricevevano la manodopera versavano quanto pattuito. L'organizzazione si tutelava da eventuali sequestri di denaro, svuotando costantemente i conti correnti mediante prelievi o con l'emissione di assegni. Stando alle dichiarazioni di S., per perseguire queste finalità ed evitare i controlli degli uffici competenti, Pitarresi sarebbe stato solito cambiare frequentemente le sedi degli uffici dai quali operava, nonché le denominazioni delle ditte e delle società di cui si avvaleva (*ibidem*: 81).

La notevole redditività di queste operazioni – frutto di una straordinaria capacità di operare su larga scala e in modo abusivo nel settore dell'intermediazione della manodopera – avrebbe indotto l'organizzazione criminale a dotarsi di strumenti – persone giuridiche e conti correnti bancari – idonei a gestire gli ingenti flussi di liquidità che le pervenivano a ritmo costante. Attraverso attività di intercettazione ambientale e telefonica, gli inquirenti avevano contestato al gruppo anche reati di falso in merito a operazioni finanziarie, contabili e commerciali (sia reali che fittizie)<sup>11</sup>.

### 3. Il ruolo del contesto imprenditoriale locale

Come già anticipato, oggi la parte preponderante dell'attività dei gruppi mafiosi in Veneto avviene all'interno del mercato legale, seguendo *linguaggi* e dinamiche propri dell'agire economico (Belloni e Vesco, 2014). Per questo il terreno d'incontro tra l'operato dalle organizzazioni criminali e il contesto locale è in gran parte circoscritto al settore imprenditoriale, mentre emergono ancora soltanto in modo episodico collegamenti evidenti con la sfera politica e istituzionale delle diverse aree della regione. In questo contesto, è particolarmente utile interrogarsi su come avvenga, e a quali condizioni, l'incontro tra i mafiosi e altri soggetti economici nel mercato locale.

Le interviste rivolte a osservatori della realtà veneta tratteggiano un complesso quadro di *fragilizzazione* di un'economia e di una società regionale in cui da molti imprenditori «gli scambi occulti e gli accordi collusivi finiscono per essere concepiti come un modo per stare sul mercato, se non addirittura l'unico modo per sopravvivere economicamente» (Sciarrone, 2011: 31). L'attuale fragilità del tessuto economico fa sicuramente riferimento alla crisi di questi anni, durante la quale

<sup>11</sup> Più in dettaglio, i reati contestati al gruppo per queste operazioni riguardano: la costituzione e l'acquisizione di persone giuridiche da parte di soggetti che utilizzavano documenti di identità falsificati, ricettati (perché di provenienza furtiva) o contraffatti; il reperimento di «meri prestanome» quali amministratori unici di società e imprese che erano invece gestite a tutti gli effetti dal gruppo; l'utilizzo di persone giuridiche a fini esclusivamente criminali; l'emissione di fatture per prestazioni lavorative effettivamente rese dalla manodopera extracomunitaria abusivamente intermediata, a fronte delle quali le imprese che se ne avvalevano provvedevano ai corrispondenti pagamenti in denaro; l'esecuzione di operazioni bancarie che comportavano movimentazioni di liquidità considerate dall'accusa come illecite distrazioni di capitali dal patrimonio delle persone giuridiche formalmente intestatarie dei rapporti di conto corrente (Tribunale di Venezia, 2007: 220-221).

abbiamo assistito all'accelerazione di un «processo di selezione delle imprese», causato dalla «repentina diminuzione della domanda mondiale» e da «una forte contrazione della domanda interna» che hanno interessato in modo particolare il Veneto (Banca d'Italia, 2013: 31). Tuttavia, le spiegazioni addotte da numerosi intervistati, che fanno riferimento alla crisi economica come fattore scatenante dell'ingresso di capitali provenienti da organizzazioni criminali, non sembrano esaustive per descrivere il rapporto tra imprese e criminalità in Veneto. In realtà, tale rapporto è emerso nella regione a partire dagli anni Ottanta (Cpa, 1994), momento di piena affermazione – non già di crisi – del modello imprenditoriale diffuso nel nordest del paese. Inoltre, alcuni caratteri di fondo che connotano le pratiche imprenditoriali di questo territorio, e che sembrano facilitare il *dialogo* tra imprenditoria e criminalità, non hanno direttamente a che fare con la crisi di questi anni. Quest'ultima va piuttosto assunta come elemento di accelerazione, ma non come causa ultima di alcuni meccanismi illeciti, legati per lo più a modalità di azione consolidate – difficile dire con esattezza quanto diffuse – da parte delle piccole e medie imprese locali.

Il vero nodo sollevato dalle principali operazioni giudiziarie condotte dalla magistratura veneta negli ultimi anni è rappresentato non tanto dalla presenza di gruppi di criminalità organizzata, quanto dalla permeabilità del tessuto economico e sociale svelata dalla loro presenza, ovvero dalla diffusa disposizione ad accettare pratiche illegali pur di stare sul mercato. Gli stessi inquirenti riconoscono che l'attenzione debba focalizzarsi sul contesto che ha reso possibile l'operatività dei gruppi criminali:

Il problema non è la mafia, ma il sistema economico. Quando uno partecipa improvvisamente a gare e le vince, secondo me manca proprio una garanzia che il tessuto economico sia sano. L'aver tolto tutti gli strumenti di controllo... Se io posso fare tutti i falsi in bilancio che mi pare, se io porto la merce nei camion in Romania e la rivendo e posso dichiarare fallimento e concordare al dieci per cento... (Intervista magistrato 1).

In questo contesto, il caso Pitarresi ci consente di fare un passo indietro nel tempo e individuare le forme di interazione tra impresa locale e criminalità organizzata in una fase storica in cui la crisi economica non ha ancora fatto irruzione. Un elemento di particolare interesse del caso è costituito infatti dalla condotta delle aziende coinvolte. Queste, «per accrescere la propria competitività, cercavano in ogni modo di ridurre i costi del lavoro ricorrendo all'impiego temporaneo di manodopera reperita sul mercato attraverso l'intermediazione di soggetti terzi»<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La vicenda è avvenuta in un contesto precedente l'approvazione dell'attuale legge n. 199 del 29 ottobre 2016, recante disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. Gli inquirenti hanno dunque contestato la violazione della legge n. 1369 del 23 ottobre 1960 (divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi) e della legge n. 264 del 29 aprile 1949 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati).



In questo modo, i titolari delle imprese coinvolte guadagnavano «ingenti somme grazie agli omessi versamenti non solo dei contributi assicurativi e sociali dei prestatore di opera ma anche dei relativi tributi» (Tribunale di Venezia, 2007: 79-80).

Sempre sulla base di quanto ricostruito dalla magistratura veneziana, l'utilizzo di falsi permessi di soggiorno e la ricattabilità dei lavoratori ha contribuito a incrementare notevolmente i guadagni. Il ruolo delle aziende e dei soggetti veneti coinvolti nell'inchiesta appare cruciale in questo senso. La disponibilità dei lavoratori (assunti irregolarmente) ad accettare retribuzioni inferiori a quelle contrattuali era infatti favorita, da un lato, da una condizione di «effettivo bisogno», dall'altro, dalla convinzione che il loro intermediario avrebbe provveduto a versare i contributi sociali e a regolarizzare la loro presenza sul territorio nazionale (*ibidem*: 80). Intervistato dalla giornalista Monica Zornetta, il magistrato che ha coordinato le indagini, Francesco Saverio Pavone, ha dichiarato che le aziende coinvolte non partecipavano in alcun modo all'organizzazione mafiosa: «non abbiamo accertato una responsabilità da parte loro, ma una responsabilità morale c'è. È il sistema a esser carente: possibile che nessuno si sia mai accorto che le ditte che assumevano queste persone avevano tutte lo stesso indirizzo?»<sup>13</sup>. Stando agli investigatori che hanno svolto le indagini, le aziende erano consapevoli del meccanismo adottato dal gruppo:

le aziende dicono «a me va più che bene, però voglio essere formalmente a posto». E allora inizialmente loro riuscivano a intortarli, perché naturalmente all'imprenditore, quando cominci a dirgli che risparmia dal 30 al 40% del costo del lavoro... è interessante per lui! Dopodiché gli dicono: «formalmente siamo apposto, perché io ti faccio un contratto con l'interpretazione di quella legge appena uscita». E in un contesto di ignoranza... Cioè, se loro avessero avuto i documenti in regola sarebbero stati come l'Adecco, la Umana... (Intervista investigatore).

Il reato di falso consisteva nel dichiarare che i lavoratori reclutati e introdotti in Italia fossero dipendenti di aziende estere, professionalmente formati per svolgere lo stesso lavoro in territorio italiano.

L'azienda per cui loro avevano ottenuto il permesso, sia del distacco sia del permesso di soggiorno, era un'altra. Loro si giustificavano con le aziende dicendo: «sì, sono entrati così, però poi hanno interrotto i rapporti di lavoro, ma hanno il permesso di soggiorno, possono stare qua a lavorare» (Intervista investigatore).

Del resto, con riferimento ai territori della cosiddetta Terza Italia, la diffusione di modalità officiose nelle transazioni economiche è stata analizzata fin dagli anni Ottanta: qui, la persistenza di subculture politiche locali (nel caso del Veneto quella cattolica) ha contribuito a costruire un tessuto fiduciario capace di arginare la

<sup>13</sup> M. Zornetta, *Il collocamento sporco*, in *Narcomafie*, ottobre 2008.

disgregazione sociale indotta dall'industrializzazione (Triglia, 1986). In anni caratterizzati ancora da una sostanziale crescita, questa informalità ha rappresentato un fattore di agevolazione (una diminuzione dei costi di transazione) per l'attività degli imprenditori. È in questo quadro che (pur in mancanza di dati dettagliati sull'operato dei singoli imprenditori) proverò a interpretare le condotte delle decine di imprese coinvolte nel caso Pitarresi. Seppure non integrati in alcun modo nell'organizzazione criminale, per questi imprenditori il legame con il gruppo criminale ha rappresentato un'occasione per ridurre il costo del lavoro. Le interviste svolte per la presente ricerca a sindacalisti che conoscono da vicino i diversi settori produttivi locali fa emergere una chiara – e univoca – prospettiva rispetto alle modalità con cui l'impresa locale si rapporta a fenomeni di contrazione dei costi della manodopera.

Nel momento in cui tra imprenditori si telefonano: «Ma tu dove hai trovato sti lavoratori?», «Sì, ma io ho cinque lavoratori in più, te li mando». Cioè, qui siamo oltre, no? [...] Per me questo è ruolo attivo. E l'azienda che mette prodotti di quarta gamma, vuol dire che non è solo un prodotto raccolto e messo in una cassetta e portato al mercato, ma è un prodotto raccolto, lavato, pulito e confezionato in maniera da poter essere pronto al consumo, questa è la quarta gamma, quell'insalatina che tu puoi aprire e versare senza lavarla, basta solo condirla, no? Presente nella grande distribuzione, magari anche con un'immagine, no? E che tre anni, tre anni e mezzo fa aveva trenta, trentacinque lavoratori (col contratto a termine, quello che vuoi) e oggi non ne ha uno, perché lavora tutto tra somministrazione e cooperativa, sa esattamente cosa sta facendo. [...] E allora, tu mi insegni che magari questo non è ancora fenomeno mafioso, ma siamo nell'illegalità, siamo nel criminale, siamo nell'humus in cui è tutto pronto perché diventi mafioso (Intervista sindacalista).

In questa vicenda sono certamente in gioco anche le risorse di violenza di cui disponeva il gruppo, nonché la possibilità di ricorrere a soggetti esterni in grado di intimidire gli imprenditori con cui essi entravano in contatto. È quanto è emerso da un'intervista concessami dal collaboratore di giustizia S., braccio destro di Pitarresi che per diversi anni si è occupato di gestire un gran numero di lavoratori per il gruppo e che, con riferimento al lavoro che svolgeva in quegli anni per conto di Pitarresi, si definisce «capo cantiere»:

Allora, noi eravamo una decina: noi uscivamo la mattina, si andava a parlare [con gli imprenditori] e vendevamo l'uomo, specializzato, manuale e tutto. Le aziende, negli anni Duemila, negli anni Novanta, fino al 2003 lo hanno fatto. [...] Quando non pagavano... Ci sono stati tanti che non volevano pagare. Io so che una volta [altri membri del gruppo] sono andati nella provincia di Padova

e sono andati a prendersi una Ferrari di un imprenditore che non aveva pagato. Chi non pagava, poi i soldi glieli dava sempre lo stesso (Intervista S.).

Tuttavia, anche secondo S. i rapporti con le imprese si svolgevano per lo più in un contesto di cooperazione e collaborazione, e il conflitto rappresentava soltanto l'*extrema ratio*. Al netto di una certa tendenza a enfatizzare le capacità di penetrazione del gruppo nel tessuto economico delle aree in cui operava, S. ha concluso come segue la nostra conversazione sulle relazioni con le imprese locali: «Sì, specialmente i veneti e i lombardi, erano veramente... Subito accettavano di avere 10 o 15 operai e non assumere altri e lavorare in questa maniera. Perché pagavano 30 mila lire all'ora e gli facevano un lavoro che gli valeva 100 mila lire all'ora» (Intervista S.). Nel raccontare l'atteggiamento delle imprese con cui è venuto in contatto, egli tratteggia una più generale tendenza alla deresponsabilizzazione rispetto alla comunità locale e al territorio che è stata oggetto di analisi e di discussione con diversi intervistati nel corso di questa ricerca. Anche questo dato non può essere considerato esclusivamente come una conseguenza della crisi economica in corso, poiché emerge anche in relazione ad anni di crescita o di stabilità economica. Esso segna una vera e propria fine del *paternalismo* e coincide con quella che un altro intervistato ha definito «l'avanzata del nuovo esercito, quello del potere economico». Un potere che perde la sua connotazione politica e non si misura più in funzione del numero di dipendenti:

Io ho sempre in mente una cosa che cito spesso: Lino Zannussi, negli anni '50-'60, misurava la sua forza dal numero di dipendenti. Se bisognava assumerne altri 500, lui era felice. Non si interrogava se buttandone via 500 avrebbe guadagnato di più, c'era una netta relazione tra potere economico e potere nel mercato del lavoro. A un imprenditore come Lino Zannussi sapere che 10.000 famiglie dipendevano da lui, dava piacere. Non fu imprenditore interessato ai mercati intermedi. Oggi invece si preferisce giocare i soldi sulla finanza e che i dipendenti li abbiano altri. Perché devo occuparmi dei dipendenti? Non è solo perché voglio esternalizzare il costo o perché voglio abbattere il costo, è che è brutto avere dipendenti. Mentre una volta l'imprenditore aveva in mente il potere politico (e potere politico voleva dire anche "nel mio territorio, le famiglie dipendono da me"), adesso io preferisco che nessuno senta di dipendere da me. Il mio obiettivo non è controllare il più alto numero possibile di persone (Intervista studioso).

#### 4. Mafia?

Una ricerca che si propone di indagare la presenza mafiosa in territorio veneto deve fare i conti con un vuoto conoscitivo notevole. Ci troviamo di fronte a una

regione in cui è stata emessa una sola condanna per 416 bis (se si esclude la sentenza Maniero) e dove ancora le indagini in corso su fenomeni riguardanti questo reato sono molto poche: alcune di queste, pur coinvolgendo soggetti mafiosi, non fanno riferimento al reato di associazione di stampo mafioso.

Sul fronte del contrasto giudiziario al fenomeno, un aspetto rilevato nel corso della ricerca è legato all'attività delle procure venete e presenta diversi ordini di problemi. Un primo elemento problematico è rappresentato dall'assetto delle procure e dunque dalla distribuzione delle indagini in un territorio che – come del resto diverse altre regioni – conta un'unica direzione distrettuale antimafia. Quest'ultima è per di più insediata in un'area periferica (Venezia), distante (non solo geograficamente) da molti dei territori in cui sono emerse attività che coinvolgono associazioni di stampo mafioso. In secondo luogo, le interviste hanno messo in luce uno scarso livello di approfondimento sui fenomeni di tipo mafioso da parte dei magistrati veneti, associato a una scarsa disponibilità a condividere le conoscenze maturate in merito. Sebbene negli ultimi anni alcuni magistrati abbiano mostrato una crescente disponibilità a divulgare il proprio lavoro di indagine (in linea con l'operatività della magistratura antimafia anche in altre aree del paese), fino a qualche tempo fa gli inquirenti si mostravano poco coinvolti nella promozione dell'attività di contrasto al crimine organizzato svolta dalle proprie procure, rinunciando al ruolo pubblico che alcuni loro colleghi hanno via via assunto in altre regioni del Centro e del Nord Italia. Infine, numerosi osservatori intervistati hanno messo in luce lo scarso coordinamento nella gestione dei reati di stampo mafioso tra le diverse procure venete, e tra queste e la Direzione distrettuale antimafia (Dda) di Venezia (Intervista magistrato 1).

Ribaltando in parte le cause e gli effetti di tali ostacoli alla conoscenza del fenomeno, un magistrato intervistato ha sottolineato le difficoltà delle procure venete nel portare avanti indagini su un fenomeno poco evidente:

C'è un problema di difficoltà di indagini [...]. Poiché lì non si sono mai manifestati fatti eclatanti del tipo di quelli che si erano verificati nel territorio lombardo, allora non c'è stata una reazione dello stesso livello [...]. Non si è capito bene il fenomeno. È vero, nel nord-est c'è un ritardo, ma non dovuto né a dolo, né a colpa. Vi è un ritardo nella intelligenza del fenomeno. Perché la visione dall'interno, seguendo certi canoni, non consente la individuazione del fenomeno (Intervista magistrato 2).

Tale ritardo è tanto più evidente con riferimento alla nostra vicenda, avvenuta nei primi anni Duemila e affrontata in sede giudiziaria diversi anni prima che questo intervistato fornisca la propria analisi sulle difficoltà della magistratura veneta. Il tema che attraversa sottotraccia tutta la ricerca sul caso di studio presentato in queste pagine è in effetti l'incerta (meglio: indefinita) origine mafiosa dei soggetti che facevano parte del gruppo Pitarresi<sup>14</sup>. Con riferimento a questo aspetto, i miei

<sup>14</sup> Va ricordato che la procura di Venezia non si è occupata direttamente degli aspetti legati all'eventuale provenienza mafiosa del gruppo guidato da Pitarresi. Il reato di associazione per delinquere, «così come

interlocutori veneti – intervistati tra il 2015 e il 2016 – tendevano a utilizzare il termine con una certa facilità, in linea con una tendenza, sempre più diffusa anche in Veneto, a identificare come mafiosi fenomeni di natura illegale o criminale anche molto diversi tra loro. Se le risposte ricevute oggi tengono in alta considerazione il carattere mafioso delle attività del gruppo – al punto da definire allo stesso modo anche l’operato degli imprenditori coinvolti nella rete di Pitarresi –, lo stesso non può dirsi per la percezione dell’azione dell’organizzazione criminale al tempo in cui avvennero i fatti. Stando alle indagini della procura di Venezia, nessuno tra gli imprenditori coinvolti sembrava ritenere prioritario definire o meno, in questo senso, i propri interlocutori. Non si tratta soltanto di un atteggiamento dettato dalla necessità di fare affari con soggetti dall’incerta estrazione sociale. Dai racconti di S. emerge anche una significativa sintonia tra Pitarresi (e le persone a lui più vicine) e il contesto sociale nel quale egli risiedeva:

Una sera – perché Pitarresi era uno che gli piaceva uscire, andare al ristorante, far vedere il suo lusso – a una cameriera davanti a me le ha lasciato 200 mila lire di mancia! Lui quando usciva aveva un blocchetto così di *schei* [mima il gesto di chi tiene in mano un blocchetto molto spesso, nda]. Lui era molto... Gli piaceva fare il primo attore. Lui ha sempre amato... E gli serviva anche per farsi vedere come personaggio di spicco. Qua a Conegliano tutti sapevano che era un industriale, sapevano che aveva parecchie fabbriche, che era pieno di *schei*! (Intervista S.)

Sollecitato più volte con domande sulle potenziali ricadute negative di un atteggiamento di questo tipo, S. ha risposto ridimensionando l’importanza di questo aspetto, concentrandosi sempre sulla necessità di una tale esibizione in nome di un accreditamento di Pitarresi nel contesto locale.

Tuttavia, leggendo i documenti prodotti dalla magistratura sul conto di Pitarresi, il problema della sua vicinanza ad ambienti mafiosi riemerge in diverse occasioni. Il ricorso alla violenza e all’intimidazione, di cui si è detto, si accompagna ad alcuni casi di estorsione, che fanno pensare a tentativi di controllo di alcune aree e di alcuni settori economici locali. Stando alla testimonianza di S., Daniele Pitarresi avrebbe concordato con altri soggetti legati a clan siciliani di imporre il *pizzo* ad alcuni imprenditori locali, tutti operanti nella zona di Conegliano, dove risiedeva il padre. Ma secondo S. le frequentazioni mafiose di Pitarresi non si limitavano al contesto siciliano: le estorsioni agli imprenditori sarebbero state imposte con il sostegno di un membro del clan camorristico dei Mazzarella. In questo caso, il denaro non veniva richiesto direttamente, ma attraverso prestazioni e locazioni

i vari reati contestati in esecuzione del programma indeterminato dell’associazione, sono stati separati e trasmessi alle Autorità Giudiziarie competenti [il Tribunale di Milano], in osservanza delle norme di rito che disciplinano la competenza territoriale» (Tribunale di Venezia, 2013: 17-18). Stando alle interviste rilasciate per questa ricerca da alcuni investigatori che hanno seguito il caso, il provvedimento del Tribunale di Venezia in favore della competenza territoriale della procura milanese è stato (legittimamente) emesso senza fornire una motivazione in merito, ma verosimilmente è motivato dagli affari gestiti dal gruppo criminale anche nell’area di Milano, nonché, come già anticipato, dalla residenza in quell’area di alcuni degli imputati.

di manodopera in realtà inesistenti (Tribunale di Venezia, 2007: 95).

Il ruolo di soggetti appartenenti a clan mafiosi siciliani connota l'intera vicenda. Tuttavia, questi soggetti non svolgono un ruolo di primo piano nell'intermediazione di manodopera e nelle altre attività del gruppo in territorio veneto, ma appaiono come interlocutori dei principali membri del gruppo per la soluzione di controversie e di problemi sorti nel corso degli anni. È il caso di alcuni appartenenti al clan Laudani di Catania, che si sarebbero recati nella zona di Brescia per costringere un imprenditore a cedere la propria azienda metalmeccanica a Daniele Pitarresi, che risultava creditore per un importo di alcune centinaia di milioni di lire; o di Antonino Sgarano, «personaggio contiguo al clan mafioso dei Santapaola di Catania», che viene sollecitato da S. a ricomporre un suo dissidio con Angelo Pitarresi (*ibidem*).

Più circostanziata la vicenda emersa in seguito ad alcuni accertamenti degli investigatori, secondo i quali, intorno al 1990, Daniele Pitarresi fu sospettato di aver costituito a Ragusa, insieme al padre Angelo, un gruppo criminale di stampo mafioso attivo nel traffico di droga (*ibidem*: 78).

Quanto ad Angelo Pitarresi, è definito dagli inquirenti «un soggetto dalla personalità criminale particolarmente interessante» (*ibidem*: 77). Oltre a essere stato arrestato per associazione per delinquere finalizzata alla falsificazione di monete e condannato per violazione della normativa sul possesso di armi, egli è stato coinvolto in indagini che lo vedevano contiguo alla famiglia mafiosa degli Urso di Siracusa. Proprio per la sua vicinanza al clan Urso-Bottaro, Pitarresi sarà arrestato nel 1993 a Ferrara, dove risiedeva, perché coinvolto nelle indagini su uno scontro a fuoco avvenuto nel siracusano<sup>15</sup>.

Ma Pitarresi non era in contatto esclusivamente con clan siciliani. Oltre alla sua vicinanza a un membro del clan Mazzeola, il rapporto della Dia padovana segnala contatti frequenti con i fratelli Fortugno del clan Piromalli di Gioia Tauro, che vengono ingaggiati da Pitarresi in diverse attività. Gli inquirenti sottolineano poi «il rispetto» di cui gode Pitarresi da parte di questi soggetti, avanzando sia pur timide ipotesi sulla sua presunta appartenenza mafiosa:

Appare alquanto verosimile – conclude la Dia nel suo rapporto – che Pitarresi sia inserito o, quantomeno, contiguo al clan mafioso Aparo-Trigilia e [...] non si esclude che ricopra sul territorio del nord-est un ben preciso ruolo per conto e nell'interesse – oltre che del clan Aparo-Trigilia – anche per conto della mafia gelese e specificatamente della cosca mafiosa di Incolano Salvatore (emergente e in ascesa) (*ibidem*).

Questa carrellata è soltanto una parziale restituzione delle frequentazioni mafiose di Pitarresi ed è volta a mostrare il repertorio di relazioni a cui il gruppo può attingere per svolgere le proprie attività anche in un contesto ben lontano da quello

<sup>15</sup> Una delle armi utilizzate in quella circostanza risultò di sua proprietà e venne condannato a un anno di reclusione.

di provenienza dei diversi clan coinvolti. Al di là dell'effettiva veridicità delle relazioni ricostruite dagli inquirenti e riferite dai collaboratori di giustizia, emerge un dato particolarmente rilevante che riguarda l'indefinita provenienza mafiosa del gruppo. I legami intrattenuti pongono Pitarresi in una posizione di rilievo tra clan appartenenti a tradizioni criminali e a contesti territoriali del tutto diversi. Ciò che appare rilevante dal punto di vista delle scienze sociali è l'assoluta indefinita dei confini tra i campi di azione dei diversi clan, ma anche la capacità di comunicare tra loro di soggetti che provengono da aree anche molto distanti, ovvero l'efficacia e la complessità delle reti di relazioni tessute da questi gruppi. La questione relativa all'appartenenza mafiosa dei membri del gruppo Pitarresi costituisce tuttavia un aspetto che rimane ai margini dell'intera vicenda, anche per via della scarsa percezione da parte della società locale.

In anni più recenti, gruppi criminali che si sono serviti in modo esplicito del marchio camorrista nel contesto veneto, hanno ricevuto condanne molto elevate a causa del metodo utilizzato e del ricorso sistematico alla violenza per intimidire le proprie vittime – soprattutto imprenditori (Belloni e Vesco, 2014). Nel caso di Pitarresi, questi elementi non sono emersi fino in fondo per ragioni legate alla gestione delle indagini e alle priorità degli inquirenti, impegnati soprattutto a perseguire i reati inerenti il reclutamento della manodopera impiegata dalle aziende in contatto con il gruppo criminale. Possiamo però affermare che una delle ragioni principali è legata al fatto che la magistratura veneziana si è occupata di questa vicenda in una fase in cui il tema delle mafie non costituiva una priorità nel contesto regionale. Va ricordato che il magistrato che ha avviato le indagini è Francesco Saverio Pavone, noto per aver coordinato l'operazione giudiziaria che ha condotto al riconoscimento del 416 bis in occasione della condanna dei membri della mala del Brenta. Secondo un osservatore intervistato, investigatore a conoscenza delle vicende processuali e delle indagini svolte sul gruppo, il trasferimento di Pavone alla Corte d'Appello è stata una delle cause della dispersione delle indagini (Intervista investigatore).

A fronte della percezione degli investigatori che hanno seguito il caso, va rilevata una percezione di segno opposto da parte dei soggetti locali che interagivano con queste figure. Nel corso della nostra intervista, ho potuto discutere con il collaboratore di giustizia S. degli aspetti meno legati all'accertamento giudiziario di reati e più direttamente inerenti la percezione del ruolo criminale dei protagonisti nel contesto locale, ovvero della pacifica sinergia con i titolari di imprese del territorio e delle relazioni talvolta conflittuali instaurate con i lavoratori. La sua narrazione della vicenda appare in chiara continuità con lo spirito prevalente in quella fase storica: dalla sua descrizione dei momenti di vita quotidiana dei principali protagonisti della vicenda, emerge innanzitutto l'ostentazione della propria ricchezza da parte di Pitarresi e dei suoi principali collaboratori nel contesto di Conegliano, dove molti di loro risiedevano. Interrogato sulla sua percezione del ruolo e della caratura criminale di Pitarresi, S. si è espresso come segue:

Non era un mafioso. Aveva... Con i soldi era... Io lo chiamavo la gallina dalle uova d'oro, perché essendo che lui aveva tanti di

quei soldi che non lo sapeva neanche lui... Perché io per dire gli volevo fottere trenta milioni, andavo con uno, gli facevo: “questo è uscito dal carcere, diamoci una mano”; Lui: “vai in BMW, apri la valigetta e prendi tre pacchi da centomila”, e quello poi me li dava a me, per dire. Perché tutti quanti, i malavitosi, a Catania, a Villabate, a Napoli (a Napoli soprattutto!) gli hanno fregato di tutto, di più!

Dalle intercettazioni e dalle ricostruzioni giudiziarie in genere, così come dalle dichiarazioni dei soggetti appartenenti al gruppo, emerge dunque una figura vicina ad ambienti mafiosi anche molto distanti tra loro, ma che nel contesto veneto era percepita per lo più come un imprenditore di successo dalla straordinaria *generosità*. Stando a S., dunque, nel contesto locale Pitarresi non era percepito come un mafioso.

No, perché si presentava bene, si presentava con il BMW ultimo tipo, si presentava da persona colta, sapeva parlare... Lui si presentava come imprenditore, e poi diceva: «ti mando il mio uomo, ti metti d'accordo con lui e lui ti dice a cranio quanto costano gli operai». [...] Con un imprenditore di Udine invece erano proprio in buoni rapporti. Erano amici perché questo di Udine, che non mi ricordo il nome, ma sinceramente non me lo ricordo, con questo imprenditore di Udine avevano avuto già tanti anni di... Perché Pitarresi ha cominciato già negli anni Settanta, non è che ha cominciato... Prima in Sicilia e poi ha lavorato al Nord, lui è stato sempre al Nord.

I processi di reciproco riconoscimento tra un soggetto come Pitarresi e gli imprenditori con cui è entrato in contatto prescindono dunque del tutto dalla sua eventuale appartenenza mafiosa, e si costruiscono intorno alla figura dell'imprenditore, in un contesto in cui la sovrapposizione di relazioni sociali e relazioni di affari si è riprodotta nel tempo, generando quei caratteri di informalità che hanno accompagnato lo sviluppo economico della regione. Si tratta di circuiti protetti all'interno dei quali vengono ammorbidite – dalla logica dei favori e degli scambi occulti – le severe leggi del mercato e della concorrenza<sup>16</sup>.

Schematizzando l'azione del gruppo, potremmo dire che questo ha operato, in forme diverse, su due distinti fronti. Da un lato, Pitarresi si è rivolto alle imprese in qualità di interlocutore in grado di garantire loro manodopera a costi convenienti; da questo punto di vista, egli ha operato in sintonia con il ruolo cruciale, emerso negli ultimi anni, svolto da professionisti, consulenti e procacciatori di affari: figure professionali depositarie di informazioni strategiche per la conduzione dell'impresa e a cui gli imprenditori si rivolgono per il buon esito delle proprie attività (Intervista studioso). Dall'altro lato, nei confronti dei lavoratori, il gruppo ha agito

<sup>16</sup> Sulle conseguenze negative prodotte dai circuiti chiusi, in cui viene elusa la concorrenza attraverso forme di collusione più o meno legali tra soggetti, si veda Trigilia (2001).



con modalità proprie dei gruppi di criminalità organizzata dediti all'intermediazione criminale della manodopera, mostrando notevoli capacità di controllo di un gran numero di lavoratori, che come vedremo erano gestiti con metodi talvolta violenti e mantenuti in una condizione di dipendenza da coloro che svolgevano il ruolo di intermediari con le imprese e rappresentavano i soli interlocutori in grado di garantire la loro permanenza in Italia.

## 5. Lavoro, immigrazione e società in Veneto

In conclusione, mi concentrerò sull'ultimo anello della catena di soggetti coinvolti nelle attività del gruppo, ovvero i lavoratori impiegati nelle aziende in contatto con Pitarresi e i suoi collaboratori.

Sulla scarsa attenzione riservata all'organizzazione criminale da parte degli apparati di contrasto non ha influito soltanto l'indefinita provenienza mafiosa dei diversi soggetti coinvolti: è lo stesso frame legislativo vigente in quella fase storica a favorire una sottovalutazione delle attività di intermediazione di manodopera svolte dal gruppo. La cornice legislativa consentiva infatti a Pitarresi e ai suoi complici elevati margini di libertà. In un quadro normativo poco chiaro, le condotte di molti dei soggetti coinvolti non sono state considerate punibili dai giudici. Come abbiamo visto, le sentenze di assoluzione riguardano in particolare i reati relativi all'introduzione illegale di manodopera straniera, con motivazioni che dicono molto sulle difficoltà di perseguire penalmente reati relativi a una normativa sfuggente:

comunque si vogliono valutare tutte le numerose testimonianze rese sul punto nel corso del processo e la documentazione allegata in materia, gli stessi soggetti, deputati a valutare i presupposti per la regolarità dell'introduzione dei lavoratori stranieri, hanno evidenziato una situazione quantomeno di incertezza sia interpretativa che applicativa delle norme e delle prassi seguite dagli stessi uffici preposti, tale da potersi mettere fortemente in dubbio una piena consapevolezza, negli autori delle operazioni dirette all'introduzione nel territorio dello Stato, di violare concretamente la disciplina normativa, posto che questa non era affatto chiara neppure agli addetti ai lavori (Tribunale di Venezia, 2013: 23).

Date queste premesse, può essere utile inquadrare, da un lato, il contesto economico e del lavoro nella regione, così come questo si presentava negli anni immediatamente precedenti la crisi economica, dall'altro, il panorama legislativo sul lavoro vigente in quella fase storica, che ci consente di soffermarci sui cambiamenti intervenuti nel frattempo per quel che riguarda la gestione della manodopera immigrata.

I rapporti dell'unità di ricerca di Veneto Lavoro dei primi anni del Duemila, nella sezione dedicata all'occupazione straniera, sottolineano che «il mercato

del lavoro veneto utilizza in maniera crescente manodopera extracomunitaria, la quale pertanto ha assunto ormai un riconosciuto ruolo strutturale» (Anastasia et al., 2002: 53)<sup>17</sup>. Con riferimento a questi anni, gli stessi ricercatori sottolineano che, in attesa dell'approvazione della legge Bossi-Fini, non sono stati autorizzati nuovi flussi di lavoratori a tempo indeterminato, mentre le poche autorizzazioni al lavoro stagionale rilasciate riguardano soggetti «impiegati in larga misura come operai generici e provenienti pressoché nella totalità dei casi dai paesi dell'Europa orientale» (Anastasia et al., 2003: 57). In questo contesto, sono aumentate le autorizzazioni per “casi particolari”, un buon numero delle quali riguardava proprio i lavoratori impiegati presso imprese estere e da queste retribuite pur operando in Italia (*ibidem*: 59): è esattamente il meccanismo adottato per i lavoratori coinvolti nel nostro caso, assunti dalle ditte fittizie aperte in Romania da Pitarresi. Con riferimento a questa fase storica, la presenza di lavoratori immigrati in territorio italiano è stata descritta come segue:

i lavoratori immigrati costituiscono un elemento centrale nelle trasformazioni economiche e sociali e per questo essi sono oggetto di una gamma particolarmente ampia di politiche da parte dei «paesi importatori» [...] Le maglie delle legislazioni relative all'immigrazione si restringono o si allargano» soprattutto sulla base dello stato dell'economia, come pure delle lotte sociali e della presenza o meno di movimenti xenofobi. Le normative nazionali mirano a favorire alcune categorie di migranti sulla base della qualificazione lavorativa e della loro nazionalità; inoltre, in alcuni casi i paesi di immigrazione hanno sviluppato veri e propri uffici di collocamento all'estero per il reclutamento di forza lavoro straniera (Sacchetto, 2004: 217, virgolette nel testo).

Il quadro generale delineato dal sociologo Devi Sacchetto sembra fotografare con estrema precisione la vicenda di cui ci occupiamo in queste pagine. In quegli anni, la politica migratoria dello Stato italiano ondeggiava tra «la chiusura o il pattugliamento severo delle frontiere e la necessità di manodopera espressa dalle associazioni datoriali» (*ibidem*). In questo contesto, le leggi in materia di immigrazione che si sono succedute dal 1990 in avanti hanno contribuito a regolarizzare circa un milione di stranieri presenti sul suolo italiano (*ibidem*: 282)<sup>18</sup>. Ed è proprio verso i paesi dell'Europa orientale che le politiche internazionali in materia di lavoro sembravano guardare nei primi anni del Duemila, con accordi bilaterali con diversi paesi di quell'area e trattamenti preferenziali per specifiche nazionalità (Pastore, 2001)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> I dati relativi alla presenza di immigrati in Veneto non sono particolarmente aggiornati e precisi. Per diverse ragioni, legate alla modalità di reperimento dei dati, «il quadro statistico su alcune dimensioni essenziali del fenomeno è assai approssimativo» (Anastasia et al., 2003: 54).

<sup>18</sup> Il riferimento è alle leggi Martelli (1990), Dini (1995), Turco-Napolitano (1998), Bossi-Fini (2002).

<sup>19</sup> In questo contesto, come è stato rilevato da una ricerca su lavoro e legalità di Ires Cgil Veneto, basata sulle percezioni degli uffici vertenze del sindacato, le forme contrattuali irregolari e di gestione illegale della manodopera si intrecciano in modo molto stretto con le forme di occupazione legale: «Le pratiche

È in questo quadro politico e legislativo che si inseriscono le strategie di azione del gruppo guidato da Pitarresi. Come già anticipato, il reclutamento di lavoratori stranieri era garantito dall'utilizzo del dispositivo del distacco di lavoratore, regolamentato per la prima volta dalla cosiddetta legge Biagi del 2003. Sul piano del diritto del lavoro, l'aspetto più rilevante dell'intera vicenda riguarda l'utilizzo di questa normativa, che consentiva ai datori di lavoro, per soddisfare un bisogno di produzione, di disporre temporaneamente di alcuni dei dipendenti di un altro imprenditore, figura che nel nostro caso coincide con i prestanome assoldati da Pitarresi e a cui erano intestate le imprese estere. Di questi aspetti si sarebbe occupato in particolare Amedeo Aliberti, che secondo i magistrati «partecipava al sodalizio occupandosi a livello dirigenziale della individuazione degli strumenti amministrativi da impiegare e la conseguente falsa documentazione da produrre per istruire le pratiche inerenti le richieste di lavoro in distacco per la manodopera extracomunitaria e al procacciamento della stessa» in diversi paesi dell'Europa orientale (Tribunale di Venezia, 2007: 8)<sup>20</sup>.

Stando ad alcuni intervistati, uno dei principali elementi di interesse del caso riguarda la capacità dei gruppi di criminalità organizzata di sfruttare la normativa vigente. Va ricordato, in merito, che se buona parte degli imputati ha patteggiato pene ridotte, altri sono stati assolti dai capi di imputazione relativi all'introduzione illegale di manodopera in territorio italiano per insufficienza di prove o perché i reati erano stati nel frattempo prescritti<sup>21</sup>. Da questo punto di vista, il caso Pitarresi è particolarmente significativo non soltanto perché mostra l'inefficacia della normativa allora in vigore nel tutelare i lavoratori immigrati, ma anche perché rivela il potenziale utilizzo di quelle stesse norme a vantaggio di una gestione imprenditoriale non rispettosa dei diritti dei lavoratori coinvolti (Intervista sindacalista).

Perché il distacco di lavoro prevede questo: se tu sei un operaio specializzato, assunto in una società estera, e una società italiana ha bisogno della tua professionalità, tu società italiana fai richiesta

irregolari maggiormente diffuse, oltre al lavoro sommerso in senso stretto, corrispondono all'utilizzo improprio dei vari istituti contrattuali, alla corresponsione di parti della retribuzione in nero e all'elusione dei versamenti contributivi e fiscali» (Ires-Cgil, 2015: 37).

<sup>20</sup> Anche per Aliberti, i principali reati accertati sono stati prescritti. Nel testo dell'ordinanza si fa frequentemente ricorso all'espressione «lavoro in distacco», con riferimento alla normativa relativa al «distacco di lavoratore» o «distacco di lavoro» (D.Lgs n. 276 del 2003). Tale normativa ha subito alcune variazioni nel corso del processo, dando luogo a interpretazioni non sempre univoche. Secondo alcuni intervistati che hanno seguito il processo, l'interpretazione che ne aveva fornito il magistrato Francesco Saverio Pavone, sostenuta da precedenti sentenze, consentiva di imbastire capi d'accusa di un certo peso, mentre il passaggio delle indagini al magistrato che ha affrontato il processo ha visto un significativo cambiamento di atteggiamento da parte dell'accusa (Intervista investigatore).

<sup>21</sup> Altri ancora sono ancora sotto processo in diversi tribunali. È molto difficile ricostruire l'iter e l'esito dei diversi processi che hanno riguardato le decine di imputati, perché si tratta di procedimenti distribuiti in diverse aree e assegnati alle procure competenti rispetto ai territori in cui questi soggetti operavano. Una costola del processo della Dda veneziana, ad esempio, è stata seguita dal Tribunale di Treviso, dove sono stati rinviati a giudizio undici degli imputati. Tra questi, la figlia di Angelo Pitarresi, Sofia, che «avrebbe aperto un conto corrente presso la filiale Antonveneta di Susegana utilizzando sempre denaro illecito proveniente dal padre, nel caso specifico quasi 267 mila euro che poi avrebbe "lavato" reinvestendoli in titoli azionari di vario tipo». F. Poloni, *Caporalato e riciclaggio, due a processo*, in «la Tribuna di Treviso», 25 novembre 2016.

a quella rumena o moldava di avere questo personale. Loro ti dicono che ce l'hanno, forniscono libretti di lavoro che attestano la loro professionalità, questi documenti vengono tradotti e mandati alla Dpl di Venezia. Venezia dice «ok, questi sono formalmente lavoratori di là, formalmente in regola, qua tu mi dichiari che li assumi, tu società li assumi regolarmente, per un periodo massimo di due anni possono stare qua, e a questo punto ti rilascio l'autorizzazione». Il problema era che la società di là che li assumeva era una società fittizia, per cui anche se questi lavoratori subivano un controllo, andavano a cercare il responsabile di una società che di fatto non esisteva. Agli atti ci sono i documenti falsi con cui hanno costituito le società (Intervista investigatore).

Che il dispositivo del distacco di lavoro fosse particolarmente congeniale a una rete di imprese diffuse in territorio veneto era facilmente intuibile. Sulla struttura produttiva decentrata dei distretti locali che caratterizza questo contesto molto si è scritto (si veda soprattutto Becattini, 1979; ma anche Messina, 2001). Se il *miracolo* industriale veneto degli anni Ottanta si fondava in gran parte sull'impiego delle donne, a partire dagli anni novanta «esso deve ringraziare i migranti stranieri e meridionali» (Sacchetto, 2004: 206)<sup>22</sup>. In questa fase, il lavoro nero era inferiore rispetto alla media nazionale (Osservatorio veneto sul lavoro nero, 2003), ma ciò che è più interessante e che ci consente di inquadrare il nostro caso di studio è che «più che di lavoro nero si tratta[va] dell'estensione di un'area di lavoro 'grigio' con un uso improprio delle nuove forme contrattuali, della costruzione di imprese fittizie e di straordinari non contabilizzati» (Sacchetto, 2004: 207). Siamo in un contesto in cui le rivolte in forma di scioperi da parte dei lavoratori – specie di quelli immigrati – sono del tutto sporadiche e si manifestano soltanto in casi in cui le direttive padronali assumono forme di estrema degradazione.

Sui lavoratori immigrati coinvolti nella rete di Pitarresi abbiamo informazioni frammentarie e indirette. Come abbiamo visto, S. ha dichiarato di aver gestito, nella sua veste di capo cantiere per conto del gruppo, fino a circa 900 *contratti*. Si trattava per lo più di lavoratori con qualifiche specifiche dei settori della logistica e della metalmeccanica. Oltre ai lavoratori stranieri, nella rete del gruppo erano coinvolti anche lavoratori italiani, provenienti per lo più da alcune regioni del Sud Italia. Secondo la testimonianza di S., questa mano d'opera era concessa da Pitarresi in *affitto* a diverse aziende locali, con le quali aveva contatti diretti o mediati da agenti distribuiti sul territorio.

Per la manodopera italiana, il corrispettivo incassato dal gruppo per ogni lavoratore variava tra le 35.000 e le 40.000 lire per ogni ora di lavoro, di cui al personale veniva corrisposto dalle 24.000 alle 28.000 lire all'ora<sup>23</sup>. Nel caso della

<sup>22</sup> Sacchetto prosegue ricordando che «dopo la crisi del 1993 i migranti stranieri occupati sono aumentati progressivamente andando a costituire alla fine del 2001 una quota compresa tra il 5 e l'8 per cento della forza lavoro» (Sacchetto, 2004: 206). Si vedano in merito i rapporti di Veneto Lavoro relativi a quegli anni, in particolare Anastasia et al. (2002).

<sup>23</sup> All'epoca dei fatti riferiti da S. la moneta corrente era la lira e che i rapporti tra S. e Pitarresi cessarono proprio nella fase di passaggio all'euro.

manodopera di origine straniera i costi si abbassavano notevolmente: per questi lavoratori Pitarresi percepiva mediamente dalle 25.000 alle 30.000 lire per ogni ora di lavoro, pagando il personale con una somma che si aggirava tra le 10.000 e 12.000 lire all'ora (Tribunale di Venezia, 2007: 85).

Per quanto riguarda gli operai italiani, i canali di ingresso nelle aziende era rappresentato dai legami del gruppo con alcuni soggetti appartenenti a gruppi di criminalità organizzata di alcune aree del Sud Italia.

Allora, ti stavo dicendo: 31 mila lire l'italiano e 24 lo straniero. All'italiano, allo specializzato, davamo 24 mila lire l'ora (e già ce ne tenevamo 10mila lire l'ora); all'extracomunitario, che lo vendevamo a 24/25 mila lire, gli davamo 10 mila lire l'ora e gli pagavamo solo dormire e un pasto la sera, a tutto il resto dovevano pensarci loro. [...] Figurati che noi da 15 persone, io essendo... con il mio modo di fare, sono riuscito a farmi amico l'ingegnere della Danieli. E da 15 persone siamo arrivati a 320 persone che lavoravano per noi. Erano tutti cassintegrati (Intervista S.)

Le 320 persone di cui parla S. erano lavoratori in mobilità che provenivano per lo più dalla Puglia, grazie al lavoro di intermediazione di quelli che egli identifica come i figli «di un vecchio boss della Sacra Corona Unita di Taranto».

Le società venivano costituite presso notai della zona con documenti falsi, verosimilmente a insaputa di questi ultimi. Le stesse persone che comparivano di fronte ai professionisti per la firma dei documenti si recavano di persona in banca per l'apertura dei relativi conti correnti e per la gestione delle successive operazioni. Questo meccanismo era reso possibile dalla complicità del già citato funzionario dell'Ufficio immigrazione:

L'articolo del lavoro in distacco prevede questa possibilità, ma se uno ha bisogno ne prende 3, 5, 10... Ma qua arrivavano in 50 alla volta. Se tu non hai un canale privilegiato, se non hai un ufficio pubblico che ti dia 50 autorizzazioni al lavoro – il che significa che devi fare 50 copie di quei documenti, 50 copie di quei passaporti, 50 marche da bollo – non puoi mica farlo. Il suo [del funzionario dell'Ufficio immigrazione] era il lavoro di uno che oliava i meccanismi... (Intervista S.).

Oltre a quello del funzionario, era necessario il ruolo di alcuni soggetti che operavano sul territorio e mettevano in connessione i lavoratori con le aziende. I lavoratori

venivano istruiti, venivano selezionati qui, dai vari capetti. Uno di questi era Walter Ragni, che stazionava nella zona di Conegliano, il quale diceva: allora, questo può fare il saldatore, quest'altro non vale niente, fagli fare il muratore... Loro hanno interpretato

quella legge a loro vantaggio. Loro dicono, tu mi consenti di farlo: allora io creo una società, faccio venire la manodopera sfruttando la normativa, la alloco a chi ne ha bisogno, con i prezzi che dico io e ai lavoratori gli do quello che voglio io. Loro hanno sfruttato quell'aspetto (Intervista investigatore).

Uno degli aspetti più rilevanti della vicenda riguarda la gestione dei lavoratori dal punto di vista della loro allocazione – in alloggi vicini alle aziende – e del trattamento che veniva loro riservato.

Ad esempio c'era un appartamento a San Donà che, facendo i conti approssimativi, ne conteneva 30-32... Ecco perché quel poliziotto [il funzionario dell'ufficio immigrazione, nda] ha avuto quell'imputazione di concorso, perché tu non puoi non vedere che tutta sta gente l'indirizzo ce l'ha in via Pinco Pallino numero 10, perché possono starcene 1, 2, 3... Ma se ne hai 30, che cos'è, un albergo? (Intervista investigatore).

Va detto, in proposito, che nella sentenza del Tribunale di Venezia (2013: 22) si dichiara che «non è adeguatamente dimostrato che siano state praticate condizioni vessatorie e gravatorie nei riguardi dei lavoratori stranieri». Inoltre, non emergono, da una rassegna stampa relativa a quegli anni, dichiarazioni o iniziative pubbliche legate alla vicenda e promosse da sindacati o associazioni di tutela dei lavoratori. Stando ad alcuni intervistati, le categorie sindacali avrebbero privilegiato, nel corso dell'intera vicenda, un profilo basso, mentre un loro ruolo attivo avrebbe permesso di intraprendere attività di tutela dei lavoratori su un piano civile – anziché penale. Anche questo aspetto della vicenda appare in sintonia con le considerazioni più generali sul rapporto tra lavoro immigrato e sindacato in questo contesto, dove lo scambio tra migranti e strutture sindacali è fortemente condizionato e ostacolato dalla diffusione di pratiche antisindacali da parte delle imprese. Sebbene nel corso degli anni novanta l'iscrizione ai tre sindacati confederali da parte di lavoratori immigrati in Veneto sia progressivamente aumentata, giungendo nei primi anni del Duemila a quota 21500, stando ad alcuni studi svolti proprio in quegli anni, i lavoratori migranti segnalavano «l'assenza del sindacato dai luoghi di lavoro che si coniugava con una scarsa sensibilità verso le condizioni di lavoro, come pure alle loro specifiche situazioni di stranieri» (Sacchetto, 2004: 250).

Nel nostro caso, nelle poche occasioni in cui alcuni lavoratori hanno mostrato l'intenzione di rivolgersi alle strutture sindacali della zona, questi sono stati riportati all'ordine da Pitarresi, minacciati di essere denunciati per essere stati introdotti illegalmente in Italia. È il caso, ad esempio, di 17 lavoratori extracomunitari impiegati in cantieri edili di Spinea (VE) e di Caorle (VE), trasferiti in un appartamento di modeste dimensioni di San Donà di Piave (VE), dove «erano stati chiusi all'interno [...] e colà abbandonati, senza paga e alimenti» (Tribunale di Venezia, 2007: 591). Alcuni di loro erano riusciti a uscire dalla casa attraverso una finestra

e si erano rivolti a un'organizzazione sindacale del luogo. In seguito alla fuga, il fatto venne riportato dai giornali.

Il contatto con l'esponente sindacale che si era occupato della vicenda, provvedendo anche a rifocillare i lavoratori, consentiva di apprendere che 12 lavoratori impiegati – contrariamente a quanto indicato nella richiesta di rilascio delle autorizzazioni – in cantieri di Cormano (MI), a seguito delle loro rimostranze ad una organizzazione sindacale del luogo per le inadempienze del datore di lavoro, improvvisamente, la sera del 13 settembre 2004, erano stati trasferiti nell'appartamento di San Donà di Piave [...] e colà chiusi a chiave all'interno dell'appartamento; successivamente, il 15 ottobre 2004, altri 5 lavoratori romeni, impiegati in cantieri di Verona e di Ponteranica (BG), erano stati trasferiti nel medesimo alloggio (*ibidem*, corsivi nel testo).

Quella raccontata è la sola vicenda che vede interloquire direttamente alcuni lavoratori con la Direzione provinciale del lavoro. Secondo altri intervistati che hanno seguito il caso in qualità di investigatori, infatti, i lavoratori non entravano mai in contatto diretto con la Dpl, né con l'Ufficio immigrazione, che gestiva una mole notevole di casi di ingresso per lavoro in distacco e non poteva controllare direttamente il processo. In questo contesto, «sarebbe stato necessario un intervento sindacale, che invece non si è verificato» (Intervista funzionario polizia).

Un sindacalista intervistato, a conoscenza delle forme di gestione illegale del lavoro immigrato nella provincia di Padova, ha spiegato la sostanziale impossibilità, per i gruppi di lavoratori irregolari, specie se stranieri, di intraprendere un'azione collettiva. Si tratta quasi sempre di

persone che sono tutte in quella condizione: è difficile trovare testimonianze che ci diano la possibilità di andare avanti, perché non dimentichiamoci che le ultime normative sulla legislazione del lavoro (a carico del lavoratore che intenta una causa, le spese del processo e dei legali, di controparte nel caso non vinca), non è proprio un incentivo (Intervista sindacalista 2).

La descrizione dei ridotti margini di azione di questi lavoratori non è proposta esclusivamente da sindacalisti interessati a mettere in luce la penuria di strumenti volti a tutelare i lavoratori in questione. S. racconta come venivano gestite le loro vite in loco. Divisi tra il paese d'origine e un luogo in cui condividevano case con altre decine di persone, essi spendevano gran parte del proprio tempo in Italia per lavorare. Dall'intervista a S. – così come dai documenti giudiziari – emergono biografie e vite quotidiane segnate da orari di lavoro lunghi, svolto in condizioni di scarsa sicurezza. Una visione confermata da chi ha svolto le indagini:

loro venivano accompagnati fino a casa, una volta all'anno, a Na-

tale rientravano nel paese con il biglietto pagato dall'azienda, che gli diceva: «io ti mando però tu devi tornare qua a lavorare». Qualcuno non tornava, però erano pochi... [...] Non è che avevano la disponibilità, questi qua, di avere i documenti e poter andare in giro, anche documenti falsi. Tutto veniva tenuto in mano dal capuzzello... Per cui erano... Anche nell'abbigliamento che serviva, ci sono delle telefonate in cui uno dice «sai, quello si è bruciato la pancia saldando». L'altro: «e vabbè, non è che ora spendo soldi per comprargli le protezioni... Macché? Le scarpe al massimo!» (Intervista investigatore).

In definitiva, il caso Pitarresi ci consente di inquadrare i diversi passaggi del reclutamento del lavoro immigrato in territorio veneto con riferimento a uno specifico modo di condurre l'attività di impresa. Al di là delle specifiche vicende e dei ruoli svolti dai singoli soggetti, alcuni dei quali sono stati assolti per diversi capi di imputazione, si tratta del solo caso che ci consente di ricostruire dinamiche di questo genere con riferimento all'operatività di gruppi di criminalità organizzata italiani nella regione. Le decine di imprenditori coinvolti, alcuni dei quali hanno patteggiato pene ridotte, sono entrate in contatto con un'organizzazione criminale in grado di sostenerne i bisogni economici e di alleggerire il carico di spese da sostenere per la loro gestione. Il tutto, è opportuno ribadirlo, è avvenuto in una fase storica caratterizzata da una sostanziale stabilità economica e in un territorio in cui il tasso di disoccupazione si collocava «da anni ai più bassi livelli osservati non solo in Italia o in Europa, ma nell'intero pianeta» (Anastasia et al., 2003: 33)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> E sono proprio i settori delle imprese coinvolte nel nostro caso a godere dei più alti tassi di occupazione: metalmeccanica e logistica, ma soprattutto edilizia, ambito nel quale l'organizzazione criminale aveva cominciato a operare a pieno regime nei mesi immediatamente precedenti l'apertura dell'inchiesta.



## Bibliografia

ANASTASIA B. et al.

2002 *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto a cura di Veneto Lavoro*, Franco Angeli, Milano.

2003 *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto a cura di Veneto Lavoro*, Franco Angeli, Milano.

BANCA D'ITALIA

2013 *Economie regionali. L'economia del Veneto*, 6, [http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/ecore/2013/analisi\\_s-r/1306\\_veneto/veneto.pdf](http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/ecore/2013/analisi_s-r/1306_veneto/veneto.pdf)

BECATTINI G.

1979 *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n. 1.

BELLONI G., VESCO A.

2014 *Imprenditori e camorristi in Veneto. Il successo del logo casalese*, in R. Sciarrone, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.

CNEL

2010 Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Osservatorio socio-economico sulla criminalità, *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia*, 23 febbraio.

DIAMANTI I.

1993 *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un soggetto politico*, Donzelli, Roma.

DIANESE M.

1995 *Il bandito Felice Maniero*, Il Cardo, Venezia.

GRIBAUDI G.

2009 *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino.

IANNELLO A., VESCO A.

2017 *Tra repressione e conoscenza. Lo studio del fenomeno mafioso e il problema politico del rapporto con le fonti*, in General Intellect, *Università critica*, «il lavoro culturale» ed Effimera.

IRES-CGIL

2015 *Lavoro e legalità. Il punto di vista degli uffici vertenze della Cgil in Emilia-Romagna e in Veneto.*

LUPO S.

2010 *Potere criminale: intervista sulla storia della mafia* (a cura di) G. Savatteri, Laterza, Roma-Bari.

MESSINA P.

2001 *Regolazione politica e sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, UTET, Torino.

PASTORE F.

2001 *L'Italia e le migrazioni dall'est*, in M. Dassù e S. Bianchini, *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico*, il Mulino, Bologna.

SACCHETTO D.

2004 *Il Nordest e il suo oriente. Migranti, capitali e azioni umanitarie*, Ombre Corte, Milano.

SCIARRONE R.

2009 *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma.

2014 *Tra Nord e Sud. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in Id. (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.

TRIGILIA C.

1986 *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, il Mulino, Bologna.

2001 *Capitale sociale e sviluppo locale* in *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso* (a cura di) A. Bagnasco, F. Piselli, A. Pizzorno, C. Trigilia, il Mulino, Bologna.

Documenti giudiziari

TRIBUNALE DI VENEZIA

2007 *Ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di Aliberti Amedeo più 86.*

TRIBUNALE DI VENEZIA

2010a *Giudice per le indagini preliminari: applicazione pena per taluni imputati.*

TRIBUNALE DI VENEZIA

2010b *Giudice per le indagini preliminari: non doversi procedere per taluni reati.*

TRIBUNALE DI VENEZIA

2010c *Giudice per le indagini preliminari: rinvio a giudizio per alcuni imputati.*

TRIBUNALE DI VENEZIA

2010d *Giudice per le indagini preliminari: rito abbreviato per taluni imputati.*

# Le banche dati e le certificazioni di legalità delle imprese

SILVIA BORELLI – MONICA PERSI

## 1. Introduzione

Numerose ricerche su mafia e imprenditoria hanno, da tempo, messo in luce l'esistenza di una c.d. area grigia, «da intendersi come una configurazione relazionale emergente in ambienti istituzionali che [...] offrono strutture di opportunità favorevoli ai comportamenti illegali e/o ambigui, intorno a cui si coagula consenso sociale». All'interno di tale area grigia, esiste «un sistema di vincoli, risorse e benefici per gli attori che partecipano agli scambi» (Sciarrone, Storti, 2016: 371). L'assetto del complesso intreccio di rapporti e scambi tra mafiosi, imprenditori e politici è mutevole nel tempo (Storti, Dagnes, Pellegrino, Sciarrone, 2014: 146). L'area grigia non è poi necessariamente limitata al territorio nazionale, ma può estendersi oltre i confini del nostro Stato<sup>1</sup>.

Messi di fronte all'esistenza di quest'area grigia, i giuristi hanno il problema di conoscere, comprendere e qualificare giuridicamente i rapporti che intercorrono tra persone e imprese. A tal fine, è necessario acquisire informazioni utili a fornire una rappresentazione giuridica dei fatti quanto più possibile corrispondente alla realtà. Solo una corretta ricostruzione giuridica degli eventi permette infatti di azionare le frammentate misure di cui l'ordinamento attualmente dispone per contrastare i fenomeni di criminalità organizzata.

Come segnalato da Vittorio Mete (in questo volume), per conoscere e contrastare l'area grigia sono utili sia le specifiche misure antimafia, sia i generali strumenti di lotta all'illegalità (v. anche Mete, 2015)<sup>2</sup>. All'interno di tale insieme, un ruolo peculiare hanno le banche dati ove può essere immagazzinata una quantità pressoché infinita di informazioni utili a descrivere un fenomeno complesso. Tra le banche dati specifiche merita di essere menzionata la banca dati unica dei documenti antimafia funzionale all'acquisizione della documentazione antimafia, e il sistema integrato di banche dati Sidna-Sidda in cui tutti i magistrati delle direzioni distrettuali antimafia devono inserire gli atti dei procedimenti in materia di criminalità organizzata. Esistono poi banche dati sulle imprese, sugli appalti, sui contributi alle imprese, sui flussi finanziari.

L'efficacia di tali banche dati ai fini conoscitivi (e, se del caso, repressivi) di-

<sup>1</sup> Sull'area grigia v. almeno dalla Chiesa (2012; 2016) e, con posizioni non del tutto sovrapponibili, Sciarrone (2011; 2014).

<sup>2</sup> Come scrive Flick (2013: 18), criminalità organizzata, corruzione e patologia dell'impresa «sono frammenti di un cerchio senza soluzione di continuità fra l'uno e l'altro; sono tre parti di un unico territorio, fra loro connesse». Gli strumenti di contrasto all'illegalità dovrebbero pertanto essere interconnessi e coordinati tra loro.

pende da vari elementi: l’inserimento sistematico dei dati acquisiti<sup>3</sup>, le persone che vi possono accedere, la conoscibilità e l’utilizzo effettivo delle banche dati, l’interconnessione tra banche dati diverse. La nostra indagine si soffermerà su tali elementi, mettendo in luce anche i limiti delle banche dati: la loro capacità di fornire una corretta rappresentazione giuridica della realtà è infatti sempre limitata dal fatto che i dati raccolti possono non corrispondere a ciò che realmente accade (ad esempio, nel caso di società amministrate da prestanome), o fotografano una situazione in un dato momento storico, senza descrivere i fatti in senso diacronico<sup>4</sup>.

Dovendo scegliere, per ovvie ragioni di spazio, di quali banche dati occuparci, ci siamo concentrate sulle banche dati utili a conoscere gli attori economici che operano nell’area grigia e le attività da essi svolte. Ed essendo la nostra ricerca legata al territorio emiliano-romagnolo, abbiamo focalizzato il nostro studio sulle banche dati presenti in regione. Va peraltro evidenziato che la Regione Emilia-Romagna è da tempo in prima linea nella lotta a tutte le forme di criminalità organizzata, e in generale ai comportanti irregolari e illegali. Per razionalizzare e semplificare la normativa regionale in materia di legalità, la Regione Emilia-Romagna ha recentemente adottato un testo unico sulla legalità in cui, oltre a sistematizzare gli strumenti di prevenzione e contrasto già esistenti, sono state introdotte misure nuove dirette a estenderne l’ambito e rafforzarne l’efficacia (art. 1 L.R. n. 18/2016, d’ora in poi: T.U. legalità; Arcidiacono, in questo volume; Nobili, 2017)<sup>5</sup>.

Altro strumento utile per definire gli attori che partecipano o meno all’area grigia sono le certificazioni di legalità. Mediante tali certificazioni, dovrebbe essere definito un nucleo di imprese “virtuose” che non fa parte dell’area grigia. L’autorità pubblica che rilascia il documento che certifica la “virtuosità” dell’impresa svolge verifiche preventive in merito alla sussistenza dei requisiti sostanziali necessari per il rilascio. Questa verifica *ex ante* è funzionale al conseguimento di determinati vantaggi. In particolare, l’amministrazione pubblica si avvale sempre più spesso delle certificazioni di legalità per “filtrare” le imprese meritevoli di accedere all’erogazione di incentivi o contributi di vario genere, o di partecipare a gare d’appalto (v. Linee guida antimafia di cui all’art. 5bis co. 4 d.l. n. 74/2012 del Comitato di coordinamento per l’alta sorveglianza delle grandi opere, 15.10.2012, § 3.2). Le certificazioni preventive di legalità dell’impresa possono poi essere utili per orientare le scelte dei privati. Alcune imprese si sono, ad esempio, impegnate a stipulare contratti di appalto, fornitura, trasporto o altro, solo con imprese dotate di una certificazione di legalità. In tal modo, si contribuisce a diffondere quella

<sup>3</sup> In merito al Sidna-Sidda, il Consiglio Superiore della Magistratura ha, ad esempio, segnalato «l’omesso inserimento nella banca dati distrettuale di atti e informazioni investigative relative a numerosi procedimenti che risultano iscritti a registro generale», denunciando come tale omissione comprometta l’efficacia delle indagini svolte dagli uffici (risoluzione del 13.3.2014).

<sup>4</sup> Va segnalato però che numerose banche dati consentono un monitoraggio *in itinere*. Come vedremo, il servizio di monitoraggio d’impresa del registro delle imprese permette di verificare se sono state presentate o iscritte variazioni nel registro per un gruppo di imprese di interesse; Sitar (sistema informativo telematico dell’osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dell’Emilia-Romagna) consente di monitorare il ciclo dell’appalto dalla fase di programmazione a quella di collaudo; Repac (registratore automatico delle presenze autorizzate nei cantieri) permette di rilevare le entrate e le uscite degli addetti accreditati in cantiere.

<sup>5</sup> Si v. anche il Patto per il lavoro dell’Emilia-Romagna su cui Borelli, Mete, 2015.

cultura della legalità necessaria (anche) per il contrasto alla criminalità organizzata (Ranieri, 2015: 392).

Anche in questo caso, la nostra ricerca si concentrerà sull'efficacia di tali certificazioni nel delimitare l'area grigia, efficacia che dipende, in primo luogo, dalla capacità di offrire una rappresentazione giuridica dell'impresa il più possibile corrispondente alla realtà. L'efficacia delle certificazioni dipende pertanto dalla loro connessione con le banche dati: quanto più i requisiti cui è subordinato il rilascio della certificazione sono verificati mediante l'accesso ai dati raccolti nelle banche dati (e non si basano solo su dichiarazioni e/o autocertificazioni dell'impresa), tanto più la certificazione si dovrebbe avvicinare alla realtà<sup>6</sup>.

Anche per le certificazioni di legalità verranno messi in evidenza i limiti che derivano, in primo luogo, dal rischio di considerare la verifica *ex ante* esaustiva dei necessari controlli sull'impresa. La "virtuosità" certificata dell'impresa non riguarda le condotte che l'impresa ha tenuto dopo il rilascio della certificazione. Il fatto che il possesso della certificazione di legalità abbia l'effetto di escludere l'impresa da futuri controlli non ha pertanto alcun fondamento logico.

## 2. Le banche dati sulle imprese

Gli studi su mafia e impresa dimostrano come la molteplicità di soggetti in cui viene frammentato il ciclo produttivo possa generare fenomeni di illegalità (Ciconte, 2016: 47). Spezzettando il ciclo produttivo, l'impresa può avvalersi, per alcuni tratti di essi, dei servizi offerti dalla mafia<sup>7</sup>. Inoltre, esistono talora «cartelli» o «comitati di affari», «cementati da accordi collusivi che finiscono per controllare e regolare le attività e la filiera produttiva di un determinato settore economico a livello locale» (Sciarrone, 2011: 38)<sup>8</sup>. Esaminare l'impresa significa dunque svelare il *business model* creato per lo svolgimento di un'attività economica organizzata, rivelando anche l'eventuale ruolo che in esso rivestono i mafiosi.

Nell'ambito della ricostruzione delle strategie messe in atto dall'impresa per operare nel mercato, le banche dati permettono di individuare le persone fisiche che, sulla carta, operano "dietro" alle persone giuridiche.

<sup>6</sup> In tale prospettiva meritano di essere ricordati i Protocolli siglati da Unioncamere per rendere disponibile i dati contenuti nel registro delle imprese a favore delle Prefetture per lo svolgimento dei compiti ad esse affidate dal d. lgs. 159/2011 e delle Regioni (Protocollo d'intesa per la legalità sottoscritto il 14 dicembre 2011 tra Unioncamere e il Ministero degli Interni; Protocollo d'intesa sottoscritto il 3.7.2012 tra l'Unioncamere Emilia-Romagna e la Regione Emilia-Romagna).

<sup>7</sup> Alcuni studi (Storti, Dagnes, Pellegrino, Sciarrone, 2014: 142; Moro, Catino, 2016: 340) hanno, ad esempio, messo in luce come, nel 2008, la TNT Global Express s.p.a. decideva di riorganizzare la rete logistica e il sistema di *outsourcing* in Lombardia, avvalendosi dei «servizi» di una società controllata dalla 'ndrangheta, che sarebbe stata in grado di garantire tariffe competitive, ordine e stabilità nell'esecuzione del servizio.

<sup>8</sup> Nelle conclusioni di parte civile nel processo *Aemilia* depositate per conto della Camera territoriale del lavoro di Modena e Reggio Emilia viene evidenziato che «caratteristica peculiare della cosca emiliana risulta essere il suo connotarsi come una sorta di "cartello" di imprese attive, talvolta anche in modo lecito, prevalentemente nel settore dell'edilizia e in quelli a questo connessi. Tale sistema ha consentito alle aziende facenti capo agli associati di operare spesso in maniera perfettamente sinergica ed anche contemporaneamente nell'ambito del medesimo cantiere con una programmata e rispettata ripartizione dei lavori che ha garantito a tutti i soggetti coinvolti ingenti profitti».

Nel caso dei prestanome, la consultazione delle banche dati può rivelare anomalie da cui è possibile dedurre che chi formalmente amministra la società non corrisponde a chi, di fatto, dà le direttive (ad esempio, se la *governance* della persona giuridica è del tutto inappropriata, come nei casi in cui il presidente o l'amministratore unico è un cittadino straniero del tutto ignaro del suo ruolo o una persona vicina al clan, non esiste un consiglio di amministrazione o non sono stati nominati gli organi di controllo).

Come vedremo, mediante le banche dati è altresì possibile mettere in luce gli intrecci che esistono tra persone fisiche e giuridiche. È possibile cioè vedere se una persona fisica ricopra diverse cariche in più società, così come la partecipazione e il controllo di una società su un'altra. Attraverso visure storiche è altresì possibile verificare le trasformazioni della società, le diverse cariche sociali assunte nel tempo da una persona fisica in diverse società. È poi possibile localizzare le sedi della società e verificare se più società hanno tutte la medesima sede (ad esempio, presso un compiacente commercialista).

Prima di passare all'esame dettagliato delle banche dati sull'impresa, va accennato al fatto che la personalità giuridica è oggi divenuta lo strumento prediletto per lo svolgimento dell'attività d'impresa. La personalità giuridica permette infatti di limitare il rischio di impresa: il singolo circoscrive *ex ante* il capitale che mette in gioco nello svolgimento di un'attività economica. Ciò che, di per sé, è perfettamente lecito, può compromettere l'effettività della normativa, in primo luogo quella lavoristica, previdenziale e fiscale. Un imprenditore spregiudicato può decidere di chiudere una società (talora facendola fallire), per poi proseguire la medesima attività con altra società<sup>9</sup>. In altre occasioni è capitato che un imprenditore facesse transitare i lavoratori da una società a un'altra per conseguire illegittimamente benefici da parte dello Stato<sup>10</sup>. In questa prospettiva, la personalità giuridica diviene uno strumento di cui si avvalgono impudenti imprenditori per costruire un *business model* che permette, da un lato, di sfuggire alle responsabilità che dovrebbero conseguire all'esercizio dell'attività economica, dall'altro, di drenare risorse da parte dello Stato<sup>11</sup>. Il problema è che, nel nostro ordinamento, gli strumenti per debellare tali fenomeni non esistono o esistono in forma embrionale, ciò che li condanna all'inefficacia.

La prima banca dati di cui ci dobbiamo occupare è il registro delle imprese, l'anagrafe ufficiale e la più completa banca dati delle imprese, dov'è possibile reperire le informazioni relative a tutte le imprese formalmente attive, qualsiasi sia

<sup>9</sup> Nel caso Perego, ad esempio, la Perego General Contractor veniva creata dopo che cessavano la loro attività altre società del gruppo, considerate «rami secchi, oberati di debiti». Parte del capitale della Pgc era in mano a finanziarie che schermavano ingenti capitali manovrati da 'ndranghetisti (Storti, Dagnes, Pellegrino, Sciarrone, 2014: 140).

<sup>10</sup> Il Ministero del lavoro ha disposto specifiche azioni ispettive volte a contrastare le condotte delle imprese dirette a conseguire abusivamente i benefici di cui all'art. 1 co. 118 l. 190/2014 (circ. n. 9960/2015).

<sup>11</sup> La Cassazione (sent. n. 13583/2015) ha ritenuto legittimo negare i benefici contributivi in favore dell'impresa che assume lavoratori collocati in mobilità, nel caso in cui ricorrano «assetti proprietari sostanzialmente coincidenti» tra l'impresa che ha proceduto ai licenziamenti e quella che effettua le nuove assunzioni. Ciò accade quando vi siano elementi che facciano presumere la presenza di un comune nucleo proprietario, in grado di ideare e fare attuare un'operazione coordinata di ristrutturazione, comportante il licenziamento di taluni dipendenti da una azienda, e la loro assunzione da parte dell'altra (Cass. n. 9532/2002, n. 8988/2008, ordinanza n. 16288/2011)

la loro forma giuridica e il settore in cui operano, che abbiano la sede o un'unità locale sul territorio nazionale<sup>12</sup>. Presso ciascuna Camera di commercio è istituito l'Ufficio del registro imprese in cui si devono obbligatoriamente iscrivere le imprese che hanno sede nella provincia e le imprese che hanno sede all'estero ma ivi hanno un'unità produttiva (artt. 2188 c.c. e ss.).

Il registro delle imprese contiene le informazioni relative all'impresa (denominazione, ragione sociale, statuto, amministratori, sindaci, membri di organi di controllo, soci e titolari di diritti su quote o azioni, bilanci, partecipazioni in altre società) e descrive tutti i successivi eventi che hanno interessato quell'impresa (trasferimenti di quote, cessioni, fusioni, affitto o trasferimento d'impresa, società o enti controllanti, procedure concorsuali, ecc.). Nel momento dell'iscrizione o delle successive modifiche, la Camera di commercio è tenuta a verificare la regolarità formale di un atto: il conservatore responsabile del registro non può e non deve vagliare la veridicità delle informazioni iscritte (se, ad esempio, vi siano dei prestanome o se le somme che figurano nei bilanci non corrispondano al vero).

L'accesso al registro delle imprese è pubblico, tuttavia per la consultazione presso gli sportelli delle Camere di commercio è richiesto un contributo economico. Tra i servizi di consultazione offerti, i più rilevanti ai nostri fini sono:

- il servizio di consultazione informatica di base attraverso cui si possono reperire informazioni relative a una persona fisica o giuridica, e si possono estrarre documenti, quali: la visura camerale ordinaria o storica, la scheda persona (con la lista delle imprese in cui ricopre o ha ricoperto cariche), la scheda storica delle partecipazioni in altre società, un prospetto informativo che contiene solo una specifica tipologia di dati (ad esempio sugli amministratori, sulla localizzazione delle unità produttive, sui bilanci);
- il servizio di monitoraggio d'impresa che permette di verificare periodicamente e in modo automatico le variazioni nel registro imprese relative a un gruppo di imprese di interesse, operative in un determinato territorio, o che svolgano determinate attività. Se intervengono una o più variazioni (relative ai soci, alle cariche sociali, al bilancio, allo statuto, alle attività svolte, ad eventi straordinari, come fusioni, scissioni), l'utente viene avvisato via email con cadenza settimanale e i documenti ufficiali, con le informazioni aggiornate, vengono resi disponibili nella sua area personale;
- il servizio degli elenchi di imprese che consente di selezionare elenchi di imprese attraverso vari criteri, liberamente combinabili: localizzazione (sedi d'impresa, sedi secondarie, unità locali); stato (attiva, inattiva, sospesa, cancellata, in iscrizione); forma giuridica; attività; procedure in corso (scioglimenti, liquidazioni, e tutte le procedure concorsuali previste); classe di capitale sociale; range di fatturato; classe di numero di addetti; range di data di iscrizione, range di data di cancellazione;
- il servizio di navigazione visuale che offre la possibilità di rappresentare i dati raccolti nel registro delle imprese in forma grafico-visuale, in modo tale da consentire un'immediata percezione delle relazioni esistenti tra persone e imprese. Questo strumento di consultazione offre dunque una

<sup>12</sup> Il Registro Imprese è annoverato tra le basi di dati di interesse nazionale (art. 60 d. lgs. 82/2005).

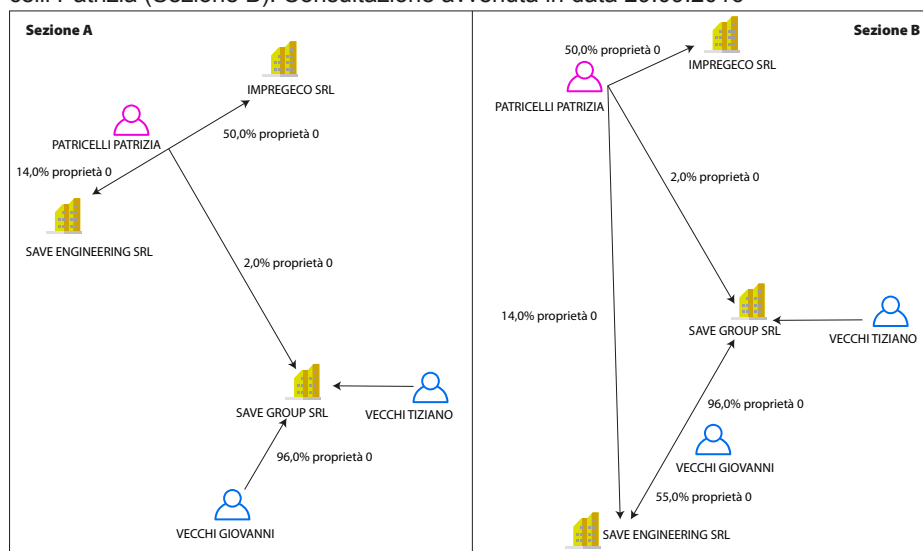


fotografia completa e aggiornata, ma non storica, dei legami esistenti in un determinato momento tra persone fisiche e giuridiche (cariche rivestite, quote, ecc.).

I grafici riportati nella figura 1 sono un esempio di rappresentazione grafico-visuale dei legami societari tra alcune persone fisiche e giuridiche oggetto d'indagine nel processo *Aemilia*. La simulazione effettuata presso gli uffici della Camera di Commercio di Ferrara intendeva verificare se la banca dati in esame fornisse o meno elementi di prova delle relazioni tra imprenditori e imprese. A seguito della lettura di alcuni atti processuali, sono state selezionate un gruppo di imprese e di persone fisiche che, in base alle fonti consultate, presentavano legami significativi. La navigazione visuale ha consentito di fotografare i collegamenti tra tali soggetti. La simulazione, tuttavia, ha prodotto i risultati grafici attesi soltanto per alcune delle imprese e degli imprenditori selezionati. Come già ricordato, il servizio di navigazione visuale offre un'istantanea dettagliata delle imprese iscritte in un determinato momento storico nel registro imprese.

### Figura 1:

Simulazione *ri.visual*: Save Group s.r.l. per la quale risultano, dagli atti giudiziari consultati, "flussi economici significativi con Impregeco s.r.l." → persona fisica di collegamento Patrizia Patricelli (Sezione A); collegamento tra Save Group s.r.l. → Save Engineering s.r.l. → Vecchi Giovanni; collegamento tra Save Group s.r.l. → Impregeco s.r.l. → Patricelli Patrizia (Sezione B). Consultazione avvenuta in data 29.09.2016



La maggior parte delle imprese coinvolte nel processo *Aemilia* avevano cessato la loro attività al momento della consultazione ed erano perciò state cancellate dal registro imprese, oppure erano imprese sequestrate e amministrate da Federica Zaniboni, incaricata dal tribunale di seguire le fasi di amministrazione, gestione e destinazione per la quasi totalità delle imprese sequestrate nell'ambito del procedimento. Un ulteriore problema è conseguito al fatto che i soggetti imputati e poi condannati nel processo erano spesso imprenditori occulti che, come tali, non risultavano nelle banche dati del registro imprese.

Il registro delle imprese è connesso ai registri di altri 24 paesi europei mediante lo *European Business Register*. Va tuttavia sottolineato che le informazioni ivi disponibili sono meno dettagliate di quelle che si possono acquisire mediante l'accesso ai registri nazionali. Pertanto, quando l'impresa ha unità produttive all'estero è tuttora difficile acquisire i dati che si possono ricavare dal registro delle imprese per le unità produttive collocate nel territorio nazionale<sup>13</sup>.

Sulla carta, i servizi offerti dal registro delle imprese sono senz'altro utili per ricostruire la complessa trama di attori e rapporti che popolano l'area grigia. Va però sottolineato che, nel corso della ricerca, la consultazione della banca dati non si è rivelata affatto semplice: alcune Camere di commercio hanno negato l'accesso ai servizi offerti dal registro delle imprese sostenendo che solo gli utenti dotati di apposito abbonamento e le forze dell'ordine possono accedervi; in altre circostanze il diniego è stato giustificato a causa della carenza di fondi per la messa a disposizione di personale adibito alla banca dati. Durante le consultazioni operate presso gli uffici della Camera di commercio di Ferrara, gli operatori hanno dichiarato che il servizio di navigazione visuale non era mai stato richiesto prima allo sportello e che solo in due occasioni era stato richiesto l'accesso da parte di forze dell'ordine. La pressoché totale mancanza di conoscenza dei servizi offerti dal registro delle imprese (salvo per i servizi di consultazione di base) è emersa anche nel corso dei colloqui con sindacalisti e rappresentanti di associazioni di categoria. Possiamo dunque concludere che il registro delle imprese è certamente uno strumento importante per la ricostruzione giuridica degli operatori economici attivi all'interno dell'area grigia, tuttavia i servizi ivi forniti, per ciò che emerge dalla nostra attività di ricerca, sono pressoché sconosciuti da coloro che potrebbero avere un interesse all'accesso a tali informazioni, né si è riscontrata alcuna volontà, da parte delle Camere di Commercio, di pubblicizzarne l'utilizzo.

Deve altresì segnalarsi che la normativa europea (dir. 2009/109/CE recepita con d. lgs. 123/2012 che modifica l'art. 2501ter co. 3 c.c.), ai fini di ridurre e semplificare gli adempimenti a carico delle imprese, prevede che talune informazioni relative alla società possano essere pubblicate sul sito internet della società, anziché nel registro imprese. Tale scelta non è affatto condivisibile in quanto il registro imprese è una piattaforma documentale pubblica, accessibile a chiunque vi abbia interesse, unica, in cui le informazioni sono dovutamente ordinate, «che, per le modalità e il carattere amministrativo della sua gestione, garantisce l'integrità dei dati iscritti o depositati, la certezza della data di iscrizione/deposito, la continuità dell'accesso, la conformità e completezza dei dati medesimi» (Cian, 2015: 796); il sito internet della società manca di queste caratteristiche. In sostanza, il passaggio dalla pubblicazione amministrativa a quella via web obbliga chi è interessato ad acquisire informazioni sulla società a navigare tra le pagine di diversi siti internet gestiti dalla stessa impresa, cercando qua e là le informazioni che ivi sono raccolte, senza peraltro alcuna garanzia circa la conservazione nel tempo delle stesse (cosa accade, ad esempio, se la società fallisce? Chi garantisce il mantenimen-

<sup>13</sup> Nel caso Pitarresi (v. Vesco in questo volume), Pitarresi aveva costituito due società in Romania, con sede nel medesimo indirizzo, amministrate da prestanome, che servivano al solo scopo di assumere lavoratori rumeni da distaccare poi presso imprese stabilite in Italia.

to del sito?). Tale passaggio compromette sia la funzione informativa assoluta dal registro delle imprese, sia il ruolo che esso ha ai fini conoscitivi, e dunque della prevenzione e del contrasto dell'illegalità in ambito economico.

Altra banca dati utile a conoscere l'impresa è la già citata banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia (art. 96 d. lgs. 159/2011). La vigente normativa prevede che, salvo specifiche eccezioni (art. 83 co. 3 d. lgs. 159/2011), le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le aziende vigilate dallo Stato o da altro ente pubblico, le società comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici debbano acquisire la documentazione antimafia, prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici (art. 83 co. 1)<sup>14</sup>. Tali soggetti acquisiscono la comunicazione o l'informazione antimafia immediatamente, mediante la consultazione della B.D.N.A. (art. 87 co. 1 e art. 90 co. 1), salvo nei casi in cui da tale consultazione emergano dubbi sui requisiti richiesti per il rilascio che vengono verificati dalla prefettura (art. 88 co. 2 e ss., e art. 92 co. 2 e ss.). Nella B.D.N.A. sono contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, liberatorie e interdittive. La B.D.N.A. permette altresì di consultare i dati acquisiti nel corso degli accessi nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici disposti dal prefetto (art. 98).

Quando emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 d. lgs. 159/2011 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84 co. 4 e 91 co. 6 d. lgs. 159/2011 nelle società o imprese interessate, i soggetti pubblici sopra indicati non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o consentire le concessioni e le erogazioni (art. 94 co. 1)<sup>15</sup>. Se tali informazioni vengono acquisite dopo che il contratto è stato stipulato, i soggetti pubblici revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite (art. 94 co. 3).

La creazione della B.D.N.A. ha permesso, da un lato, di snellire e rendere meno onerosa per le imprese la procedura di rilascio del certificato, dall'altro, di incrementare la veridicità di ciò che la documentazione antimafia attesta.

<sup>14</sup> La documentazione antimafia è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia. La prima consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 d. lgs. 159/2011. La seconda consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 d. lgs. 159/2011, nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nell'art. 91 co. 4 d. lgs. 159/2011 (art. 84 d. lgs. 159/2011). L'informazione antimafia è richiesta prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti pubblici di importo rilevante (art. 91 co. 1 e 1bis), salvo per i settori a maggiore rischio di infiltrazione mafiosa per cui è sempre obbligatoria l'acquisizione della documentazione indipendentemente dal valore del contratto (art. 91 co. 7). Il T.U. per la legalità della Regione Emilia-Romagna richiede la comunicazione antimafia anche con riferimento alle imprese affidatarie ed esecutrici di lavori edilizi di valore superiore a 150.000 € (art. 32).

<sup>15</sup> Nel caso in cui emerga un tentativo di infiltrazione mafiosa in un'impresa parte di un'associazione temporanea di imprese o di un consorzio, le cause di divieto o di sospensione di cui all'art. 67 non operano nei confronti delle altre imprese partecipanti, quando la predetta impresa sia estromessa o sostituita anteriormente alla stipulazione del contratto (art. 95).

### 3. Le banche dati sull'attività delle imprese

Tra le banche dati che monitorano l'attività delle imprese, un ruolo di primo piano hanno le banche dati relative agli appalti pubblici. L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) gestisce la banca dati nazionale dei contratti pubblici, nella quale confluiscono tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, sui contratti pubblici onde garantire l'accessibilità, la trasparenza, la pubblicità e la tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive (art. 213 co. 8 d. lgs. 50/2016). La banca dati è amministrata dalla sezione centrale dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Al fine di assicurare il rispetto del principio di unicità dell'invio delle informazioni e la riduzione degli oneri amministrativi, l'efficace monitoraggio delle opere pubbliche e la tracciabilità dei relativi flussi finanziari, sono previste modalità di rilevazione e interscambio delle informazioni tra la banca dati nazionale dei contratti pubblici, la banca dati delle pubbliche amministrazioni (art. 13 l. 196/2009), il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (art. 1 co. 5 l. 144/1999) e dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi (art. 36 d.l. 90/2014). Sono altresì previste modalità di interscambio delle informazioni tra la banca dati nazionale dei contratti pubblici e la banca dati nazionale degli operatori economici (art. 81 d. lgs. 50/2016)<sup>16</sup>, così da garantire un'efficace prevenzione dei fenomeni di corruzione e di illegalità, e per ottimizzare l'utilizzo dei dati nell'interesse degli operatori economici e delle stazioni appaltanti.

L'Anac gestisce anche il casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, contenente tutte le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici con riferimento alle cause di esclusione da una procedura d'appalto o una concessione (art. 80 d. lgs. 50/2016)<sup>17</sup>. Nel casellario sono inserite anche le ulteriori informazioni utili ai fini dell'attribuzione del *rating* di impresa o del conseguimento dell'attestazione di qualificazione prevista per i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro (art. 84 d. lgs. 50/2016). Anche il casellario è collegato con la banca dati nazionale degli operatori economici. Il casellario dei contratti pubblici e la banca dati nazionale dei contratti pubblici possono essere consultati dalla Direzione Nazionale Antimafia (Protocollo d'intesa tra Anac e Dna del 13.11.2017).

Il Sitar è il sistema informativo telematico dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dell'Emilia-Romagna<sup>18</sup>. Esso con-

<sup>16</sup> In questa banca dati è raccolta la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal codice dei contratti pubblici, e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza di tali requisiti (art. 81 co. 1).

<sup>17</sup> La prefettura comunica all'Anac le informazioni antimafia interdittive adottate, ai fini dell'inserimento nel casellario informatico e nella banca dati nazionale dei contratti pubblici (art. 91 co. 7 bis d. lgs. 159/2011).

<sup>18</sup> L'osservatorio regionale dei contratti di lavori, servizi e forniture deve acquisire informazioni e dati utili a consentire la trasparenza dei procedimenti di scelta del contraente e a monitorare l'attività degli operatori economici in sede di partecipazione alle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, e i dati relativi al ciclo dell'appalto e degli investimenti pubblici. L'osservatorio deve altresì assicurare

sente di monitorare il ciclo dell'appalto pubblico dalla fase di programmazione a quella di collaudo attraverso le fasi intermedie di bando, aggiudicazione ed esecuzione tenendo conto delle specificità dell'appalto in relazione alla tipologia ed all'importo. La banca dati assolve così alle esigenze di monitoraggio e semplifica l'azione di invio delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti attive sul territorio regionale, concentrando in un'unica banca dati le diverse informazioni.

Nel 2012 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra la regione Emilia-Romagna e la provincia di Reggio Emilia per la sperimentazione di un osservatorio provinciale degli appalti di lavori pubblici nella provincia di Reggio Emilia denominato Opal-Re. L'osservatorio monitora i contratti relativi ai lavori pubblici che si realizzano in provincia di Reggio Emilia, affidati in qualunque forma dalle amministrazioni che abbiano sottoscritto il protocollo provinciale. Il progetto prevede la realizzazione di un sito internet ([www.opal-re.it](http://www.opal-re.it)) in cui sono attivate due principali sezioni dinamiche: la mappa dei cantieri di lavori pubblici oggetto di monitoraggio tramite cui accedere al "cartello di cantiere virtuale" e l'archivio delle fasi di monitoraggio dei contratti di lavori pubblici delle amministrazioni d'ambito provinciale. I livelli di accesso previsti sono stati differenziati tra quelli "ad accesso libero" rivolti a tutti i cittadini e quelli "ad accesso riservato" alle istituzioni pubbliche e agli organi ispettivi.

Sfinge è il sistema elettronico della regione Emilia-Romagna che pubblica in open data le informazioni relative alle richieste e ai contributi assegnati per la ricostruzione del patrimonio edilizio privato danneggiato dagli eventi sismici del maggio 2012. Nella domanda di contributo devono essere indicati, a pena di esclusione, i dati relativi a tutti i fornitori e subfornitori degli interventi di rimozione delle carenze strutturali e di miglioramento sismico, inclusa, per coloro che operano nei settori elencati dall'art. 5 bis d. l. 74/2012 e dall'ordinanza n. 91 del 2012 del presidente della regione Emilia-Romagna, la data di iscrizione o di presentazione della richiesta di iscrizione agli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (c.d. white list) (ordinanza n. 25/2015 del presidente della regione Emilia-Romagna, p. 8.8, lett. i).

Repac è un sistema informativo telematico per la rilevazione e la supervisione da remoto delle presenze di addetti e operatori preventivamente accreditati a operare nei cantieri edili<sup>19</sup>. Ai soggetti autorizzati all'accesso al cantiere viene rilasciato un tesserino che permette di visualizzare e registrare i relativi dati. Presso tutti gli ingressi e le uscite viene posizionato un dispositivo di registrazione accessi che rileva tutti gli ingressi e le uscite degli addetti dotati di tesserino di riconoscimento. Repac è dunque un sistema di controllo che permette al committente, alle

la diffusione e la disponibilità da parte degli enti pubblici preposti all'effettuazione dei controlli, nonché degli altri soggetti aventi titolo alla loro acquisizione (art. 24 co. 2 T.U. per la legalità). In senso analogo v. art. 21 l.r. Calabria 9/2018.

<sup>19</sup> Repac è una delle misure attuative della L.R. Emilia-Romagna n. 2/2009 sulla tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile. In base all'art. 30 co. 1 T.U. per la legalità, la Regione Emilia-Romagna «definisce i casi e le modalità di adozione e di applicazione obbligatoria di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri al fine di assicurare un più efficace e coordinato esercizio delle attività di vigilanza». La Regione inoltre predispone, aggiorna e pubblica l'elenco delle imprese che si avvalgono dei sistemi informatici di controllo e registrazione durante l'esecuzione dei lavori (art. 30 co. 2). In senso analogo v. art. 26 l.r. Calabria 9/2018.

imprese appaltatrici e sub-appaltatrici e agli organismi di vigilanza di sapere, in tempo reale, chi è presente nel cantiere<sup>20</sup>. Gli utenti possono consultare una mappa territoriale dove i cantieri monitorati con il sistema informativo Repac risultano localizzati e quindi accedere al cartello di cantiere aggiornato in tempo reale con i dati di tutte le imprese (appaltatrice, sub-appaltatrici e sub-contraenti). Gli utenti possono inoltre conoscere le date di conclusione dei lavori aggiornate in relazione agli stati d'avanzamento. Con questo sistema, gli organismi di vigilanza possono conoscere i dati relativi alle imprese presenti nel cantiere, gli operatori che vi hanno accesso, l'elenco giornaliero delle entrate e delle uscite e un quadro di sintesi per periodi temporali selezionati degli accedenti con il computo delle ore/minuti di permanenza in cantiere<sup>21</sup>. A chiusura degli stati di avanzamento o alla fine dei lavori si può, attraverso l'elaborazione delle presenze messa in relazione con le mansioni degli operatori, redigere un rapporto che mostrerà a consuntivo l'incidenza della manodopera per singola categoria di lavorazioni principali. Repac è dunque un'efficace misura di contrasto all'impiego di manodopera irregolare e alle violazioni della normativa in materia di orario di lavoro<sup>22</sup>.

#### 4. Le certificazioni di legalità delle imprese

La l. 190/2012 (art. 1 co. 52 – 57) ha previsto la creazione presso ogni prefettura di un elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (c.d. *white list*). Le attività imprenditoriali per le quali è prevista l'iscrizione nell'elenco prefettizio sono indicate all'art. 1 co. 53 l. 190/2012 (si tratta, in sostanza, di attività riconducibili al settore edilizio, dei trasporti, e dello smaltimento dei rifiuti). In tali settori, le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le aziende vigilate dallo Stato o da altro ente pubblico, le società comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici hanno l'obbligo di consultare gli elenchi di cui all'art. 1 co. 5 l. 190/2012 al fine di acquisire la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria. L'iscrizione nell'elenco è equipollente alla documentazione antimafia anche per la stipula, l'approvazione o l'autorizzazione di contratti o sub-contratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali l'iscrizione nell'elenco è stata disposta (art. 1 co. 52 bis l. 190/2012).

L'iscrizione negli elenchi è volontaria e ha efficacia per un periodo di 12 mesi

<sup>20</sup> Va segnalato che, nel protocollo d'intesa tra la regione Emilia-Romagna e la provincia di Bologna per il potenziamento dell'attività di controllo nei cantieri edili e di ingegneria civile per la tutela della sicurezza del lavoro, anche le organizzazioni sindacali hanno il diritto di accedere ai dati raccolti da Repac.

<sup>21</sup> L'osservatorio regionale dell'Emilia-Romagna sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso è tenuto a segnalare agli enti competenti per l'effettuazione delle attività di vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e di obblighi assicurativi e previdenziali le situazioni in cui emergano significativi elementi sintomatici di alterazione del congruo e regolare svolgimento delle attività nei cantieri (art. 31 T.U. per la legalità).

<sup>22</sup> Altra misura recentemente adottata per contrastare il lavoro irregolare e sommerso nei cantieri è il c.d. Dure di congruità che verifica la diretta proporzionalità tra il numero dei lavoratori dichiarati e i relativi versamenti contributivi, rispetto all'ammontare complessivo dell'opera (accordo sulla istituzione del documento unico di regolarità contributiva (Dure) per congruità firmato da Ministero del Lavoro, Inps, Inail, rappresentanti delle quattro regioni colpite dal terremoto nel 2016 e parti sociali il 7.2.2018).

a decorrere dalla data in cui è disposta e può essere rinnovata su richiesta dell'impresa (art. 2 co. 3 d.p.c.m. 18.4.2013). L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede qualora non sussistano cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 d. lgs. 159/2011, e tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84, co. 4 e 91 co. 6 d. lgs. 159/2011. A tal fine, la prefettura consulta la B.N.D.A.<sup>23</sup> La prefettura effettua inoltre verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, qualora rilevi il venir meno delle condizioni per l'iscrizione nell'elenco di merito, dispone la cancellazione dell'impresa dallo stesso (art. 5 co. 3 d.p.c.m. 18.4.2013). L'elenco di merito è pubblicato sul sito istituzionale della prefettura competente (art. 8 co. 1 d.p.c.m. 18.4.2013).

Come già ricordato, la regione Emilia-Romagna ha previsto l'obbligo di iscrizione alla *white list* prefettizia per tutte le imprese coinvolte nei cantieri del sisma del 2012<sup>24</sup>.

L'obbligo sussiste per tutti coloro che eseguono lavori di ricostruzione post-sisma nelle province interessate dagli eventi calamitosi, direttamente (appalto) o tramite sub-appalto o altro sub-contratto. Nei contratti stipulati da soggetti privati percettori di contributi pubblici per il ripristino degli edifici danneggiati è introdotta *ex lege* una clausola risolutiva espressa secondo cui il privato può chiedere la risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1456 c.c. nell'ipotesi in cui nei confronti dell'appaltatore sia emessa una informazione prefettizia interdittiva. Analogamente, l'appaltatore può chiedere la risoluzione del contratto qualora nei confronti del sub-appaltatore o dei fornitori venga emessa un'informazione prefettizia interdittiva o un provvedimento di diniego o cancellazione dall'elenco di merito prefettizio (Linee guida antimafia di cui all'art. 5bis co. 4 d.l. n. 74/2012 del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, 15.10.2012, p. 3.2).

Il *rating* di legalità è stato introdotto dall'art. 5ter d.l. 1/2012. Il *rating* è attribuito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) in raccordo con il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e l'Autorità nazionale anticorruzione. Le richieste di attribuzione del *rating* vengono altresì trasmesse alla Commissione consultiva composta da un rappresentante dell'Agcm, un rappresentante del Ministero dell'interno, un rappresentante del Ministero della giustizia, un rappresentante dell'Anac e un rappresentante del mondo imprenditoriale, che può segnalare la sussistenza di elementi rilevanti ai fini della valutazione della richiesta.

Possono richiedere l'attribuzione del *rating* le imprese aventi sede operativa nel territorio nazionale, che abbiano raggiunto un fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso l'anno precedente alla richiesta di *rating* riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza e risultante da un bilancio regolarmente approvato dall'organo aziendale competente<sup>25</sup>, che siano iscritte al registro

<sup>23</sup> Va segnalato che, a sua volta, la prefettura è tenuta ad alimentare la B.D.N.A. in quanto deve comunicare i provvedimenti di diniego e di cancellazione dall'elenco di merito (art. 6 D.P.C.M. 18.4.2013).

<sup>24</sup> Le prefetture dell'area interessata dal terremoto del 2012 continuano a tenere gli elenchi di merito di cui all'art. 5 bis d.l. 74/2012 limitatamente agli ulteriori settori di attività individuati con l'ordinanza n. 91 del 2012 del Presidente della regione Emilia-Romagna.

<sup>25</sup> La regione Emilia-Romagna promuove accordi per la progressiva applicazione del *rating* di legalità

delle imprese da almeno due anni (art. 1 delibera 13 luglio 2016, n. 26166 dell'A-gcm, d'ora in poi: Regolamento).

Il *rating* ha un *range* compreso tra un minimo di una stelletta a un massimo di tre stellette. Per ottenere una stelletta l'impresa deve dichiarare che l'imprenditore e gli altri soggetti rilevanti ai fini del *rating* (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci persone fisiche titolari di partecipazione di maggioranza, anche relativa) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze o decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per una serie di reati indicati nell'art. 2 co. 2 Regolamento<sup>26</sup>. L'impresa non deve poi essere stata destinataria di provvedimenti di condanna relativi a determinati illeciti, o altri provvedimenti sanzionatori indicati nella medesima disposizione<sup>27</sup>. In particolare, per quanto qui interessa, l'impresa non deve essere stata condannata per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali concernenti i propri dipendenti e collaboratori, nel biennio precedente la richiesta di *rating*. Il *rating* non può inoltre essere rilasciato a imprese destinatarie di comunicazioni o informazioni antimafia interdittive in corso di validità, o nei cui confronti è stato disposto il commissariamento di cui all'art. 32 co. 1 d.l. n. 90/2014 (art. 2 co. 3 Regolamento).

Il regolamento prevede ulteriori requisiti che, se rispettati, garantiranno alle imprese un punteggio aggiuntivo, fino a un massimo di tre stellette. Tra essi meritano di essere ricordati: il rispetto dei contenuti del protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'interno e da Confindustria in data 10 maggio 2010<sup>28</sup> e delle linee guida che ne costituiscono attuazione, del protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'interno e dall'Alleanza delle cooperative italiane in data

alle imprese del territorio regionale con fatturato inferiore a due milioni di euro (art. 14 co. 8 T.U. per la legalità).

<sup>26</sup> Per i reati di mafia, oltre a non avere subito condanne, non deve essere stata iniziata l'azione penale ai sensi dell'art. 405 c.p.p. L'impresa non può ottenere il *rating* qualora sia controllata di diritto o di fatto da società o enti esteri per i quali, in virtù della legislazione dello Stato in cui hanno sede, non è possibile l'identificazione dei soggetti che detengono le quote di proprietà del capitale o comunque il controllo.

<sup>27</sup> Il *rating* può tuttavia essere rilasciato all'impresa sottoposta a misura di prevenzione patrimoniale del sequestro o della confisca ai sensi del d. lgs. n. 159/2011, affidata ad un amministratore giudiziario per finalità di continuazione o ripresa dell'attività produttiva, o qualora i beni aziendali oggetto di confisca definitiva siano stati destinati all'affitto o alla vendita in favore di società o imprese pubbliche o private per finalità di continuazione o ripresa dell'attività produttiva con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'art. 48 co. 8 d. lgs. n. 159/2011 (art. 2 co. 5 Regolamento).

<sup>28</sup> Le imprese che aderiscono al protocollo in questione devono, in particolare: acquisire tutti i dati concernenti le proprie imprese fornitrici, appaltatrici e subappaltatrici, anche con riferimento al legale rappresentante e ai loro assetti societari, e la relativa documentazione antimafia; richiedere la documentazione antimafia per i contratti di importo superiore a una certa soglia o aventi ad oggetto "forniture o servizi sensibili"; risolvere immediatamente i contratti stipulati con imprese destinatarie di informativa interdittiva della prefettura; scegliere i partner commerciali nell'ambito di liste di imprese preventivamente qualificate dal punto di vista tecnico, finanziario ed etico dalle stesse committenti. Le imprese aderenti al protocollo si impegnano inoltre a informare l'autorità giudiziaria e la prefettura competente e, nel caso di appalti pubblici, la stazione appaltante, di ogni forma di estorsione nei confronti di propri rappresentanti o dipendenti, di familiari dell'imprenditore o di soggetti legati all'impresa da rapporti professionali, e a presentare denuncia all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia. A tal fine, le imprese si impegnano a supportare e assistere (anche legalmente) i propri lavoratori per la segnalazione dei tentativi di estorsione, intimidazione o condizionamento criminale.



14 novembre 2013 e di ulteriori protocolli che verranno sottoscritti dal Ministero dell'interno con altre associazioni imprenditoriali, nonché dei protocolli sottoscritti a livello locale dalle prefetture e dalle associazioni di categoria; l'iscrizione in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti ai sensi delle vigenti disposizioni di legge; l'aver denunciato, all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia, taluni reati commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori, qualora alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale (art. 3 Regolamento).

Il possesso dei requisiti per il rilascio del *rating* è attestato mediante un'autocertificazione del legale rappresentante dell'impresa. L'Agcm può compiere i controlli necessari, anche richiedendo informazioni a tutte le pubbliche amministrazioni, per verificare la sussistenza dei requisiti dichiarati dal richiedente per l'attribuzione del *rating* di legalità (art. 5 co. 4 Regolamento). Le pubbliche amministrazioni sono altresì tenute a informare l'Agcm di ogni variazione relativa ai requisiti per il rilascio del *rating* di cui sono venute a conoscenza (art. 7 co. 2 Regolamento). Ogni anno l'Agcm individua un campione rappresentativo, uniformemente distribuito sul territorio nazionale, pari al 10% delle imprese in possesso del *rating* di legalità, e invia l'elenco alla Guardia di finanza per verificare singoli profili di rilevanza fiscale e contributiva (art. 7 co. 2bis Regolamento). L'assenza di interdittive antimafia è verificato dall'Agcm mediante consultazione della banca nazionale unica della documentazione antimafia (art. 4 Regolamento)<sup>29</sup>, mentre l'esistenza di condanne definitive o carichi pendenti per i reati di cui all'art. 2 co. 2 del Regolamento è verificata mediante consultazione diretta del sistema informativo del casellario giudiziale (art. 5 co. 5 Regolamento).

Il *rating* ha durata biennale ed è rinnovabile su richiesta dell'impresa (art. 6 co. 1 Regolamento). L'elenco delle imprese cui è stato attribuito, revocato o sospeso il *rating* è pubblicato sul sito dell'Agcm (art. 8 Regolamento). Con il protocollo d'intesa sottoscritto in data 7 giugno 2017 tra InfoCamere e Agcm si è previsto che, a partire da ottobre 2017, le visure estratte dal registro imprese contengano l'indicazione del *rating* di legalità rilasciato dall'Agcm.

Per le imprese che dispongono del *rating* di legalità sono previsti sistemi di premialità nei provvedimenti e nei bandi con cui vengono erogati finanziamenti o benefici pubblici alle imprese (art. 3 co. 3 d.m. 20 febbraio 2014, n. 57). Nel richiedere tali finanziamenti, l'impresa che ha conseguito il *rating* di legalità è inoltre esonerata dalla dichiarazione del possesso di quei requisiti che devono necessariamente essere soddisfatti ai fini del rilascio del *rating* (art. 3 co. 3 d.m. 20 febbraio 2014, n. 57). Analogamente, la regione Emilia-Romagna si è impegnata a prevedere sistemi di premialità per i possessori del *rating* di legalità nei bandi per la concessione di benefici economici (art. 14 co. 1 T.U. legalità). L'art. 95 co. 13 d. lgs. 50/2016 prevede poi che, «compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità», le amministrazioni indicano nel bando di gara i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al *rating* di legalità

<sup>29</sup> La prefettura ha l'obbligo di comunicare tempestivamente le informazioni antimafia interdittive all'Agcm, ai fini della regolare tenuta dell'elenco (art. 91 co. 7-bis d. lgs. 159/2011).

e di impresa dell'offerente. Le banche devono infine tenere conto della presenza del *rating* di legalità attribuito alla impresa nel processo di istruttoria ai fini di una riduzione dei tempi e dei costi per la concessione di finanziamenti (art. 4 co. 1 d.m. 20 febbraio 2014, n. 57).

In alcuni protocolli di legalità, le pubbliche amministrazioni si sono impegnate a prevedere, nei bandi di gara per gli appalti pubblici, il possesso del *rating* di legalità quale fattore premiante per l'impresa (protocollo d'intesa in materia di appalti, forniture e servizi tra Comune di Bologna, Cgil, Cisl, Uil, Alleanze delle cooperative italiane, Unindustria, Cna, Confartigianato e Ance Bologna, 6.7.2015; protocollo regionale per le procedure di affidamento in appalto in sanità tra regione Emilia-Romagna, Cgil, Cisl, Uil, 28.12.2017). Alcune imprese si sono poi impegnate a richiedere il possesso del *rating* di legalità ai propri appaltatori (protocollo d'intesa per la gestione degli appalti di servizi tra Ikea Italia Distribution s.r.l. e Cgil, Cisl e Uil, 21.12.2015).

Il *rating* di impresa è stato introdotto dall'art. 83 co. 10 d. lgs. 50/2016. Il *rating* di impresa è rilasciato dall'Anac su richiesta dell'impresa, ed è connesso a «requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa» (art. 83 co. 10 d. lgs. 50/2016).

Il *rating* di impresa certifica l'affidabilità delle imprese che partecipano a una gara d'appalto pubblico. Secondo il documento di consultazione dell'Anac del 2018, il *rating* dovrebbe essere espresso in un punteggio calcolato valutando i comportamenti tenuti in fase di esecuzione e di gara dagli affidatari dei contratti pubblici e dai subappaltatori o fornitori di materiali, opere e servizi (ad esempio, il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, il puntuale pagamento di contributi e retribuzioni), e i requisiti preclusivi che impediscono il rilascio del *rating* di impresa o ne diminuiscono il punteggio. L'Anac ha sottolineato che, per migliorare il raccordo tra *rating* d'impresa, *rating* di legalità e altre certificazioni, sarebbe opportuno individuare indicatori che non siano già utilizzati ad altri fini, e che siano espressivi dell'esperienza passata degli operatori economici presenti sul mercato (atto di segnalazione n. 2/2017). Ciò, però, genera due problemi: da un lato, le modalità di acquisizione e di gestione del numero elevatissimo di informazioni da acquisire per l'implementazione del sistema; dall'altro, la valutazione delle imprese di nuova costituzione e delle imprese estere che partecipano per la prima volta al mercato degli affidamenti pubblici in Italia<sup>30</sup>.

Il possesso del *rating* d'impresa può avere un effetto premiante nella valutazione dell'offerta nell'ambito di gare pubbliche. Il *rating* può operare anche come criterio premiale nella scelta dei soggetti cui rivolgere l'invito, nei casi in cui è consentito alla stazione appaltante operare una selezione dei concorrenti da invitare alla procedura di gara, o per individuare gli operatori da invitare a una procedura negoziata (art. 95 co. 13 d. lgs. 50/2017). In caso di possesso di *rating* di legalità e *rating* di impresa, l'art. 93 co. 7 d. lgs. 50/2016 prevede poi una riduzione del 30%

<sup>30</sup> I contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del codice dei contratti pubblici, i contratti eseguiti all'estero e i contratti in favore di soggetti privati non sono considerati ai fini del rilascio del *rating*.

dell'importo della garanzia richiesta per la partecipazione a gare pubbliche per la stipulazione di contratti di servizi e forniture.

Va segnalato che il *rating* d'impresa non è ancora operativo. L'Anac ha sottolineato l'esigenza di incrementare le misure premiali e di raccordare meglio il *rating* d'impresa e quello di legalità, così da evitare aggravii burocratici a carico delle imprese e per le stazioni appaltanti (atto di segnalazione n. 2/2017). Sul punto è intervenuto il d. lgs. 56/2017 (che ha modificato l'art. 83 co. 10), ma si attendono ancora le linee guida dell'Anac.

L'elenco di merito delle imprese che operano nel settore edile è stato previsto dalla legge regionale Emilia-Romagna n. 11/2010 (art. 13) sulla legalità e semplificazione nell'edilizia pubblica e privata ed è ora regolato dall'art. 14 co. 3 T.U. legalità il quale prevede altresì l'adozione di elenchi di merito per le imprese e gli operatori economici di altri comparti particolarmente esposti al rischio d'infiltrazioni della criminalità organizzata, «previa stipulazione di accordi con l'Autorità nazionale anticorruzione per l'accesso alle relative banche dati atte a certificare i requisiti utili all'iscrizione».

L'iscrizione all'elenco è volontaria, e non è soggetta a scadenza. Sono iscritte nell'elenco di merito le imprese già in possesso del *rating* di legalità, che dichiarino il proprio impegno a garantire: l'accesso e lo svolgimento di sopralluoghi da parte degli organismi paritetici di settore presenti sul territorio ove si svolgono i lavori stessi, in riferimento a tutta la durata dei contratti; la formale applicazione e il sostanziale rispetto per i propri dipendenti dei contratti collettivi nazionali di lavoro e i contratti territoriali di settore, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. L'elenco delle imprese iscritte è disponibile sul sito della Regione Emilia-Romagna.

La formazione dell'elenco di merito persegue due principali finalità: la costituzione di una banca dati a cui le stazioni appaltanti, i comuni, i committenti, i professionisti ed i cittadini possono attingere per affidare incarichi alle imprese; l'attuazione del principio di semplificazione, offrendo la possibilità alle imprese iscritte di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti. La giunta regionale definisce i casi in cui l'iscrizione nell'elenco sostituisce, in tutto o in parte, l'attestazione del possesso di requisiti di idoneità degli operatori economici, e prevede ulteriori misure premiali.

La rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita dall'art. 6 del D.L. 91/2014 al fine di selezionare imprese agricole che, rispondendo ai requisiti richiesti per l'iscrizione, si qualificano per il rispetto delle norme in materia di lavoro, imposte sui redditi e sul valore aggiunto. Possono essere iscritte alla rete del lavoro agricolo di qualità le imprese agricole che: non abbiano riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto; non siano state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le materie sopra citate; non siano state condannate per delitti contro la pubblica amministrazione, l'incolumità pubblica o l'economia pubblica; siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi; applichino i contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale

o dalle loro rappresentanze aziendali; non siano controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c. a soggetti privi dei requisiti per l'iscrizione alla rete<sup>31</sup>.

L'iscrizione alla rete del lavoro agricolo di qualità è su base volontaria. L'elenco delle imprese iscritte alla rete è disponibile sul sito dell'Inps.

Alla rete del lavoro agricolo di qualità sovrintende una cabina di regia composta da rappresentanti del Ministero del lavoro, del Ministero delle politiche agricole, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, dell'Inps e della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano. Alla cabina di regia partecipano inoltre rappresentanti dei lavoratori subordinati delle imprese agricole e delle cooperative agricole, dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi dell'agricoltura, delle associazioni delle cooperative agricole firmatarie di contratti collettivi nazionali del settore agricolo<sup>32</sup>. Tale organo, oltre a deliberare sulle domande di iscrizione alla rete presentate dalle imprese agricole, deve redigere l'elenco delle imprese iscritte, vigilare sulla costante rispondenza delle imprese partecipanti alla rete ai requisiti previsti, escludere le imprese che dopo essersi iscritte perdono i relativi requisiti, e può formulare proposte al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in materia di lavoro e di legislazione sociale nel settore agricolo<sup>33</sup>.

Salvi gli ordinari controlli in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, i controlli richiesti da lavoratori, sindacati, autorità giudiziarie o amministrative, e i procedimenti penali in corso per violazioni della normativa lavoristica, previdenziale o fiscale, gli ispettorati del lavoro e dell'Inps orientano l'attività di vigilanza nei confronti delle imprese non aderenti alla rete (art. 6 co. 6 d.l. 90/2014)<sup>34</sup>. Alle imprese aderenti alla rete del lavoro agricolo di qualità la regione Emilia-Romagna riconosce poi meccanismi premiali nei bandi per la concessione di contributi regionali (art. 40 co. 3 T.U. legalità).

Fra le certificazioni di legalità delle imprese, figura anche il servizio di consultazione on-line della regolarità delle imprese da parte dei committenti di servizi di trasporto. Ai sensi dell'art. 83 bis d.l. 112/2008 (co. 4 bis – 4 quater), i committenti

<sup>31</sup> I soggetti autorizzati al trasporto di persone in possesso dei requisiti per l'iscrizione alla rete del lavoro agricolo di qualità, che intendono provvedere al trasporto di lavoratori agricoli, possono stipulare apposita convenzione con la rete. Gli enti locali possono stabilire che la stipula della convenzione è condizione necessaria per accedere ai contributi istituiti per il trasporto dei lavoratori agricoli (art. 6 co. 7bis d.l. 91/2014).

<sup>32</sup> La cabina di regia si articola in sezioni territoriali con sede presso la commissione provinciale integrazione salari operai agricoli, a cui possono aderire gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti in agricoltura e le agenzie per il lavoro. Le sezioni promuovono a livello territoriale le iniziative in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati (art. 6 co. 4 ter d.l. 90/2014).

<sup>33</sup> La cabina di regia monitora anche sull'andamento del mercato del lavoro agricolo, valutando, in particolare, mediante l'incrocio dei dati disponibili, il rapporto tra il numero dei lavoratori stranieri che risultano impiegati e il numero dei lavoratori stranieri ai quali è stato rilasciato il nulla osta per lavoro agricolo dagli sportelli unici per l'immigrazione.

<sup>34</sup> Gli ispettori del lavoro e dell'Inps possono in ogni caso fare controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese dall'impresa (art. 6 co. 7 d.l. 91/2014).

di servizi di trasporto hanno l'onere di verificare, prima della stipulazione di un contratto di trasporto, se il vettore cui intendono affidare il servizio abbia regolarmente versato i contributi assicurativi e previdenziali. A tal fine, il committente accede a un apposito portale e acquisisce la qualificazione di regolarità del vettore.

Qualora il committente non esegua la verifica, è obbligato in solido, con il vettore e con gli eventuali sub vettori, entro il limite di un anno dalla cessazione del contratto di trasporto, a corrispondere, ai lavoratori, i trattamenti retributivi, previdenziali e assicurativi relativi alle prestazioni ricevute nel corso della durata del contratto di trasporto, con l'esclusione delle sanzioni amministrative, di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento, e con possibilità di esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali. Come già segnalato, non si comprende la ragione per cui il committente che stipula un contratto di trasporto con un'impresa iscritta sia esonerato dalla responsabilità solidale in caso di inadempimento della normativa lavoristica o previdenziale da parte del vettore. La certificazione di legalità non garantisce infatti il futuro rispetto delle regole da parte delle imprese.

La Regione Emilia-Romagna vincola le stazioni appaltanti e gli enti pubblici che erogano finanziamenti o vantaggi economici alle imprese di autotrasporto operanti nel territorio regionale a verificare la presenza dei requisiti dall'art. 83bis d.l. 112/2008 in capo alle imprese aggiudicatrici e a quelle di cui queste si avvalgono per lo svolgimento della prestazione (art. 36 T.U. legalità)<sup>35</sup>.

Tra gli strumenti di certificazione di legalità dell'impresa va infine ricordata l'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro (Asse.co.). Tale sistema nasce da un'intesa tra l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro in cui si prevede che l'Inl orienterà la propria attività di vigilanza in via assolutamente prioritaria nei confronti delle imprese prive di Asse.co., fatta eccezione nei casi di richieste di intervento o di indagine demandate dall'autorità giudiziaria o altra autorità amministrativa, e di controlli a campione sulla veridicità delle dichiarazioni previsti dalla disciplina vigente. Il personale ispettivo deve, in ogni caso, tenere conto dell'asseverazione nel corso degli accertamenti. L'asseverazione può essere altresì utilizzata dai privati per verificare la regolarità delle imprese (art. 7 protocollo d'intesa firmato il 4.3.2016, d'ora in poi: Protocollo).

L'asseverazione viene rilasciata, su richiesta dell'impresa, dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro e ha validità annuale, salvo la perdita dei requisiti che ne consentono l'emissione (art. 3 Protocollo). Per ottenere l'asseverazione, il datore di lavoro deve dichiarare di non avere commesso, nell'anno precedente all'istanza, illeciti relativi alla normativa in materia di lavoro minorile, tempi di lavoro, lavoro nero e salute e sicurezza del lavoro. Il consulente del lavoro

<sup>35</sup> Per le imprese di facchinaggio è invece richiesto il rispetto dei requisiti di cui all'art. 7 d.m. n. 221/2003 (il titolare dell'impresa, il direttore preposto all'esercizio dell'impresa, i soci e gli amministratori non devono essere stati condannati con sentenza penale definitiva per taluni reati, non devono essergli state applicate misure di sicurezza o prevenzione per reati di stampo mafioso, non devono esservi procedimenti penali in corso per reati di stampo mafioso. Ai medesimi soggetti non devono poi essere state comminate contravvenzioni per violazioni della normativa lavoristica e previdenziale). V. in senso analogo l'art. 31 l.r. Calabria 9/2018

abilitato cui si è rivolto il datore di lavoro deve altresì dichiarare che sussistono i requisiti per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva, che vengono rispettati alcuni elementi del contratto collettivo nazionale di lavoro<sup>36</sup>, e che ha effettivamente corrisposto ai lavoratori la retribuzione indicata nei prospetti paga, se è a tal fine delegato dal datore di lavoro (art. 2 Protocollo). Il consulente del lavoro si obbliga inoltre a verificare, con cadenza quadrimestrale, il mantenimento dei requisiti e, in caso contrario, a comunicare al consiglio nazionale la perdita dei requisiti (art. 3 Protocollo).

L'elenco dei datori di lavoro che hanno ottenuto l'asseverazione è pubblicato sul sito del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro e dell'Inl ed è liberamente consultabile (art. 4 Protocollo).

Questa particolare procedura di certificazione è stata oggetto di critiche in quanto viene concessa da un privato, privo della garanzia di terzietà (il consulente del lavoro). L'asseverazione viene inoltre rilasciata sulla base di dichiarazioni del datore di lavoro e del consulente del lavoro, senza che sia previsto alcun controllo mediante le banche dati disponibili (in primo luogo, per l'emissione del Durc). All'asseverazione consegue poi un effetto (la sostanziale immunità dai controlli ispettivi) che va oltre la verifica di regolarità operata *ex ante*.

L'analisi delle certificazioni di legalità prova la tendenza, sempre più diffusa nel nostro ordinamento, a selezionare *ex ante* le imprese cui concedere determinati vantaggi economici. Tale fenomeno presenta alcune criticità. Innanzitutto, la prova dei requisiti cui è subordinata la certificazione non dovrebbe essere basata su un'autodichiarazione dell'impresa, ma dovrebbe essere acquisita mediante la consultazione delle banche dati disponibili. Il rispetto della normativa previdenziale e assicurativa dovrebbe, ad esempio, essere provato mediante la richiesta del documento unico di regolarità contributiva che viene ora automaticamente emesso dall'Inps, previo controllo incrociato dei dati disponibili nelle banche dati dell'Agenzia delle entrate, così da evitare la compensazione degli obblighi contribuiti con fittizi crediti d'imposta (Buoso, 2015).

Altro problema riguarda l'esonero dai controlli *ex post* delle imprese certificate. Come più volte ricordato, le certificazioni di legalità provano esclusivamente che l'impresa non ha commesso determinati illeciti nel periodo precedente la loro emissione, mentre non provano nulla circa il futuro rispetto delle regole da parte dell'impresa che deve dunque continuare a essere verificato con i normali controlli (Viscomi, 2015: 4; Ranieri, 2015: 386). Per le stesse ragioni, non è condivisibile che dall'iscrizione nell'elenco delle imprese "virtuose" derivi l'effetto di esonerare il committente dall'obbligo di rispondere in solido con l'appaltatore per il mancato rispetto della normativa lavoristica e previdenziale durante il periodo di esecuzione del contratto. In prospettiva diacronica, sono invece da rimarcare positivamente le disposizioni con cui si prevede l'inserimento *ex lege* di clausole risolutive nei contratti con la pubblica amministrazione o nei contratti stipulati da privati che beneficiano di contributi pubblici, qualora l'impresa perda la certificazione di legalità.

<sup>36</sup> Va segnalato che è richiesto il rispetto del ccnl sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale solo se previsto dal legislatore.

Altro elemento preoccupante riguarda la pressoché totale irrilevanza degli intrecci societari nell'emissione dei certificati di legalità (fa eccezione la rete del lavoro agricolo di qualità per la quale rilevano i collegamenti di cui all'art. 2359 c.c.). In sostanza, un soggetto che ha già operato mediante una società e si è reso responsabile di illeciti, può, creando una nuova società in cui non ricopre ufficialmente alcuna carica, ottenere la certificazione di legalità e beneficiare dei vantaggi economici a essa connessi. Del pari, nel ciclo produttivo di una società certificata potrebbero operare società non "virtuose" che, seppur controllate dalla prima, non ne farebbero venire meno l'attestato di legalità. Quanto ora segnalato si iscrive nell'ambito della più generale irrilevanza che hanno, nel nostro ordinamento, le interconnessioni tra società e l'irrilevanza del concetto di impresa come unità economica.

Infine, occorre segnalare il problema della compatibilità delle certificazioni di legalità con la normativa europea in materia di libera circolazione di imprese e servizi. La normativa in questione si basa sul principio di non discriminazione tra operatori economici nazionali ed europei. Dovrebbe pertanto essere possibile, per le imprese che non hanno un'unità produttiva in Italia (o, per il *rating* di legalità, sono iscritte nel registro delle imprese da meno di due anni), potere acquisire la certificazione di legalità o un documento che produca analoghi effetti. Il problema è stato espressamente affrontato per il *rating* di impresa. A parere dell'Anac (documento consultativo sulle Linee guida, 2016), il *rating* di impresa dovrebbe essere certificato anche per le imprese estere, valutando i comportamenti tenuti dalle medesime nell'esecuzione degli appalti, sulla base di requisiti autodichiarati dagli operatori economici esteri, sottoposti a verifica in collaborazione con le rappresentanze diplomatiche dei paesi di appartenenza. Nei casi di specie, le autorità nazionali non hanno accesso diretto alle banche dati estere e possono perciò verificare la veridicità di quanto dichiarato dall'impresa solo mediante macchinose procedure che richiedono un rilevante impegno delle autorità coinvolte, ciò che di fatto compromette l'effettività dei controlli. È del tutto evidente l'urgenza di mettere in rete le diverse banche dati nazionali e di facilitarne l'accesso transnazionale da parte delle istituzioni competenti dei paesi dell'Ue.

Va anche osservato che, qualora non si garantisse a tutte le imprese stabilite nell'Unione europea la possibilità di conseguire la certificazione di legalità, la normativa che ne prevede il possesso ai fini dell'accesso a gare pubbliche o benefici pubblici, o che prevede misure di premialità sarebbe a forte rischio di incompatibilità con la normativa europea<sup>37</sup>.

## 5. Conclusioni

La breve analisi delle banche dati sulle imprese e delle certificazioni di legalità ha messo in luce la loro utilità per far emergere e contrastare la c.d. area grigia. Numerose sono però i limiti di questi strumenti.

In primo luogo, si sottolinea la tendenza alla proliferazione di banche dati e

<sup>37</sup> V. le condivisibili riflessioni riportate nella circ. n. 16/2016 di Assonime sul *rating* di legalità.

certificazioni che, se da un lato testimonia un lodevole impegno di Stato e Regioni nel contrasto all'illegalità, rischia di moltiplicare gli oneri per le imprese e il carico gestionale per la pubblica amministrazione (sul punto v. Ranieri in questo volume). Sarebbe molto più utile interconnettere le banche dati esistenti e le certificazioni di legalità, così da incrementarne l'efficienza e l'efficacia. In tale prospettiva si muove la Regione Emilia-Romagna nel promuovere «specifici accordi relativi all'utilizzo e l'elaborazione dei dati del registro delle imprese per la costruzione e la gestione» dell'elenco delle imprese che si avvalgono di sistemi di controllo e registrazione delle presenze nei cantieri, dell'elenco di merito delle imprese edili, della banca dati delle imprese che operano nel settore del commercio, dei pubblici esercizi e del turismo (art. 7 co. 4 T.U. legalità)<sup>38</sup>.

Nell'ambito delle misure per la ricostruzione degli edifici distrutti dal sisma del 2012, la Regione ha altresì creato un'anagrafe degli esecutori, che si configura come un *data warehouse* unico in cui sono rintracciabili tutte le informazioni presenti in diverse banche dati, quali Sitar (su cui v. par. 3), Sico (gestione della notifica preliminare), Mude (ricostruzione edilizia residenziale), Sfinge (su cui v. par. 3), elenco di merito, trasporto macerie e Parix.

Si segnala poi l'esigenza di promuovere l'utilizzo delle banche dati e delle certificazioni di legalità. Per le prime, sarebbe necessario supportare misure formative dirette a tutti coloro che operano (o dovrebbero operare) a presidio della legalità. In particolare, preme qui rilevare l'importanza del ruolo dei sindacati, presenti nelle imprese e sul territorio (anche) per promuovere il rispetto delle regole. Nelle pagine del processo *Aemilia* si legge che «in azienda o c'è la 'ndrangheta o c'è il sindacato, margini di convivenza pacifica non si rinvencono» (Conclusioni di parte civile in sede di rito abbreviato presentate per conto della Camera del lavoro territoriale di Modena e di Reggio Emilia)<sup>39</sup>. Questa affermazione, che in quelle pagine serve per argomentare la costituzione di parte civile del sindacato, non deve però perseverare la tesi della separatezza tra mafia e impresa<sup>40</sup>. All'interno dell'area grigia, il ruolo del sindacato è ancora più importante per debellare i fenomeni di illegalità. L'accesso e l'utilizzo delle banche dati da parte dei sindacati diviene dunque uno strumento indispensabile per fare luce sull'impresa e sulle persone che operano all'interno della stessa. Analogamente, dovrebbe riflettersi sugli strumenti per proteggere i lavoratori che denunciano gli illeciti di cui sono testimoni, in particolare quando gli autori di tali illeciti sono i datori di lavoro da cui dipendono<sup>41</sup>. In tal senso, potrebbero essere utili le convenzioni che la regione

<sup>38</sup> L'art. 39 T.U. legalità prevede la realizzazione di tale banca dati al fine di verificare «la frequenza dei cambi di gestione, le attività i cui titolari sono stati interessati da provvedimenti di condanna definitiva di natura penale o da gravi provvedimenti sanzionatori di natura amministrativa nonché la regolarità contributiva». V. analogamente art. 34 l.r. Calabria 9/2018.

<sup>39</sup> Ciò è rilevato anche nel caso Pitarresi (v. Vesco in questo volume).

<sup>40</sup> «L'area grigia non è l'area esterna alla mafia, ma è la zona in cui la mafia si muove stringendo alleanze e accordi di collusione con gli altri attori a vario titolo presenti, offrendo i suoi servizi di protezione e di intermediazione» (Sciarrone, Storti, 2016: 382).

<sup>41</sup> Nelle Conclusioni di parte civile in sede di rito abbreviato presentate per conto della Camera del lavoro territoriale di Modena e di Reggio Emilia, si legge che «sono scarsissime le denunce, le prese di posizione, anche processuali, di singole vittime, se è vero come è vero che la quasi totalità delle parti civili costituite nel presente processo è rappresentata da persone giuridiche, pur avendo subito le singole persone fisiche,



Emilia-Romagna promuove «con le organizzazioni sindacali, gli ordini professionali, le associazioni degli imprenditori e di categoria e le cooperative sociali affinché si impegnino ad adottare interventi orientati ad ostacolare la nascita, la diffusione e lo sviluppo della criminalità mafiosa ed economica e dei fenomeni corruttivi» (art. 10 T.U. legalità).

Quanto alla promozione delle certificazioni di legalità, la loro acquisizione dovrebbe essere facilitata, evitando inutili oneri burocratici a carico delle imprese. L'accesso alle banche dati da parte delle amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni di legalità è dunque opportuno non solo per verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti, ma anche per evitare all'impresa di dovere presentare documenti e informazioni di cui l'amministrazione è già in possesso.

Dovrebbero poi essere incrementati i vantaggi per le imprese certificate, promuovendo anche gli accordi con cui gli operatori economici privati si obbligano a contrattare solo con imprese dotate di certificazione di legalità. Certo, per fare questo occorre che la disciplina delle certificazioni di legalità sia compatibile con la normativa europea. E abbiamo già ricordato che, affinché le certificazioni di legalità non siano considerate ostacoli alla libertà di circolazione dell'impresa, è necessario garantire anche alle imprese con sede all'estero la possibilità di presentare certificazioni di legalità analoghe a quelle previste nella normativa interna. A tal fine, occorre un'effettiva cooperazione tra le autorità nazionali. E occorre, ancora prima, che le banche dati esistenti siano interconnesse, così da garantirne il pieno accesso transfrontaliero a coloro che operano a presidio della legalità<sup>42</sup>. Anche in questo caso è fondamentale il ruolo del sindacato che dovrebbe essere presente, all'interno dell'organizzazione produttiva, a tutti i livelli, nazionali e transnazionali.

Una idonea sensibilizzazione e promozione della cultura della legalità a livello europeo è particolarmente urgente perché vi è il rischio che la normativa dell'Unione, al fine di facilitare la circolazione delle imprese, finisca per sacrificare le esigenze della lotta all'illegalità<sup>43</sup>. Per bloccare tali iniziative legislative, occorre ribadire che, promuovere la concorrenza a scapito della legalità produce l'effetto inverso per cui le regole della concorrenza vengono alterate dalla presenza di soggetti economico-criminali, capaci di mettere fuori mercato le imprese che operano nel rispetto delle regole (v. Mete e Ranieri in questo volume)

violenze e vessazioni di ogni genere». Per la tutela dei lavoratori che denunciano condotte illecite si veda l'art. 15 co. 2 lett. d) T.U. legalità e la l. 179/2017.

<sup>42</sup> Ai fini della documentazione antimafia, il prefetto verifica l'assenza delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'art. 67 d. lgs. 159/2011, e accerta se risultano elementi dai quali sia possibile desumere la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nei riguardi delle persone fisiche che esercitano poteri di amministrazione, di rappresentanza o di direzione di imprese costituite all'estero e prive di sede secondaria nel territorio dello Stato, attraverso i collegamenti a banche dati estere (art. 91 co. 5).

<sup>43</sup> Nel Pacchetto servizi lanciato dalla Commissione nel gennaio 2017 si prevedeva la creazione di una carta elettronica emessa dallo Stato in cui l'impresa è stabilita, mediante cui l'impresa può liberamente operare all'interno del territorio dell'Unione, senza dovere più provare le informazioni ivi documentate (COM(2016)823 e COM(2016)824). Tale proposta è stata rigettata dal Parlamento europeo nel marzo 2018.

## Bibliografia

BORELLI S., METE V.

2015 *Emilia-Romagna, la legalità al centro del Patto per il lavoro*, in <http://www.rassegna.it/articoli/emilia-romagna-la-legalita-al-centro-del-patto-per-il-lavoro>

BUOSO S.

2015 *Funzioni e problemi legati al Documento unico di regolarità contributiva (Durc)*, in “Diritto della relazioni industriali”, pp. 523 – 536.

CIAN M.

2016 *Registro delle imprese ed altri strumenti pubblicitari*, in “Nuove leggi civili commentate”, n. 4, p. 793.

CICONTE E.

2016 *Imprenditori del Nord tra corruzione e 'ndrangheta. Studio di un caso*, in E. Cicone, S. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

DALLA CHIESA N.

2012 *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, Cavallotti University Press.

2016 *Passaggio al Nord. La colonizzazione mafiosa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

FLICK G.M.

2013 *Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, via d'Amelio, mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

GOTTARDI D.

2016 (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli.

METE V.

2014 *Origine ed evoluzione di un insediamento “tradizionale”. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in R. Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, p. 261-294.

2015 *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni*, in *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana. Società*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana.

MORO F.N., CATINO M.

2016 *La protezione mafiosa nei mercati legali. Un framework analitico ed*

*evidenze empiriche in Lombardia*, in “Stato e mercato”, p. 311.

NOBILI G.G.

2017 *Le mafie in Emilia-Romagna e la reazione delle istituzioni territoriali* in Antonilli A. e Assirelli A. (a cura di), *L’Unione dei Comuni delle Terre d’Argine: la prima esperienza unionale di un osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata*, Milano, Angeli, pp. 15-36

RANIERI M.

2015 *Contrasto alla criminalità organizzata e diritto del lavoro: indifferenze, interrelazioni e cortocircuiti*, in “Lavoro e diritto”, pp. 375-396.

SCIARRONE R.

2011 *Mafie, relazioni e affari nell’area grigia*, in R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell’ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. 3- 48.

SCIARRONE R., STORTI L.

2016 *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in “Stato e mercato” n. 3, p. 353-390.

STORTI L., DAGNES J., PELLEGRINO D., SCIARRONE R.

2014 *L’area grigia in Lombardia: imprenditori, politici, mafiosi*, in R. Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, p. 133-174.

VISCOMI A.

2015 *Lavoro e legalità: “settori a rischio” o “rischio di settore”? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, I, pp. 603- 618

# La costituzione di parte civile del sindacato nel processo penale: alla ricerca di un equilibrio tra ortodossia normativa e tendenze espansive della prassi

FABIO NICOLICCHIA

## 1. Le coordinate del problema

L'ammissibilità di un esercizio dell'azione civile nell'ambito del processo penale da parte delle associazioni sindacali rappresenta un problema da tempo dibattuto. Le pronunce giurisprudenziali e la trattazione dottrina in materia sono infatti ampiamente diffuse già negli anni '70 ed '80 del secolo scorso (Bricola, 1976; Vidiri, 1981; 1985; Foglia, 1983) ed addirittura presenti - sebbene in forma meno organica - anche in epoca assai più risalente (Carnevale, 1933).

I tempi sembrano allora senz'altro maturi per tracciare uno "stato dell'arte" riferito al tema in rilievo, specie per quanto concerne il profilo dell'astratta legittimazione attiva dell'associazione rappresentativa dei lavoratori all'esperimento dell'azione *de qua*, anche con particolare riguardo al danno lamentato in conseguenza di fenomeni di infiltrazione mafiosa nell'ambito di realtà produttive lecite.

L'oggetto del dibattito suggerisce immediatamente una breve ma necessaria premessa: è infatti bene chiarire come il presente scritto si inquadri in una prospettiva meramente tecnico - giuridica, esulando dunque dagli obiettivi della trattazione quello di prendere posizione circa l'opportunità "politica" di un intervento del sindacato nella sede del processo penale in prospettiva di affermazione e tutela dei valori perseguiti dall'associazione stessa. Quanto ci si prefigge piuttosto di realizzare è dunque un'analisi della normativa positiva diretta a verificare i concreti spazi di operatività per l'iniziativa risarcitoria dell'ente alla luce degli attuali orientamenti giurisprudenziali e della fisionomia del processo penale.

Ciò posto, e prima di confrontarsi con il tema oggetto di specifica considerazione, pare altresì opportuno richiamare sinteticamente i connotati di sistema della disciplina che presiede all'esercizio dell'azione civile per le restituzioni ed il risarcimento del danno da reato nella sede del processo penale.

La facoltà di far valere una pretesa risarcitoria nell'ambito del procedimento volto contestualmente ad accertare la responsabilità del presunto autore del fatto su cui si fonda la richiesta di ristoro è possibilità assai antica e da tempo dibattuta nelle sue stesse premesse teoriche (Manzini, 1967).

Anche il codice di rito del 1988, analogamente al suo predecessore e pur a fronte della svolta accusatoria, conferma tuttavia l'impostazione di matrice continentale che ammette l'introduzione di una domanda risarcitoria sostanzialmente

“spuria” all’interno del rito penale (Pisapia, 1971), accentuando tuttavia in maniera sensibile il carattere di accessorialità di tale iniziativa rispetto allo scopo primario dell’accertamento.

Tale ultimo rilievo può essere abbastanza agevolmente riscontrato nel disposto di norme quali l’art. 75 c.p.p., in cui trova emblematica espressione il principio del c.d. *favor separationis*, ispirato dall’intento di incentivare l’esperienza dell’azione risarcitoria in sede civile attraverso un netto abbandono dell’idea della c.d. “pregiudizialità penale” (Barone, 1989)<sup>1</sup>. Analoga *ratio* pare poi informare le previsioni in materia di effetti *extra*-penali del giudicato, quantomeno nel momento in cui si condiziona l’efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile al mancato esperimento dell’azione di ristoro nella sua sede propria, senza parallelamente esigere l’avvenuta costituzione di parte civile qualora si intenda invece far valere il provvedimento di condanna intervenuto in sede penale nell’accertamento civile *de damno*.

Rileva ancora nella medesima prospettiva la tendenziale valorizzazione del ruolo della persona offesa da reato, e la tipizzazione di un terzo ed inedito soggetto processuale identificato nella figura degli enti e delle associazioni rappresentative di interessi lesi da reato di cui all’art. 91 c.p.p., che condivide in linea di massima le prerogative processuali riconosciute all’offeso.

Pur a fronte delle persistenti divaricazioni tra l’estensione delle facoltà rispettivamente riconosciute alla parte civile ed alla persona offesa - basti ricordare come a quest’ultima venga tuttora negato il ruolo di vera e propria parte e dunque il diritto ad introdurre prove nell’accertamento, limitando così la sua azione a quella di «mero postulante» (Cordero, 2012: 277)<sup>2</sup> - appare innegabile l’autonomia concettuale guadagnata da tale soggetto rispetto alla figura del danneggiato da reato. Ciò, almeno nell’ottica del legislatore del 1988, sarebbe dovuto bastare ad arginare la prassi delle costituzioni di parte civile non già dirette ad ottenere ristoro da un effettivo pregiudizio subito, quanto piuttosto volte alla mera affermazione degli interessi lesi in conseguenza della condotta dotata di rilievo penale in chiave di vera e propria accusa privata sussidiaria (Pansini, 2004; Quagliarini, 2003).

Si è già detto di come anche l’introduzione della nuova figura dell’associazione rappresentativa di interessi lesi da reato sembri almeno in parte rispondere alla medesima necessità (Chinnici, 2013). Peraltro è in questa sede particolarmente rilevante specificare che tale qualifica è talvolta espressamente affermata *per tabulas* con riferimento alla posizione dell’organizzazione sindacale. È questo ad esempio il caso dell’art. 61, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 in rapporto ai procedimenti per reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all’igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.

L’impianto normativo analizzato non preclude comunque l’esercizio dell’azio-

<sup>1</sup> A mente della norma citata, infatti, l’azione civile di risarcimento può essere esercitata in sede propria indipendentemente dallo svolgimento dell’accertamento penale, con l’unico correttivo per cui, qualora ciò avvenga dopo la costituzione ex art. 74 c.p.p. ovvero dopo la sentenza penale di primo grado, il procedimento civile resterà sospeso sino alla definizione della regiudicanda penale.

<sup>2</sup> Rileva al riguardo il disposto dell’art. 90 c.p.p., che stabilisce la generale facoltà dell’offeso di presentare memorie in ogni stato e grado del procedimento ad esclusione del giudizio di cassazione.

ne civile ogni qual volta, secondo quanto stabilito dal testo dell'art. 74 c.p.p., l'ente rappresentativo dei lavoratori rivesta altresì la qualifica di «soggetto al quale il reato ha recato danno»<sup>3</sup>.

Il tenore di quest'ultima disposizione sembra già sufficiente a far emergere la particolare struttura “bifasica” del procedimento relativo all'esercizio dell'azione in rilievo, costituito da una prima fase di valutazione meramente “formale” della domanda, in cui il giudice è chiamato ad accertare appunto l'astratta legittimazione attiva dell'attore in forza della potenziale sussistenza in capo al medesimo della qualifica di soggetto danneggiato dal reato<sup>4</sup>. Solo successivamente, precisamente all'esito del giudizio e sulla scorta del materiale istruttorio raccolto, occorrerà poi valutare l'effettiva esistenza di un pregiudizio risarcibile, eventualmente determinandone il concreto ammontare ovvero, assai più frequentemente, demandando tale specifico accertamento al giudice civile<sup>5</sup>.

La nozione di danno da reato possiede pertanto una decisiva incidenza sulla valutazione di ammissibilità dell'iniziativa risarcitoria intrapresa dal sindacato, integrando un fondamentale profilo problematico meritevole di specifica attenzione in questa sede.

## 2. L'evoluzione giurisprudenziale

Proprio un'accezione restrittiva della nozione di danno da reato ha infatti rappresentato soprattutto in passato un significativo ostacolo rispetto all'ammissibilità della costituzione di parte civile del sindacato. La giurisprudenza maggioritaria dei primi anni '80 poneva limiti stringenti in tal senso, arrivando ad affermare a chiare lettere che, «in caso di reato colposo commesso a danno del lavoratore verificatosi per l'inosservanza di una norma di prevenzione sugli infortuni, il consiglio di fabbrica non ha titolo per costituirsi parte civile perché, in tal caso, il solo danno da reato risarcibile è rappresentato dalla lesione all'integrità fisica come tale spettante solo al singolo lavoratore»<sup>6</sup>. Ulteriori conseguenze pregiudizievoli realizzatesi a carico di soggetti diversi dal titolare del bene giuridico direttamente tutelato dalla norma penale trasgredita esulerebbero dunque, secondo questo indirizzo, dal danno risarcibile mediante la costituzione di parte civile.

Nel corso degli anni il panorama giurisprudenziale ha però subito un sensibile mutamento, tanto che oggi l'orientamento prevalente riconosce invece l'ammissibilità dell'azione civile esercitata dalle organizzazioni sindacali.

Un simile *revirement* appare almeno in parte riconducibile all'emersione di nuovi bisogni sociali, cui si accompagna una crescente domanda di tutela processuale riferita a posizioni di natura superindividuale che però, per loro stessa

<sup>3</sup> Non appare dunque di ostacolo a tale conclusione il disposto dell'art. 212 disp. att. c.p.p., che si limita a circoscrivere i poteri riconosciuti all'interveniente «al di fuori delle ipotesi indicate nell'art. 74 del codice».

<sup>4</sup> Oltre alla verifica inerente al rispetto degli ulteriori profili di ammissibilità formale della domanda. In questi termini, tra le altre, Cass. pen., sez. II, 21 ottobre 2014, n. 49038, in *CED Cass. pen.*, rv 261143.

<sup>5</sup> È l'ipotesi della c.d. condanna generica di cui all'art. 539 c.p.p.

<sup>6</sup> Così Cass. pen., s.u., 21 maggio 1988, n. 6168, in *CED Cass. pen.*, rv181121.

natura, risultano di difficile inquadramento nella tradizionale e restrittiva nozione di danno da reato *ex artt.* 185 c.p. e 74 c.p.p.

Proprio a tale difficoltà si attribuisce dunque l'abbandono del tradizionale indirizzo che qualificava il c.d. danno da reato unicamente nei termini di un nocumento «diretto ed immediato» ai sensi dell'art. 1223 c.c., peraltro necessariamente riferito alla lesione di un diritto soggettivo. Il primo requisito risulta infatti oggi sostituito dalla necessità di un ben più generico legame di mera consequenzialità tra la condotta penalmente rilevante ed il *vulnus* inferto alla sfera giuridica del danneggiato. Quanto al secondo aspetto è tendenzialmente ammessa la risarcibilità del pregiudizio che interessa anche situazioni giuridiche differenti dalla figura del diritto soggettivo.

A tali mutamenti si accompagna altresì un'operazione ermeneutica di "personificazione" degli interessi diffusi o collettivi, attraverso la loro riconduzione all'interno della sfera giuridica di pertinenza dell'ente esponenziale (Pansini, 2004).

Alcuni esempi concreti sono utili a chiarire la concreta portata di quest'ultimo fondamentale passaggio argomentativo. Il ragionamento appena evocato emerge infatti con nitidezza proprio in alcune delle più recenti pronunce relative all'ammissibilità delle iniziative risarcitorie del sindacato. Il *leit-motiv* dei provvedimenti in rilievo è rappresentato dal riscontro dell'esistenza di una lesione attinente a prerogative direttamente riconducibili al patrimonio giuridico dell'associazione sindacale, lesione il più delle volte concretamente identificata nella perdita di credibilità dell'organizzazione a seguito di condotte che si pongono in dichiarato contrasto con i fini istituzionalmente perseguiti dalla stessa.

Si arriva così ad individuare l'esistenza di un pregiudizio ai diritti di personalità ed identità dell'ente valutabile nei termini di un danno tanto patrimoniale che non patrimoniale, argomentando per la legittimazione dell'associazione ad agire *iure proprio* per ottenere il relativo risarcimento<sup>7</sup>.

A venire direttamente in rilievo non è dunque la risarcibilità di un nocumento attinente a situazioni giuridiche di natura diffusa o collettiva, bensì pur sempre un danno arrecato a specifiche prerogative dell'associazione, che non può comunque in alcun modo agire in vece dei propri appartenenti titolari del bene giuridico leso dal reato, né tantomeno a sostegno di rivendicazioni superindividuali genericamente connesse ai valori tutelati mediante la propria azione istituzionale. Gli interessi perseguiti dal soggetto collettivo potranno assumere indubbiamente rilievo al fine di delimitare i confini del relativo patrimonio giuridico e dunque l'identità dell'associazione. Tuttavia, al fine di verificare la *legitimatō ad causam* ai sensi dell'art. 74 c.p.p., rileverà pur sempre il solo pregiudizio arrecato ai diritti inerenti la personalità dell'ente.

Attraverso tale ricostruzione si giunge comunque oggi a valutare in termini generalmente positivi l'ammissibilità della costituzione di parte civile delle associazioni sindacali in relazione all'ipotesi per certi versi "elettiva" di condotte

<sup>7</sup> In questi termini, da ultimo, Cass. pen., sez. IV, 20 aprile 2017, n. 19026, in *Guida al dir.*, 2017, f. 24, p. 63; nonché, tra le altre, Cass. pen., sez. IV, 18 gennaio 2010, n. 22558, in *Cass. pen.*, 2011, p. 1126, con nota di M. Pinelli, *Enti esponenziali e parte civile: la Cassazione apre alla legittimazione dei sindacati nel caso di omicidio colposo correlato alla violazione della normativa antinfortunistica*.

di reato concretatesi in vere e proprie azioni antisindacali nei termini di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori (Ichino, 1989), ovvero con riferimento a contestazioni di omicidio o lesioni colpose derivanti dall'inosservanza della normativa antinfortunistica, anche a prescindere dall'appartenenza del lavoratore alla specifica associazione che intende costituirsi parte civile<sup>8</sup>. In questi casi appare del resto evidente il nesso funzionale tra la condotta penalmente rilevante e l'azione di tutela svolta da parte del sindacato, peraltro anche in forza di espresse attribuzioni in tal senso da parte della disciplina positiva<sup>9</sup>.

Sempre sulla base del medesimo procedimento argomentativo non mancano poi ulteriori riconoscimenti della legittimazione attiva dell'associazione in relazione ad illeciti di diversa natura, arrivando a ricomprendere anche l'ipotesi della violenza sessuale perpetrata sul luogo di lavoro<sup>10</sup>.

Occorre tuttavia avvertire di come l'indirizzo favorevole all'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'ente rappresentativo dei lavoratori, per quanto oggi indubbiamente maggioritario, non risulti in realtà incontrastato.

Specie all'interno della giurisprudenza di merito si riscontrano infatti anche posizioni di segno difforme, che negano la sussistenza di una lesione ad aspettative giuridiche suscettibili di assumere rilevanza nei termini di cui all'art. 185 c.p. Le pronunce in rilievo, talvolta in aperto e dichiarato contrasto con l'orientamento prevalente appena esaminato, valorizzano la perdurante necessità di un pregiudizio che risulti assistito da un nesso di consequenzialità immediata e diretta rispetto alla condotta di reato, ascrivendo al rango di mero interesse diffuso o collettivo il danno lamentato dalle associazioni sindacali per la lesione del loro diritto all'immagine, configurandone così l'irrelevanza ai sensi degli artt. 185 c.p. e 74 c.p.p. (Accinni, 2007)<sup>11</sup>.

### 3. Brevi considerazioni in tema di danno da infiltrazioni mafiose

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte pare dunque possibile, a questo punto, affrontare il tema relativo all'ammissibilità di un esercizio dell'azione civile da parte delle associazioni sindacali nell'ambito di procedimenti penali in cui sia contestata la costituzione di associazioni di stampo mafioso *ex art. 416 bis c.p.*

Occorre al riguardo innanzitutto rammentare le differenti modalità attraverso cui può in concreto estrinsecarsi ed operare nella realtà dei fatti il sodalizio ma-

<sup>8</sup> Oltre alla giurisprudenza citata alla nota precedente si veda ancora Cass. pen., sez. IV, 16 luglio 1993, n. 10048, in *CED Cass. pen.*, rv195706.

<sup>9</sup> Basti pensare al disposto dell'art. 9 della l. n. 300/1970, c.d. "Statuto dei lavoratori".

<sup>10</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 7 febbraio 2008, n. 12738, in *Cass. pen.*, 2009, p. 1600, con nota di A. Scarcella, *Violenza sessuale sul luogo di lavoro e legittimazione iure proprio del sindacato dell'iscritto a costituirsi parte civile*.

<sup>11</sup> Rilevano in particolare alcuni recenti approdi della giurisprudenza di merito, tra cui si segnalano Trib. Reggio Calabria, 14 maggio 2015, dott. Romeo, in [www.penalcontemporaneo.it](http://www.penalcontemporaneo.it), con osservazioni di E. Guido, *La costituzione di parte civile di enti ed associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato: una perdurante forzatura normativa*; Trib. Milano, Uff. G.i.p., 14 febbraio 2012, dott. Ghinetti, in [www.penalcontemporaneo.it](http://www.penalcontemporaneo.it).



fioso. Più nel dettaglio, e per quanto qui interessa, rappresenta un dato oramai acquisito la sempre più frequente emancipazione del gruppo mafioso dalle realtà criminali “tradizionali”, prediligendo assai spesso l’inserimento all’interno di contesti produttivi almeno astrattamente regolari (Sciarrone, 2014).

Simile rilievo è senz’altro sufficiente a dimostrare l’esistenza di un potenziale pregiudizio all’azione degli organismi rappresentativi dei lavoratori qualora l’associazione criminale risulti essere operativa all’interno dei luoghi di lavoro attraverso condotte di sistematica prevaricazione ed intimidazione tipiche dell’agire mafioso. In questi casi, dunque, e nell’impossibilità di offrire una più analitica esemplificazione concreta dei diversi comportamenti astrattamente suscettibili di venire in rilievo, appare in via di principio possibile affermare la sussistenza di una legittimazione attiva del sindacato nel senso poco sopra chiarito.

Un’emblematica conferma di quanto appena affermato può del resto essere rinvenuta nei contenuti di una recente ordinanza con cui il G.U.P. presso il Tribunale di Bologna rigettava la richiesta di esclusione delle parti civili, tra cui figuravano anche alcune associazioni sindacali, nell’ambito di un procedimento penale inerente (anche) la fattispecie di reato di cui all’art. 416 *bis* c.p. Il giudice felsineo, infatti, proprio sulla base di argomentazioni analoghe a quelle fin qui esposte, riconosceva la legittimazione attiva degli enti *de quibus*, evidenziando alcuni specifici aspetti delle condotte ascritte agli imputati che si traducevano in significative violazioni dei diritti dei lavoratori che pregiudicavano dunque la credibilità e l’efficacia dell’azione istituzionale del sindacato<sup>12</sup>.

Appare altresì meritevole di specifica menzione il passaggio argomentativo in cui il G.U.P., in linea con le indicazioni della più attenta giurisprudenza di legittimità, ha cura di valorizzare l’esistenza di una specifica e documentata attività di promozione dei valori ipoteticamente lesi dalle condotte di reato svolta dalle associazioni nell’ambito del territorio di riferimento ed in data antecedente ai fatti oggetto del processo. Una simile precisazione sembra infatti rispondere alla cruciale necessità di verificare l’effettiva legittimazione attiva dell’ente non già attraverso l’esame delle sole finalità statutarie, ma facendo anche riferimento «ad una situazione storica determinata» nonché «al ruolo concretamente svolto dall’organismo che si costituisce nel giudizio»<sup>13</sup>. Solo in questa maniera pare in effetti possibile argomentare per la potenziale sussistenza di un pregiudizio riconducibile non già al mero nocimento di un interesse diffuso o collettivo, in quanto tale ancora irrilevante ai sensi degli artt. 185 c.p. e 74 c.p.p., ma relativo invece al diritto all’immagine vantato *iure proprio* dall’associazione.

Tale indagine sembra davvero imprescindibile in situazioni come quella qui in esame, dove la fattispecie delittuosa appare astrattamente idonea a pregiudicare un ventaglio di valori oggetto di ampia convergenza e condivisione da parte dei consociati. In questi casi risulta dunque quanto mai elevato il rischio di un’inopportuna e sostanzialmente indiscriminata estensione della legittimazione attiva all’esercizio dell’azione civile in favore di organismi che reclamino un astratto

<sup>12</sup> Trib. Bologna, Ufficio G.I.P., 4 novembre 2015, dott.ssa Zavaglia, inedita.

<sup>13</sup> In questi esatti termini Cass. pen., s.u., 24 aprile 2014, n. 38343, in *CED Cass. pen.*, rv261103, in particolare par. 56.

ruolo di promozione e tutela rispetto al consistente novero di interessi coinvolti. Solo attraverso una rigorosa valutazione di ammissibilità della costituzione di parte civile operata alla luce della concreta realtà di fatto sembra allora possibile e necessario scongiurare una simile eventualità.

#### 4. Conclusioni

Qualsiasi differente esito interpretativo sembra infatti porsi irrimediabilmente in contrasto con alcuni fondamentali valori che connotano l'attuale fisionomia del processo penale. Il riconoscimento di una generale legittimazione attiva all'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno da reato che prescindendo dall'accertamento appena rammentato – quantunque giustificata dalla volontà di assicurare tutela ad interessi astrattamente meritevoli di generale condivisione - finirebbe infatti per porsi in contrasto con alcune specifiche prerogative processuali di matrice anche costituzionale.

Il proliferare delle parti eventuali avrebbe innanzitutto un effetto deteriore rispetto al contenimento dei tempi processuali entro margini ragionevoli, necessità imposta a chiare lettere dal testo dell'art. 111 Cost. nonché, a livello sovranazionale, dall'art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Almeno nell'ottica della fonte pattizia appena citata, l'esigenza segnalata rappresenta infatti un primo ed importante presidio a tutela dell'accusato che non può essere obliterato in forza della volontà di assicurare la partecipazione al procedimento di una vasta platea di soggetti che assumano di aver subito un danno da reato solo in forza di un astratto collegamento delle loro finalità statutarie ai valori lesi dalla condotta dotata di rilievo penale.

Non si può poi non accennare alle ulteriori problematiche connesse alla salvaguardia della posizione dell'imputato presunto innocente: una tendenza troppo favorevole all'ingresso all'interno dell'accertamento di sedicenti danneggiati che agiscono in funzione ancillare rispetto alla pubblica accusa rischierebbe di produrre uno sbilanciamento nell'assetto dei rapporti tra i soggetti processuali, ingenerando così consistenti dubbi circa il rispetto del "principio di parità delle parti", anch'esso sancito dall'art. 111 Cost. (Lavarini, 2009)<sup>14</sup>. Più in generale, bisogna infatti considerare che il processo penale non rappresenta il luogo privilegiato per l'affermazione di pur condivisibili istanze di protezione, bensì innanzitutto un complesso di regole dettate a tutela dell'accusato (Orlandi, 2006).

Una interpretazione della nozione di danno da reato eccessivamente elastica sembra poi recare con sé anche costi sociali di consistente rilevanza. Basti pensare agli effetti connessi al moltiplicarsi dei danneggiati che potranno concorrere ad aggredire il patrimonio del debitore, con il rischio di precludere un'integrale riparazione del danno patito dai titolari del bene giuridico direttamente leso dalla

<sup>14</sup> La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato l'inammissibilità di una questione di legittimità basata sull'argomentazione in rilievo e tesa a sostenere l'incostituzionalità della disciplina che consente il "cumulo" dell'azione civile per il risarcimento del danno da reato nella sede del processo penale. Il Giudice delle leggi ha infatti ricondotto il sistema ad un legittimo esercizio della discrezionalità legislativa. Cfr. Corte cost., 18 luglio 2002, n. 364.

condotta penalmente rilevante<sup>15</sup>.

Ciò nonostante, ed in antitesi a quanto auspicato in chiusura del precedente paragrafo, l'atteggiamento della giurisprudenza talvolta non appare assistito dal necessario rigore, aprendo così breccie difficilmente controllabili nelle maglie del filtro di valutazione della legittimazione attiva alla costituzione di parte civile degli enti c.d. esponenziali e, dunque, delle organizzazioni sindacali.

Rileva ad esempio una recente decisione con cui è stata sancita l'ammissibilità dell'azione civile esercitata in sede penale da parte del sindacato di Polizia, fondata sulla lesione al decoro professionale dell'associazione in conseguenza della pubblicazione di un articolo dal contenuto diffamatorio ai danni del Capo della Polizia di Stato. Pur in assenza di qualsiasi riferimento diretto all'ente rappresentativo, si argomentava infatti in tal caso per la sussistenza di un danno al decoro professionale di tutti gli appartenenti al Corpo, da cui discendeva altresì una potenziale lesione delle prerogative del sindacato accertata in forza delle sole finalità statutarie astrattamente perseguite dall'ente<sup>16</sup>.

In simili ipotesi appare difficilmente confutabile l'affermazione secondo cui la disciplina di riferimento per l'intervento dell'associazione dovrebbe essere più correttamente individuata nelle disposizioni previste dall'art. 91 c.p.p.

Del resto, in taluni casi il carattere recessivo dell'interesse del soggetto collettivo ad ottenere un effettivo ristoro patrimoniale è emblematicamente comprovato dall'entità meramente simbolica delle richieste risarcitorie avanzate, ovvero dalla successiva donazione delle somme eventualmente riconosciute a titolo di compensazione (Lozzi, 2016).

Peraltro non è superfluo evidenziare che, qualora difetti una solida ed effettiva necessità risarcitoria, la strada dell'intervento quale associazione rappresentativa di interessi lesi da reato non appare solamente imposta da un'ortodossa interpretazione del dato normativo, ma potrebbe anche essere suggerita da alcuni rilevanti risvolti di natura pratica ed utilitaristica.

Attraverso la partecipazione ai sensi dell'art. 91 c.p.p. l'organizzazione sindacale potrebbe innanzitutto neutralizzare la sostanziale presunzione di parziale inattendibilità riservata alle dichiarazioni rese dal danneggiato. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, la particolare qualifica in discussione richiede un più penetrante vaglio di credibilità delle provalazioni della parte civile attraverso un vaglio «finalizzato ad escludere la manipolazione dei contenuti dichiarativi in funzione dell'interesse patrimoniale vantato»<sup>17</sup>.

La rinuncia all'esercizio dell'azione civile non comprometterebbe poi la pos-

<sup>15</sup> La puntuale notazione si rinviene, tra l'altro, in Trib. Milano, Uff. G.i.p., 14 febbraio 2012, dott. Ghinetti, cit.

<sup>16</sup> Così Trib. Milano, IV sez. penale, dott.ssa Amicone, 22 giugno 2015, consultabile on-line all'indirizzo: <http://www.coisp.it/archivio-completo/finish/283-ultimissime/14202-coisp-ordinanza-rielettiva-della-richiesta-di-esclusione-della-parte-civile-udienza-milano-22-giugno-2015>. Sembra rilevare anche, sebbene in termini più generali, Cass. pen., sez. I, 8 novembre 2007, n. 4060, in *Cass. pen.*, 2008, p. 4040, dove si riconosce la legittimazione attiva dell'ente territoriale ancorché costituito in epoca successiva alla consumazione del fatto di reato.

<sup>17</sup> Così, pur precisando la necessità di non ricorrere allo stringente criterio di valutazione di cui all'art. 192, comma 3, c.p.p., Cass. pen., s.u., 19 luglio 2012, n. 41461, in *CED Cass. pen.*, rv253214.

sibilità di introdurre elementi di prova all'interno dell'accertamento. È infatti significativo osservare che quanto affermato in precedenza circa le differenti attribuzioni esistenti tra offeso e parte civile trova una singolare e consistente deroga nel testo dell'art. 505 c.p.p. che, appunto limitatamente ai soggetti di cui all'art. 91 c.p.p., consente di «chiedere al giudice l'ammissione di nuovi mezzi di prova utili all'accertamento dei fatti». In forza di tale facoltà risulterebbe dunque pur sempre possibile per l'associazione «far sentire la propria voce nel processo», magari chiedendo l'esame testimoniale del proprio legale rappresentante ovvero l'acquisizione di diversi contributi conoscitivi funzionali all'accertamento. Tuttavia, «si tratta di una mera facoltà, che [...] non determina per il giudice alcun obbligo di provvedere» (Quaglierini, 2003: 215).

Al di là della concreta estensione della prerogativa appena ricordata<sup>18</sup> occorre dunque riconoscerne l'eccentricità rispetto alla generale configurazione dei poteri assegnati alla persona offesa. Ciò non basta però ad accrescere l'appetibilità dello specifico istituto in rilievo, tutt'ora caratterizzato da una frequenza applicativa pressoché nulla.

Tale circostanza non sembra giustificabile solamente in forza della perdurante impossibilità di riconoscere un ruolo attivo nella dialettica processuale in capo agli enti *de quibus*, che possono difatti rivolgere domande ai testimoni, ai periti, ai consulenti tecnici ed alle parti private pur sempre solo attraverso la necessaria intermediazione del presidente<sup>19</sup>.

Occorre allora confrontarsi con gli ulteriori limiti connessi alla facoltà di intervento quale associazione rappresentativa di interessi lesi da reato che di fatto impediscono a tale figura di esplicare un ruolo sostitutivo rispetto alle costituzioni di parte civile animate da intenti diversi da effettive necessità di ristoro del danno da reato.

Assume indubbiamente valore, in tal senso, il condizionamento dell'ammissibilità dell'iniziativa ad un espresso e preventivo riconoscimento legale della finalità di tutela degli interessi lesi da reato in favore dell'ente, nonché la necessità di un consenso scritto prestato dalla persona offesa, peraltro ipotizzabile solamente in favore di un'unica realtà associativa (Di Chiara, 1991)<sup>20</sup>.

Rilevano poi alcuni profili legati ad aspetti di natura più squisitamente patriomoniale, quali l'impossibilità di ricorrere all'istituto del patrocinio a spese dello Stato<sup>21</sup>, ma soprattutto l'assenza di previsioni che - sulla falsariga di quanto stabilito dall'art. 541 c.p.p. in relazione alla posizione della parte civile - consentano di porre a carico del condannato le spese relative all'intervento effettuato ai sensi degli artt. 91 ss. c.p.p.

Una tale mancanza sembra connotata da una consistente rilevanza pratica, tanto da rappresentare un profilo meritevole di adeguata attenzione in prospettiva *de*

<sup>18</sup> L'espressa limitazione ai «nuovi» mezzi di prova sembrerebbe lasciar intendere una funzione meramente suppletiva della facoltà in questione rispetto all'attività istruttoria delle parti.

<sup>19</sup> Rileva ancora in tal senso l'art. 505 c.p.p.

<sup>20</sup> Secondo quanto prescritto dagli artt. 91 e 92 c.p.p.

<sup>21</sup> In questo senso Cass. pen., sez. IV, 14 gennaio 2005, n. 11165, in *Dir. e giust.*, 2005, 21, p. 83.

*iure condendo* al fine di contribuire ad orientare in maniera più restrittiva e fedele al dato normativo la prassi operativa e l'interpretazione giurisprudenziale circa la legittimazione *ex art. 74 c.p.p.* dei c.d. enti esponenziali.

## Bibliografia

ACCINNI G. P.

2007 *Enti “esponenziali”, associazioni di categoria dei consumatori e profili di ammissibilità della costituzione di parte civile nelle più recenti affermazioni della giurisprudenza di merito*, in “Diritto penale e processo”, pp. 1083-1094.

BARONE G.

1989 *Enti collettivi e processo penale*, Milano, Giuffrè.

BRICOLA F.

1976 *La tutela degli interessi collettivi nel processo penale*, in M. S. Giannini et alii, *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, Cedam, pp. 103-180.

CARNEVALE E.

1933 *Diritto alla costituzione di parte civile e i sindacati professionali*, in “Il Foro italiano”, II, pp. 34-42.

CHINNICI D.

2013 *Gli «enti esponenziali di interessi lesi da reato»: figli ‘legittimi’ del nuovo codice, ma ancora eredi del ‘vecchio’ status di parti civili. Una delle (tante) questioni irrisolte*, in “Archivio penale”, pp. 443-458.

CORDERO F.

2012 *Procedura penale*, III ed., Milano, Giuffrè.

DI CHIARA G.

1991 *Interessi collettivi e diffusi e tecniche di tutela nell’orizzonte del codice del 1988*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, pp. 426-447.

FOGLIA R.

1983 *Sindacato e costituzione di parte civile: ancora in discussione la tutela degli interessi collettivi*, in “Cassazione penale”, p. 1828-1835.

ICHINO G.

1989 *La parte civile nel processo penale. La legittimazione*, Padova, Cedam.

LAVARINI B.

2009 *Azione civile nel processo penale e principi costituzionali*, Torino, Giappichelli.

LOZZI G.

2016 *Lezioni di procedura penale*, XI ed., Torino, Giappichelli.

MANZINI V.

1967 *Trattato di diritto processuale italiano*, VI ed., Torino, Utet.

ORLANDI R.

2006 *Rito penale e salvaguardia dei galantuomini*, in “Criminalia. Annuario di scienze penalistiche”, pp. 293-310.

PANSINI C.

2004 *Contributo dell’offeso e snodi procedimentali*, Padova, Cedam.

PISAPIA V. G.

1971 *Relazione introduttiva*, in Virgilio Andrioli *et alii*, *Azione civile e processo penale*, Milano, Giuffrè, pp. 3-15.

QUAGLIERINI C.

2003 *Le parti private diverse dall’imputato e l’offeso da reato*, Milano, Giuffrè.

SCIARRONE R.

2014 *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli.

VIDIRI G.

1981 *La costituzione del sindacato come parte civile nel processo penale*, in “Giurisprudenza di merito”, pp. 842-851.

1985 *Interessi collettivi, sindacato e costituzione di parte civile*, in “La Giustizia penale”, pp. 38-53.

# Misure di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva giuslavoristica: lo stato dell'arte

MAURA RANIERI

## 1. Mafie, lavoro, mercato: relazioni pericolose e complesse

L'insistenza di intrecci resistenti e di pericolosi condizionamenti tra criminalità organizzata, lavoro e mercato è dato oramai acquisito, al punto da poter degradare a semplice premessa se non, finanche, a banale osservazione.

L'assunto dunque, emergente da una indagine empirica come da una inchiesta giornalistica, può essere solamente abbrivio di una riflessione che aspiri a dispiegarsi oltre gli stereotipi ancora imperanti sulle forme di criminalità organizzata, sul loro *modus operandi* e persino sulla loro raffigurazione nell'immaginario collettivo.

Vale a dire che, provando ad oltrepassare gli steccati dell'ovvietà, bisognerebbe muovere da un insieme di acquisizioni. Sicché, ad esempio, le mafie non sono prerogativa esclusiva di alcune aree geografiche, bensì diffuse e radicate in zone e ambiti territoriali diversi da quelli tradizionali di genesi; le mafie non relegano la loro azione nel campo dell'illecito o in alcuni specifici comparti, ma occupano in misura consistente la sfera delle attività legali e presenziano in settori variegati che vanno dalle grandi opere al mercato degli stracci, dal circuito del gioco e delle scommesse *on line* alla gestione dei centri di accoglienza per migranti. Ancora, la criminalità organizzata sfrutta, sempre più spesso, un'area grigia di più ardua identificazione che può assumere le sembianze di un professionista compiacente ma, anche, di un funzionario amministrativo capace di sopravvivere ad un provvedimento di scioglimento dell'ente locale in cui presta servizio e ad una commissione straordinaria.

In sostanza, quindi, le esperienze di criminalità organizzata, così come le relazioni pericolose che intercorrono tra mafie, lavoro e mercato, trovano nel concetto di *complessità* l'elemento capace di sintetizzarne la peculiarità contemporanea.

La complessità delle mafie dal punto di vista del loro inquadramento teorico è riconducibile, in termini stringati, ad alcuni tratti fisiognomici. Per un verso, infatti, la mafia è fenomeno *multidimensionale e metamorfico* (Sciarrone, 1998), in grado di assestarsi in tempi, luoghi e spazi eterogenei e, del resto, «il «profilo» delle mafie è costituito da una trama irregolare» (Sciarrone, 2014: 5). Per altro verso, la criminalità mafiosa ha maturato e perfezionato la capacità di *strutturarsi in maniera articolata*, instaurando *vincoli forti* nei riguardi degli associati ovvero



verso l'interno e, viceversa, *legami deboli*, ma non per questo privi di valenze, verso l'esterno (Sciarrone, 1998).

Dal punto di vista, invece, della relazione tra criminalità di stampo mafioso e impresa - stante l'impraticabilità della riduzione di realtà composite alla secca bipartizione imprenditore onesto/imprenditore disonesto (Visconti, 2014) - la complessità è visibile nell'avvicendamento di tentativi definatori e/o tassonomici, come esemplifica la pluralità di tesi elaborate in proposito (dalla Chiesa, 2012).

Peraltro, la problematicità aumenta allorché si affianca al dinamismo che contraddistingue ogni attività produttiva la mutevolezza del rapporto che lega mafiosi e imprenditori, sicché una medesima impresa può alternare, anche in un arco temporale contenuto, modelli di influenza e di controllo differenti.

Ma complessità, a ben vedere, è parola-chiave anche allorché si analizza *l'evoluzione della normativa antimafia* e, in particolare, *il rapporto tra il diritto del lavoro e la disciplina dettata per contrastare le forme di criminalità organizzata*. Tale rapporto può essere riassunto nella formula «dall'indifferenza alle interrelazioni» (Ranieri, 2015: 377), poiché ad un periodo di sostanziale reciproca indifferenza tra i due si è sostituita una fase di crescenti interferenze ordinamentali.

Invero, per quanto la relazione tra mafie e impresa sia risalente, l'ordinamento giuridico per lungo tempo non sembra coglierne in maniera adeguata la consistenza. Le ragioni di ciò sono plurime, di certo però vi è da riconoscere che per un periodo forse eccessivo tale relazione è stata compressa nella dimensione del lavoro illegale che è tratto ricorrente ma non esclusivo, né tantomeno esaustivo, del suddetto rapporto. Vale a dire che, da un lato, il lavoro irregolare non è prerogativa dell'impresa mafiosa presentandosi di frequente anche in attività totalmente estranee al circuito della criminalità organizzata; dall'altro lato, l'illegalità del lavoro è «sintomo», più in generale, «di sistemi locali poco maturi e scarsamente organizzati», divenendo «questione sociale e non soltanto amministrativa, fiscale e contrattuale» (Visconti, 2015: 617) che, in quanto tale, necessiterebbe di strategie di aggressione diversificate (Mete, 2010).

Di fatto, però, le mafie hanno conquistato porzioni importanti di potere economico anche nel mercato legale per molteplici motivazioni che, giusto per fare qualche esempio, vanno dai vantaggi competitivi che la riduzione dei costi assicura all'impresa mafiosa (Arlacchi, 2007) all'attrazione (e convenienza) esercitata dal mercato, posto che l'impresa diviene lo strumento attraverso cui «reinvestire i proventi [...] delle attività illecite al fine di aumentare i profitti, estendere [...] l'influenza ed esercitare con più forza [...] potere» (Di Maria, Provenzano, Tona, 2014: 6).

Al tempo stesso, il passato recente restituisce al ricercatore una complessità ancora maggiore della relazione tra le mafie e l'impresa. Innanzitutto, i sodalizi criminali di stampo mafioso si proiettano in maniera significativa nell'area delle attività lecite; tuttavia, la colonizzazione del mercato legale non rende di per sé più agevole la selezione di strategie di contrasto, poiché i confini tra mercati legali e illegali sono ora molto più «opachi e porosi» (Sciarrone, 2011: 26 e 27) e, attualmente, appare più ostico tratteggiare e isolare i legami tra mafie e imprese (Arcidiacono e Avola, 2011).

Inoltre, seppur le mafie continuino a preferire taluni settori economici è possibile procedere, anche al di là del prisma dell'illegalità lavorativa, alla sostituzione concettuale dei settori a rischio con i rischi di settore (Viscomi, 2015); così che, per quanto certi fattori favoriscano una maggiore infiltrazione in comparti specifici, non sussistono ambiti completamente immuni, ferma restando la variabilità delle modalità di condizionamento dei diversi settori (Ranieri, 2015).

Infine, la recente crisi economica e finanziaria ha indirettamente contribuito a favorire la penetrazione delle organizzazioni criminali nel tessuto economico attraverso le forme più disparate che, in via esemplificativa, muovono dalla offerta e fornitura di liquidità alla possibilità di proporre e attuare investimenti.

Al di là però delle più recenti evoluzioni sociali ed economiche della relazione mafie/impresa, vi è da segnalare che l'irrobustirsi di tale relazione è stata accompagnata da una maggiore cognizione del legislatore circa la sua esistenza, anche se questa consapevolezza non si è sempre tradotta nella selezione e nella adozione di misure efficaci.

Indubbiamente, però, la legislazione degli ultimi anni ha prestato maggiore attenzione alle infiltrazioni mafiose nelle attività produttive, attraverso la predisposizione di strumenti variegati e molteplici che sembrano rispondere ad una comune e duplice consapevolezza. Da un lato, a partire dall'adozione della l. 13 settembre 1982, n. 646 (cd. legge Rognoni-La Torre), è maturata la convinzione che ogni strategia di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso trovi uno snodo nevralgico nell'aggressione dei capitali accumulati. Dall'altro lato, le misure di stampo repressivo devono essere necessariamente affiancate da strumenti di natura preventiva, possibilmente con una declinazione partecipativa.

Nelle pagine seguenti intendo, dunque, offrire una descrizione di alcuni strumenti che, a mio avviso, rivestono particolare interesse nel panorama composito delle strategie di contrasto.

La scelta degli strumenti esaminati è variamente motivabile dettata, ad esempio, dalla convinzione della centralità che le misure di *sequestro*, *confisca*, *gestione*, *amministrazione e destinazione delle imprese* assumono nella normativa antimafia o, ancora, dalle opportunità, non scevre da criticità, insite in alcune misure di più recente adozione come, ad esempio, la *Rete agricola di qualità o i rating di legalità e d'impresa*. Ognuno di questi strumenti verrà descritto al fine di favorirne la conoscenza e provando a coniugare, nel limite del possibile, completezza e sintesi. Al tempo stesso, si tenterà altresì di indicare le criticità delle misure nella convinzione che la messa a punto di politiche di contrasto alla criminalità organizzata necessiti di miglioramenti e accomodamenti e che la definizione di efficaci strategie di contrasto sia tutt'altro che compiuta.

## 2. La disciplina delle aziende sequestrate e confiscate tra revisioni e incompiutezza normativa

Il tema del sequestro, della confisca, della gestione e della destinazione delle aziende costituisce un tassello della composita e articolata disciplina sulla confisca

dei beni introdotta, come noto, dalla l. n. 646/1982 e più volte riformata nel corso del tempo.

In particolare, i suddetti istituti sono stati di recente oggetto di significative modifiche ad opera della legge del 17 ottobre 2017, n. 161 che, tra l'altro, contiene una importante delega al Governo per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate su cui si avrà modo di tornare in seguito<sup>1</sup>.

Al di là di ogni giudizio di merito sull'intervento regolativo, al momento preme evidenziarne la rilevanza; invero, sequestro, confisca, gestione e destinazione delle aziende hanno rappresentato uno dei frammenti più fragili e delicati della normativa antimafia (Gullo, 2014) - decretando troppo spesso la fine delle attività produttive (Menditto, 2014) – al contempo, da un punto di vista giuridico, sociale, economico e persino mediatico sono centro nevralgico di ogni strategia di contrasto che aspiri ad essere realmente efficace.

Le questioni più delicate concernono le fasi di *amministrazione, gestione e destinazione delle imprese sequestrate e confiscate* in cui intervengono, a vario titolo, soggetti diversi e che sono avviate con la nomina da parte del Tribunale competente di un giudice delegato alla procedura e di un amministratore giudiziario, o di più amministratori in presenza di gestioni particolarmente complicate (art. 35, comma 1, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 cd. Codice antimafia, d'ora in avanti CAM).

Entro trenta giorni dalla nomina (e sino ad un limite di novanta in presenza di motivi giustificati e di proroga da parte del giudice delegato), l'amministratore giudiziario deposita una relazione puntuale contenente l'indicazione, lo stato e la consistenza delle aziende, la stima del valore di mercato presunto, l'esistenza di eventuali diritti di terzi, le informazioni sulla documentazione acquisita ed eventuali difformità, nonché, sulle forme di gestione considerate «più idonee e redditizie» (art. 36, commi 1 e 3, CAM).

Spetta al giudice delegato fornire direttive generali in ordine alla gestione dei beni sequestrati avvalendosi della collaborazione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati (art. 40, comma 1, CAM); quest'ultima, sino all'emissione del decreto di confisca di secondo grado, svolge attività di ausilio e supporto, mentre a seguito del provvedimento di confisca assume amministrazione e gestione sino all'intervento dell'atto di destinazione.

L'amministratore deve redigere un'ulteriore relazione contenente informazioni aggiuntive volte ad integrare quanto esposto in precedenza, la descrizione dello *status* patrimoniale, economico e finanziario dell'impresa, una stima del valore di mercato dell'attività produttiva (comprensiva degli oneri connessi al «processo di legalizzazione»), l'indicazione delle attività che possono essere esercitate solo con certificazioni abilitative e, soprattutto, una valutazione puntuale circa le «concrete

<sup>1</sup> Con maggiore precisione la l. n. 161/2017, oltre a modificare la disciplina relativa all'amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati (Capo III, artt. 13 - 19) e le norme relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (Capo V, art. 29), interviene su diversi ambiti: dalle misure di prevenzione personali (Capo I, artt. 1 - 4) e patrimoniali (Capo II, artt. 5 - 12) alla tutela dei terzi e ai rapporti con le procedure concorsuali (Capo IV, artt. 20 - 28) sino ad una serie di modifiche apportate al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione complementare (Capo VI, artt. 30 - 34).

possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività».

Tale valutazione è redatta tenendo conto di un insieme di fattori (quali, ad esempio, la natura dell'attività, le modalità e l'ambiente in cui si svolge, il coinvolgimento del proposto e della sua cerchia familiare) e, nell'ipotesi in cui si concretizzi una proposta di prosecuzione o ripresa dell'attività, è corredata da un programma recante descrizione precisa delle modalità e dei tempi di realizzazione e dalla relazione di un professionista attestante veridicità dei dati e fattibilità del programma (art. 41, comma 1, CAM).

L'amministratore allega alla proposta di prosecuzione o ripresa dell'attività un elenco nominativo dei creditori e dei soggetti che vantano sui beni sequestrati diritti reali o personali, di godimento o di garanzia, nonché, un elenco nominativo di coloro che hanno prestato o che ancora prestano attività lavorativa nell'impresa, trasmettendo, altresì, eventuali proposte sul programma presentate dalle organizzazioni sindacali presenti in azienda (art. 41, comma 1-ter, CAM).

Il giudice delegato valuta la documentazione presentata dall'amministratore e autorizza la prosecuzione dell'attività o la sospende, con riserva di rivalutare la decisione dopo il deposito della relazione semestrale. Nella ipotesi di autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, il Tribunale approva il programma presentato e fornisce indicazioni per la gestione; nel caso, invece, in cui non siano ravvisate possibilità concrete di prosecuzione o di ripresa dell'attività aziendale è disposta la messa in liquidazione dell'azienda le cui modalità sono rimesse ad un decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto, con il Ministro dello sviluppo economico (art. 41, commi 1-quinquies, 1-sexies, 5 e 6-bis, CAM).

A seguito, invece, della confisca definitiva i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45, comma 1, CAM) e con delibera del Consiglio dell'Agenzia, entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione della confisca, si procede alla loro destinazione (art. 47, commi 1 e 2, CAM).

I beni aziendali possono essere destinati all'affitto o al comodato, alla vendita o alla liquidazione; le aziende, inoltre, possono essere trasferite a specifici enti e associazioni «qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico, anche con riferimento all'opportunità della prosecuzione dell'attività [...]» da parte di tali soggetti.

Più precisamente, a fronte di reali possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, si procede all'affitto, a titolo oneroso, nei riguardi di società e/o imprese pubbliche o private o al comodato in favore di cooperative di lavoratori della medesima impresa, scegliendo la soluzione che più garantisce i livelli occupazionali. Viceversa, si dispone la vendita dell'attività in presenza di una maggiore utilità per l'interesse pubblico o se la vendita è finalizzata al risarcimento delle vittime di mafia; da ultimo, in presenza dei medesimi presupposti si può procedere alla liquidazione (art. 48, comma 8, CAM).

A ben vedere, il legislatore non esplicita un ordine di precedenza tra le destinazioni, ciò nonostante l'individuazione della *ratio* della normativa nella salvaguardia della prosecuzione dell'attività produttiva lascia presumere una graduazione nelle scelte volta a privilegiare, ove possibile, l'affitto e a ricorrere alla liquidazione allorché non vi siano possibilità concrete di continuazione dell'attività (Gullo,

2014).

Dalla descrizione sommaria della disciplina si evince il ruolo significativo, e pur differente anche in base alle fasi della procedura, svolto dall'amministratore giudiziario e dall'Agenzia.

La figura dell'*amministratore giudiziario*, oggetto recente di attenzione legislativa, è disciplinata in ordine alle modalità di nomina e revoca e ai compiti assegnati<sup>2</sup>.

Con riferimento specifico alle aziende si prevede che l'amministratore, cui è affidata la gestione delle imprese sequestrate, sia scelto tra gli iscritti in un'apposita sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari (art. 35, comma 2-bis, e art. 41, comma 1, CAM). Inoltre, l'amministratore svolge atti di ordinaria amministrazione «funzionali all'attività economica dell'azienda» ed è rimessa al giudice delegato la possibilità di precisare il limite valoriale entro cui gli atti possono considerarsi tali, tenendo conto «dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro [...] occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento» (art. 41, comma 2, CAM). Gli atti di straordinaria amministrazione, invece, necessitano di autorizzazione scritta da parte del giudice delegato (art. 40, comma 3, CAM).

L'*Agenzia*, interessata altresì da una revisione normativa, coadiuva l'autorità giudiziaria, assumendo l'amministrazione dei beni solo a seguito della confisca definitiva (cfr. artt. 38, commi 1 e 3; 110, comma 2, lett. b) e d); 112, comma 2, CAM). Nello svolgimento di queste attività si avvale di un nucleo di supporto istituito presso le prefetture la cui composizione è rimessa ad un decreto del Ministro dell'interno (art. 112, comma 3, CAM).

<sup>2</sup> In generale si dispone che l'amministratore sia scelto, secondo criteri di trasparenza che assicurino la rotazione degli incarichi, tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. La scelta deve, altresì, avvenire in considerazione della natura e dell'entità dei beni sequestrati, delle peculiarità dell'attività produttiva, nonché, delle competenze necessarie per la gestione. Ad un decreto ministeriale, adottato congiuntamente dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'interno e dal Ministro per lo sviluppo economico, è affidato il compito di individuare i criteri di nomina degli amministratori e i criteri per l'individuazione degli incarichi che, in ragione della complessità della gestione o dell'eccezionalità dell'entità del patrimonio, non consentono cumuli. I criteri di nomina devono essere determinati in considerazione «del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiori a tre, della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compendi da amministrare, avuto riguardo anche al numero dei lavoratori, della natura diretta o indiretta della gestione, dell'ubicazione dei beni sul territorio, delle pregresse esperienze professionali specifiche» (art. 35, comma 2, CAM). Non possono essere nominati amministratori non solo, ovviamente, i soggetti destinatari del provvedimento e i familiari ma, altresì, i soggetti interdetti dai pubblici uffici, anche solo in via temporanea, i soggetti che hanno svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o di imprese a lui riconducibili; familiari, commensali abituali, creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico (per l'elencazione completa cfr. art. 35, comma 3, CAM). L'amministratore giudiziario può essere autorizzato a farsi coadiuvare da soggetti qualificati e nelle ipotesi di gestione particolarmente complessa può essere autorizzato ad organizzare un vero e proprio ufficio di coadiuvazione (art. 35, comma 4, CAM). Il Tribunale, su richiesta del giudice delegato, dell'Agenzia o d'ufficio, può in ogni momento procedere alla revoca dell'amministratore in caso di grave irregolarità o di incapacità (art. 35, comma 7, CAM). Quanto ai compiti l'amministratore giudiziario, qualificato come pubblico ufficiale e chiamato ad operare con diligenza, deve tra l'altro tenere un registro su cui annotare le operazioni di gestione e, nel caso di aziende sequestrate, prende in consegna scritture contabili e libri sociali (art. 37, comma 1 e 2, CAM). In corso di pubblicazione del volume è intervenuto il d. lgs. 18 maggio 2018, n. 54 in materia di regime delle incompatibilità degli amministratori giudiziari, dei loro coadiutori, dei curatori fallimentari e degli altri organi delle procedure concorsuali. Delle modifiche e delle innovazioni apportate dal decreto non si è, dunque, potuto tener conto nella redazione di questo contributo.

Tra le attribuzioni dell’Agenzia meritano menzione specifica la possibilità, su richiesta dell’amministratore, di predisporre interventi per svolgere un’analisi aziendale e saggiare la prosecuzione o la ripresa dell’attività imprenditoriale; la stipulazione di protocolli d’intesa con strutture interessate e associazioni di categoria al fine di individuare le professionalità necessarie per la prosecuzione o la ripresa dell’attività, nonché, la predisposizione di protocolli nazionali per concordare con l’ABI e con la Banca d’Italia modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari in corso con le aziende sequestrate o confiscate (art. 112, comma 4, lett. b), c), ed e), CAM).

Quanto a composizione e organizzazione dell’Agenzia vi è da rilevare l’istituzione di un Comitato consultivo di indirizzo che affianca gli altri organi della struttura<sup>3</sup> e l’aumento della dotazione organica in duecento unità (art. 113-bis CAM).

Come evidenziato, le criticità emerse dall’applicazione della normativa hanno orientato il legislatore ad intervenire sulla figura dell’amministratore giudiziario e sulla Agenzia; così come hanno sospinto l’azione legislativa verso l’introduzione di strumenti che, in vario modo, dovrebbero districare altri nodi scorsi emersi in fase applicativa.

In quest’ottica sembrano essere adottati, ad esempio, il controllo giudiziale delle imprese, le misure finanziarie per valorizzare aziende sequestrate e confiscate, i tavoli provinciali permanenti, le forme di supporto alle imprese e, da ultimo, la delega per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate ex art. 34 l. n. 161/2017<sup>4</sup>.

Il *controllo giudiziario* può essere disposto dal Tribunale, per un periodo che va da uno a tre anni, quando l’agevolazione mafiosa risulti occasionale, in presenza di elementi da cui si possa desumere un rischio concreto di condizionamento dell’attività produttiva. In tal caso, il Tribunale può imporre obblighi di comunicazione e trasparenza in ordine a diversi atti e procedere alla nomina di un giudice delegato e di un amministratore giudiziario (art. 34 bis, commi 1 e 2, CAM).

Questa misura, per alcuni versi anticipata da una decisione del Tribunale di Milano<sup>5</sup>, si affianca alla previsione generale dell’art. 34 CAM; in sostanza, è introdotta una forma di tutoraggio meno invasiva per l’azienda, anche se il *discrimen* tra le fattispecie (vale a dire l’occasionalità dell’agevolazione) appare fumoso e la valutazione della sua sussistenza esposta al rischio di una eccessiva discrezionalità.

Se poi l’art. 41 bis CAM prevede che l’amministratore giudiziario possa avanzare richiesta di accesso a specifiche *risorse economiche* nell’ottica di favorire la

<sup>3</sup> Ai sensi dell’art. 111 CAM sono organi dell’Agenzia: il Direttore, il Consiglio direttivo, il Collegio dei revisori e, per l’appunto, il Comitato consultivo di indirizzo. Quest’ultimo, presieduto dal Direttore, è composto da: un esperto in materia di politica di coesione territoriale, un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, un rappresentante del Ministero del lavoro, un responsabile dei fondi del Programma nazionale sicurezza, un rappresentante del Ministero dell’istruzione, un rappresentante delle regioni e un rappresentante dei comuni, nonché, un rappresentante delle associazioni che possono essere destinatarie o assegnatarie dei beni e un rappresentante, nella misura di uno per ciascuno, delle associazioni sindacali dei lavoratori, delle cooperative e delle associazioni datoriali.

<sup>4</sup> A tal proposito, è stato emanato il d. lgs. 18 maggio 2018, n. 72. Tuttavia, la sovrapposizione tra la pubblicazione del decreto e quella di questo volume non ha reso possibile tener conto di tale normativa nella redazione del presente contributo.

<sup>5</sup> Il riferimento è ad un decreto adottato dalla sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano il 24 giugno 2016 con cui è disposta la nomina di un amministratore giudiziario chiamato a collaborare con il *management* della società (per un commento Visconti, 2016).

prosecuzione dell'attività produttiva e la salvaguardia dei livelli occupazionali, la disposizione successiva prevede l'istituzione presso le prefetture di *tavoli provinciali permanenti* sulle aziende sequestrate e confiscate che coinvolgono diversi soggetti (tra cui associazioni sindacali dei lavoratori, associazioni datoriali, rappresentanti istituzionali) e che svolgono differenti compiti (ad esempio favorire la prosecuzione dell'attività produttiva e il mantenimento dei livelli occupazionali, sostenere l'attività dell'amministratore e dell'Agenzia o incoraggiare la collaborazione degli operatori economici nel percorso di emersione alla legalità).

Sempre in un'ottica di collaborazione proficua e con l'intento di sostenere la continuazione dell'attività produttiva, il legislatore dispone, altresì, che amministratore e Agenzia possano avvalersi del *supporto tecnico* offerto da imprenditori attivi nel settore in cui opera l'azienda sequestrata o confiscata, o in settori affini (art. 41 quater CAM).

Da ultimo, merita segnalazione la *delega* avente ad oggetto l'adozione di un decreto legislativo per le aziende sequestrate e confiscate volto ad incoraggiare l'emersione del lavoro irregolare, il contrasto all'intermediazione illecita e allo sfruttamento lavorativo e a favorire l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali.

Il decreto deve essere adottato non solo garantendo l'adeguamento della disciplina nazionale a quella europea ma, soprattutto, realizzando una ricognizione completa della normativa in materia di ammortizzatori sociali, di incentivi per l'emersione del lavoro irregolare e per il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e di incentivi alle aziende, nonché, assicurando l'armonizzazione e il coordinamento della normativa con il Codice Antimafia.

Interessanti appaiono i criteri e i principi entro cui deve esercitarsi la delega tra cui, in particolare, si segnalano: la subordinazione esplicita dell'adozione di misure a sostegno delle imprese e dei lavoratori alla predisposizione e approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività e l'applicazione ai lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate della disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale e di accesso agli ammortizzatori sociali.

Peraltro, la richiesta di copertura salariale coinvolge tutti i lavoratori dell'azienda – eccezion fatta per alcune categorie citate espressamente dal legislatore (proposto e familiari, ad esempio, o dipendenti che sono indagati per reati di mafia o hanno concretamente partecipato alla gestione dell'impresa prima del sequestro) – ovvero quelli che intrattengono o hanno intrattenuto una relazione lavorativa riconosciuta con il decreto di approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività (o, anche, con altri provvedimenti adottati dal Tribunale o dal giudice delegato).

Le problematiche connesse alla amministrazione delle aziende sequestrate e confiscate sono molteplici e spaziano dalla valutazione della efficacia della normativa (che non può che avere quale metro di giudizio la quantità e qualità di aziende bonificate) alla questione sottesa (e per alcuni versi irrisolta stante la discrasia che sembra sussistere tra ordinamento nazionale e alcune previsioni europee<sup>6</sup>) sull'an-

<sup>6</sup> In via esemplificativa si rammenta che ai sensi dell'art. 29 CAM «L'azione di prevenzione può essere esercitata anche indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale» e, viceversa, la Direttiva 2014/42/

ticipazione della soglia repressiva e sulla necessità o meno di un legame tra l'adozione di strumenti di prevenzione patrimoniale e l'accertamento di reati.

Provando a svolgere, invece, qualche breve riflessione circa possibili *punti di forza e debolezze* della normativa antimafia su questo specifico versante è indubbio che la recente novella influenzi considerevolmente ogni valutazione.

Essa, infatti, è intervenuta a colmare alcune criticità emerse nella precedente fase applicativa; si pensi all'adozione di strumenti, di carattere patrimoniale e non, volti a garantire la sopravvivenza dell'impresa o all'irrobustimento dell'Agenzia, quanto meno sotto il profilo dell'organico messo a disposizione o, ancora, al maggior coinvolgimento delle parti sociali.

Ciò nonostante, al momento, una valutazione della disciplina rischierebbe di risultare parziale, posto che profili cruciali sono in attesa di un completamento normativo.

Tuttavia, qualche perplessità permane, almeno in una duplice e generale direzione. Per un verso, si sarebbe potuto forse osare di più proprio sul piano della tutela del lavoro investendo in misura maggiore, rispetto a quanto la normativa lasci ad oggi intuire, su forme di coinvolgimento attivo di lavoratori nella continuazione e ripresa dell'attività produttiva. Per altro verso, si sarebbe potuto (e forse dovuto) privilegiare maggiormente lo snellimento del procedimento, la semplificazione delle procedure, una più netta ripartizione di ruoli e competenze nella consapevolezza che l'esito positivo del processo di bonifica delle attività produttive è in buona parte affidato ad una congrua combinazione di professionalità, collegialità e celerità.

### 3. Rete del lavoro agricolo di qualità e *rating*: luci e ombre

La normativa di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso si è arricchita di diversi strumenti forieri del tentativo di anticipare ulteriormente la soglia preventiva. Tra questi si segnalano la Rete del lavoro agricolo di qualità e i *rating*, di legalità e di impresa.

La *Rete del lavoro agricolo di qualità* è stata istituita presso l'Inps ex art. 6 d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116 e modificata, da ultimo, dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199 (cd. legge contro il caporalato).

Ai sensi dell'attuale normativa possono aderire alla Rete le imprese agricole, che presentino apposita istanza telematica, in possesso dei seguenti requisiti: inesistenza di condanne penali per una serie di reati (tra cui violazione «della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale», sempre in via esemplificativa, delitti contro la pubblica amministrazione, intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo); mancanza, nell'ultimo triennio, di sanzioni amministrative per inadempienze in materia di lavoro, legislazione sociale e rispetto degli obblighi fiscali; regolarità nel versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi; applicazione dei contratti collettivi e, infine, assenza di forme di controllo o colle-

Ue propone un collegamento tra confisca e condanne penali.



gamento con soggetti privi dei suddetti requisiti<sup>7</sup>.

In sostanza, la partecipazione alla Rete pone le imprese al riparo dall'attività di vigilanza fermi restando, tuttavia, i controlli ordinari in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e la possibilità di effettuare verifiche sulla fondatezza delle dichiarazioni rese. L'esenzione viene meno a fronte di una richiesta di intervento avanzata dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, da autorità giudiziarie o amministrative e «salvi i casi di imprese che abbiano procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, di contratti collettivi, di sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto».

Organo di governo della Rete è la cabina di regia, composta da rappresentanti istituzionali e non<sup>8</sup>, cui sono affidati compiti plurimi: dalla decisione in ordine all'adesione o all'esclusione dalla Rete (cui si aggiunge il compito di redigere, aggiornare e pubblicare *on line* l'elenco delle imprese aderenti) ad attività di monitoraggio sull'andamento del mercato del lavoro agricolo, dalla promozione di iniziative in varie materie (politiche attive del lavoro, contrasto al sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale e assistenza ai lavoratori migranti) alla formulazione di proposte in materia di lavoro e di legislazione sociale nel settore agricolo.

L'istituzione delle Rete, dunque, è finalizzata a implementare in un settore delicato il rispetto della normativa vigente e la diffusione, per l'appunto, di «lavoro di qualità», garantendo alle imprese aderenti un vantaggio esonerativo sotto il profilo ispettivo che comunque «non ha carattere assoluto e neppure incondizionato» (Viscomi, 2015: 607 e 608).

Quanto invece allo strumento del *rating* si distingue quello di legalità dal successivo, in ordine di comparizione, *rating* di impresa.

Il *rating di legalità* è introdotto dall'art. 5-ter del d. l. 24 gennaio 2012, n. 1 e disciplinato da un successivo regolamento di attuazione, emanato il 14 novembre 2012. Il *rating*, di durata biennale pur se rinnovabile, può essere ottenuto, su istanza telematica, dalle imprese operanti sul territorio nazionale aventi un fatturato minimo di due milioni di euro, riferito alla singola impresa o al gruppo, e che, alla data della richiesta, risultino iscritte da almeno due anni nel registro delle imprese (art. 1).

Il regolamento attuativo disciplina, altresì, l'individuazione dei requisiti per accedervi tra cui l'assenza di misure di prevenzione e cautelari a carico dell'imprenditore e di altri soggetti specifici, l'inesistenza di condanne per tutta una serie di reati e illeciti, nonché, la mancanza di provvedimenti di accertamento circa il

<sup>7</sup> A seguito delle modifiche recenti è prevista l'adesione alla Rete, mediante apposite convenzioni e presso le sezioni territoriali in cui la Rete si articola, di diverse realtà: sportelli unici per l'immigrazione, istituzioni locali, centri per l'impiego, enti bilaterali, le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti ammessi allo svolgimento di attività di intermediazione ex art. 12 d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150. Inoltre, apposita convenzione può essere stipulata dai soggetti autorizzati al trasporto di persone che intendono provvedere allo spostamento dei lavoratori agricoli e che siano in possesso dei requisiti richiesti per l'adesione alla Rete.

<sup>8</sup> Più precisamente la cabina è composta da rappresentanti, uno per ciascuno, del Ministero del lavoro, del Ministero delle politiche agricole, del Ministero dell'economia, del Ministero dell'interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, dell'Inps e della Conferenza delle regioni, nonché, da rappresentanti dei lavoratori e datoriali.

mancato rispetto della normativa in materia di obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e relativi alle ritenute fiscali concernenti i dipendenti e in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (cfr. art. 2).

Il rispetto di tutti i requisiti posti dalla disposizione regolamentare è condizione per ottenere il *rating* nella misura pari ad una stella, il venir meno anche di un solo requisito ne comporta la revoca; lo strumento poi è congegnato in modo tale da poter accrescere il punteggio entro un *range* che va da una a tre stelle.

Più precisamente, l'attribuzione di una stella aggiuntiva è subordinata al conseguimento di tre segni positivi (+), un segno positivo è ottenuto a fronte del rispetto di specifiche condizioni nella misura di uno per ciascuna (e alle medesime condizioni e nella stessa misura il punteggio può essere ridotto): rispetto dei Protocolli di legalità; assunzione di sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge; adozione di una struttura organizzativa cui affidare il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni applicabili all'azienda o di un modello organizzativo *ex d. lgs. 8 giugno 2011, n. 231*; adozione di processi volti a garantire forme di *Corporate Social Responsibility*; iscrizione nelle *white list*; adesione a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria; utilizzo di modelli organizzativi di prevenzione e contrasto della corruzione, nonché, denuncia, e conseguente esercizio dell'azione penale, di una serie di reati a danno dell'imprenditore o di suoi familiari e collaboratori (art. 3).

Il *rating* è rilasciato, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato a seguito di un procedimento articolato che prevede, altresì, la presentazione di osservazioni da parte di specifiche istituzioni e l'assunzione di informazioni (art. 5).

La *ratio* dell'istituto è esplicitata dal legislatore nell'art. 5-ter d.l. n. 1/2012 ovvero «promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali»; la medesima disposizione ne esplicita l'effetto ovvero accesso facilitato al credito bancario e agevolazione o concessione di finanziamenti da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il *rating di impresa*, regolamentato dall'art. 83, comma 10, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (cd. Codice dei contratti pubblici o degli appalti), è stato oggetto di rettifica ad opera dell'art. 52, comma 1, lettera e) del d. lgs. 19 aprile 2017, n. 56 che ha, in parte, recepito le proposte di modifica contenute nell'atto di segnalazione n. 2 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione approvato con delibera n. 48 del 1 febbraio 2017.

Il sistema di *rating* prevede il rilascio da parte dell'ANAC di una certificazione su richiesta degli operatori economici. Tale sistema è correlato ad alcuni requisiti reputazionali dell'impresa che devono essere valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili e attraverso accertamenti in grado di saggiare l'affidabilità dell'azienda. Nella identificazione dei requisiti occupazionali bisogna tener conto, in particolare, delle condotte precedenti dell'impresa con riguardo «al mancato utilizzo del soccorso istruttorio, all'applicazione delle disposizioni sulla denuncia [...] di richieste eversive e corruttive, [...] al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del

contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara sia in fase di esecuzione del contratto».

In ogni caso, la definizione dei requisiti reputazionali, dei relativi criteri di valutazione, oltre che delle procedure di rilascio della certificazione è rimessa a linee guida dell'ANAC. Sempre attraverso le linee guida deve essere istituito un sistema amministrativo «di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici», comprese quelle subappaltatrici e fornitrici di materiali, opere e servizi (art. 83, comma 10, d. lgs. n. 50/2016).

Tra le variazioni più significative apportate dal decreto correttivo, e peraltro particolarmente rilevanti ai fini ivi perseguiti, vanno menzionate il venir meno dell'obbligatorietà in luogo della facoltatività dell'attivazione della misura e la soppressione del riferimento al *rating* di legalità nella determinazione dei requisiti reputazionali dell'impresa e, quindi, nella determinazione del *rating* d'impresa, entrambe richieste dall'ANAC.

L'individuazione della *ratio* dell'istituto non è agevole, anche perché il ritardo nell'adozione delle linee guida non consente di completare il quadro normativo di riferimento e di procedere ad una valutazione complessiva. Nondimeno, nella segnalazione dell'ANAC si esplicita che tale strumento, cui si riconosce un ruolo cruciale nel processo di trasformazione del mercato dei contratti pubblici, è «finalizzato a valutare, valorizzare e [...] promuovere la *performance* contrattuale degli operatori economici e, al tempo stesso, la qualità nell'esecuzione dei contratti pubblici e il conseguente efficientamento del mercato di riferimento».

Rete del lavoro agricolo e *rating*, variamente declinati, sono parte di uno *scenario composito* in cui si stagliano strumenti che, pur perseguendo spesso fini sovrapponibili o accostabili, si differenziano quanto ad ambiti e/o settori di intervento, soggetti destinatari, modalità, procedure ed effetti. Una difformità che concerne anche la caratura antimafia dei singoli istituti, così se la Rete del lavoro agricolo e il *rating* di legalità sembrano più marcatamente caratterizzati in tal senso lo stesso non può concludersi per il *rating* d'impresa che, invece, persegue finalità più variegate.

L'emersione di una molteplicità di misure volte a consolidare il contrasto alle mafie e ad indebolirne la penetrazione nei tessuti produttivi merita un'indubbia valutazione positiva; tuttavia, non si può fare a meno di riscontrare l'esistenza di alcune criticità, non foss'altro per fornire elementi di riflessione nell'ottica di un loro perfezionamento.

La stessa varietà di strumenti, punto di forza di una politica di contrasto alla criminalità organizzata, può divenirne punto di debolezza se le misure finiscono incautamente con il duplicarsi o, ancor più probabile, non sono adeguatamente coordinate. L'esistenza di una frammentazione della normativa è rischio presente nella disciplina antimafia, del pari alla mancata individuazione di sufficienti ed adeguate modalità di raccordo tra i diversi strumenti nella messa a punto di una strategia complessiva.

Il legislatore ha provato, talora, a curare forme di collegamento come si evince, ad esempio, dalla regolamentazione attuativa del *rating* di legalità. Invero, il

*rating* non può essere rilasciato alle imprese destinatarie di comunicazioni o informazioni antimafia interdittive (art. 2, comma 3) e, viceversa, può esserlo qualora l'impresa sottoposta a sequestro o confisca sia stata affidata ad un amministratore giudiziario (art. 2, comma 5). Ancora, la possibilità di incrementare il punteggio è subordinata, tra l'altro, al rispetto dei contenuti dei protocolli di legalità, all'iscrizione nelle *white list* e all'adozione di modelli organizzativi di prevenzione e contrasto della corruzione (art. 3, comma 2, lett. a), e), g).

Ciò nonostante, continuano ad esservi segnali contrastanti, come dimostra la modifica della disciplina del *rating* di impresa nella direzione della rescissione di legami forti con il *rating* di legalità. Difatti, pur comprendendo le ragioni poste dall'ANAC contro la previsione che rendeva quest'ultimo indicatore del primo<sup>9</sup>, sarebbe forse stato opportuno calmierare in maniera differente il collegamento tra i due istituti.

Più in generale, la previsione di funzionanti forme di raccordo e coordinamento tra gli strumenti messi in campo è funzionale all'obiettivo perseguito e anzi diviene, forse, condizione oramai imprescindibile.

A ciò si aggiungano altre potenziali criticità degli strumenti cui sarebbe opportuno prestare attenzione e che spaziano dalla volontarietà (che rischia di minarne la stessa effettività) ai pericoli connessi ad un'eccessiva burocratizzazione delle procedure (laddove, invece, sarebbe opportuno prediligere semplicità e chiarezza a complicazione pur nella salvaguardia della serietà dei procedimenti di accertamento), sino al maggiore investimento sul coinvolgimento delle parti sociali (irrobustito ma non a sufficienza) e ad una ancora inadeguata considerazione dei contesti territoriali.

A queste valutazioni di ordine generale si affiancano considerazioni peculiari sui singoli strumenti. Così, ad esempio, Rete del lavoro agricolo e *rating* di legalità, pur se maggiormente considerati con il trascorrere del tempo, non sembrano ancora avere la giusta diffusione come testimoniano i dati relativi al numero di imprese ammesse<sup>10</sup>. Quanto, invece, al *rating* di impresa la mancata definizione della normativa contribuisce ad indebolire uno strumento che già al momento della sua comparsa nello scenario normativo sollevava perplessità, come del resto dimostra la modifica a stretto giro.

Talora, poi, un profilo critico può degenerare in un paradosso come balza agli occhi nel caso della Rete del lavoro agricolo. Da un lato, per vero, «l'inesistenza di provvedimenti sanzionatori nel recente passato [...] non comporta di per sé l'i-

<sup>9</sup> In particolare, nel citato atto di segnalazione dell'Anac prima della modifica normativa si legge che la scelta operata dal legislatore "pone un problema di sovrapposizione tra elementi (richiamati nel *rating di legalità*) che già sono presi in considerazione da specifiche norme [...] ai fini dell'accesso alla gara". A tale constatazione si affianca la valutazione circa i limiti derivanti dalla volontarietà del *rating* di legalità e dalla sua circoscrizione alle imprese con un fatturato minimo di due milioni di euro annui. Di tal che "mentre l'utilizzo del *rating di legalità* non pone problemi nel caso di qualificazione per classifiche per le quali è necessario un fatturato superiore a due milioni di euro, l'utilizzo del *rating di legalità* per finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle per cui è stato istituito impone necessariamente l'introduzione di misure correttive per non svantaggiare i soggetti che non possono avere accesso allo stesso".

<sup>10</sup> I dati sono, rispettivamente, reperibili sul sito dell'INPS ([www.inps.it](http://www.inps.it)) in un'apposita sezione dedicata alla Rete del lavoro agricolo di qualità e sul sito dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)) nella sezione dedicata al *rating* di legalità.

nesistenza di eventuali infrazioni in atto» (Viscomi, 2015: 607). Dall'altro lato, e al tempo stesso, si è riscontrata «la potenziale pericolosità di un meccanismo che [...] non certifica l'eticità della produzione secondo canoni oggettivi, ma si limita a verificare meccanicamente l'assenza di procedimenti a carico dell'impresa che entra a far parte della Rete» e che, perciò, usufruisce di un alleggerimento dei controlli ispettivi; di contro, sarebbe stato auspicabile che tali imprese «proprio in quanto autorizzate a fregiarsi di un marchio etico, che potrebbe rappresentare un vantaggio competitivo sul mercato, fossero maggiormente soggette a verifiche ispettive» (de Martino, Lozito, Schiuma, 2016: 319 e 320).

#### 4. Riflessioni conclusive

*Complessità ed etica* sono concetti che segnano l'epoca contemporanea e ricorrono insistentemente nei contesti produttivi e organizzativi, posto che proprio le organizzazioni del lavoro appaiono oggi sempre più condizionate (e condizionanti) all'interno e all'esterno da componenti valoriali e/o culturali (Ranieri, 2017).

Complessità ed etica sono, peraltro, concetti non estranei a quel settore ordinamentale occupato dalla legislazione antimafia, poiché se la prima assurge oramai a sua caratteristica, la seconda è spesso posta a fondamento della stessa azione legislativa. È del tutto evidente, però, che etica è concetto delicato e sdruciolevole, da maneggiare con estrema cura mentre, viceversa, sarebbe più opportuno mantenersi nell'alveo naturale e tecnicamente più corretto della legalità.

Osservando più da vicino la normativa di contrasto alla criminalità organizzata, pur se solo attraverso la disamina di istituti specifici, emergono certi tratti che ne hanno caratterizzato l'evoluzione e che adesso ne contraddistinguono la fisionomia.

Vale a dire che ha preso forma una *disciplina stratificata* contrassegnata da *settorialità, frammentarietà e asistematicità* e condizionata, altresì, da una *logica emergenziale* che ha troppo spesso accompagnato l'adozione dei singoli provvedimenti.

Per quanto alle origini del processo riformatore che ha condotto all'adozione del Codice Antimafia vi fosse (anche) l'ambizione di riordinare, armonizzare e coordinare una normativa a tratti caotica, è noto che tale risultato, quanto meno in prima battuta, non sia stato pienamente raggiunto e che, anzi, nel testo «le molte ombre sopravanzano le poche luci» (Visconti, 2014: 707).

L'impressione di fondo non muta anche a seguito delle modifiche più recenti poiché, pur in presenza di interventi correttivi positivi, l'incapacità di osare ulteriormente e l'incompletezza della normativa unitamente al trascorrere del tempo fanno (ri)avanzare ombre che rischiano di offuscare le luci presenti nella riforma del progetto riformatore.

Una valutazione complessiva della normativa di contrasto alla criminalità organizzata non può che risolversi ancora nel senso di una eccessiva frammentarietà e settorialità che va oltre il Codice e investe l'intera disciplina. Invero, tale valutazione è valevole anche per altri assetti regolativi di contrasto basti pensare a

quanto riscontrato in materia di scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose, la cui normativa di riferimento mostra forti limiti «imputabili sia ad un “difetto di progettazione” sia alla sua prassi applicativa» (Mete, 2009a: 22 e ampiamente Mete, 2009b: 157 ss.).

Di certo, l'asimmetria regolativa è stata in buona parte causata da quella logica emergenziale (Mete, 2009b: 18 e 61 ss.) che ha dettato tempi e contenuti della normativa ma che, proprio perché tale, può essere funzionale in fasi circoscritte e non può divenire (come invece è accaduto) principale, se non talora unico, criterio ispiratore e ordinatore dell'azione legislativa.

A dispetto di ciò, poi, non è trascurabile che sul piano assiologico a fronte di imprescindibili e fondamentali esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza si pongono altri valori meritevoli di adeguata protezione. Del resto, l'infiltrazione mafiosa incide su una pluralità di interessi e sacrifica una molteplicità di diritti di rango costituzionale di cui tali interessi sono proiezione.

Ciò rende improcrastinabile l'assunzione di un approccio legislativo sistematico volto effettivamente ad armonizzare la disciplina esistente ma capace, al contempo, di proporre e adottare tecniche di contenimento che non si traducano nel sacrificio costante di alcuni diritti a vantaggio di altri (o di un altro in particolare) ma che, piuttosto, riescano dinamicamente a bilanciare le esigenze rivendicando la piena funzione del diritto che non può essere sistematicamente compressa o deviata in ragione di logiche emergenziali, posto che «il diritto [...] non può che essere altro dall'arbitrio, addirittura l'opposto dell'arbitrio: l'argine opposto all'arbitrio» (Gianformaggio, 1993: 11).

*L'impiego di strumenti repressivi o preventivi*, la scelta degli uni in luogo degli altri o di quali all'interno delle relative macro categorie *non è per nulla indifferente*. Se, infatti, l'investimento sulla prevenzione, accanto e non in sostituzione all'attività repressiva, è introiettato dall'ordinamento giuridico, è pur vero che sarebbe opportuno prestare attenzione affinché la diffusione di misure di matrice preventiva non realizzi, nei fatti, una progressiva anticipazione della soglia repressiva, soprattutto poi quando ciò può riverberarsi su soggetti indirettamente coinvolti da fenomeni di infiltrazione, come per l'appunto i lavoratori delle imprese.

Gli antidoti a ciò possono essere vari; utili, ad esempio, potrebbero essere un investimento incisivo in logiche e prassi partecipative, come anche un riconoscimento o un maggior sostegno economico e normativo al ruolo attivo di soggetti indirettamente coinvolti (perché vivono e/o lavorano in quel territorio e in quell'azienda) e alla loro rappresentanze sindacali e associative.

Da ultimo, vi è da osservare che la predisposizione di strategie di contrasto (repressive o preventive) non è di per sé sufficiente a scardinare i gruppi di criminalità organizzata, ad indebolirne l'azione o ad inficiarne la capacità di infiltrazione.

Queste *strategie* dovrebbero, a ben vedere, essere *affiancate da politiche (economiche, sociali, del lavoro)* in modo da rafforzare i tessuti (territoriali e produttivi) irrobustendoli e rendendoli meno permeabili ai tentativi di infiltrazione e/o condizionamento. Sicché, ad esempio, per ovviare alle criticità emerse in ordine alla Rete del lavoro agricolo di qualità non basta apportare correttivi di miglioramento allo strumento, ma è necessario affiancare a questi correttivi politiche di

accoglienza e di integrazione che non rendano, ad esempio, i migranti preda delle torture e delle brutalità della filiera agroalimentare.

Dovrebbe cioè consolidarsi la consapevolezza che il *contrasto alla criminalità organizzata* reclama la messa a punto di una *strategia complessiva, coordinata e sinergica* in grado di coniugare repressione e prevenzione, politiche di contrasto e politiche di sostegno, di raccordare la specificità degli interventi all'interno di un quadro normativo unitario e coerente nonché, soprattutto, di stimolare e diffondere una cultura e un'educazione alla legalità, alla responsabilità e alla partecipazione.

## Bibliografia

ARCIDIACONO D., AVOLA M.

2011 *Le relazioni pericolose di un imprenditore di successo. La grande distribuzione commerciale a Catania*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli editore, pp. 223–263.

ARLACCHI P.

2007 *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, Milano, il Saggiatore.

DALLA CHIESA N.

2012 *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, Cavallotti University Press.

DE MARTINO C., LOZITO M., SCHIUMA D.

2016 *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in “Lavoro e Diritto”, pp. 313-328.

DI MARIA R., PROVENZANO C., TONA G.

2014 *L'amministrazione giudiziaria delle imprese sottratte al circuito mafioso ovvero “l'altro volto” di mercato, concorrenza e regole: alcune considerazioni sulla natura, sulla evoluzione e sul valore (costituzionale) delle “employment rules”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

GIANFORMAGGIO L.

1993 *Le ragioni del realismo giuridico come teoria dell'istituzione o dell'ordinamento concreto*, in [www.dispi.unisi.it](http://www.dispi.unisi.it).

GULLO N.

2014 *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in “Diritto dell'economia”, pp. 55-130.

MENDITTO F.

2014 *Le riforme necessarie per assicurare la “legalizzazione” delle aziende sequestrate*, in “Rassegna economica”, pp. 99-136.

METE V.

2009a *Lo scioglimento dei Comuni per infiltrazioni mafiose*, in “Narcomafie”, pp. 20–25.

2009b *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno.

2010 *Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia*, dattiloscritto.



RANIERI M.

- 2015 *Contrasto alla criminalità organizzata e diritto del lavoro: indifferenze, interrelazioni e cortocircuiti*, in “Lavoro e diritto”, pp. 375-396.
- 2017 *Identità, organizzazioni, rapporti di lavoro*, Milano, Wolters Kluwer -Cedam.

SCIARRONE R.

- 1998 *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli editore.
- 2011 *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli editore, pp. 3-48.
- 2014 *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in R. Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli editore, pp. 5-38.

VISCOMI A.

- 2015 *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, I, pp. 603-618.

VISCONTI C.

- 2014 *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, pp. 705-737.
- 2016 *Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

# Contro le mafie. Il ruolo delle regioni nella lotta al fenomeno mafioso

EUGENIO ARCIDIACONO

## 1. Premessa

In questo contributo si intende dare conto delle strategie e degli strumenti che gli enti regionali hanno individuato per prevenire o contenere il problema delle mafie.

Si tratta di un tema ancora poco esplorato dagli studi sulla mafia (e sull'antimafia), ma su cui invece vale la pena focalizzare lo sguardo per comprendere compiutamente l'azione antimafia nella realtà locale, tanto più se si pensa che è questa, in fin dei conti, la dimensione ideale in cui prendono forma tanto il radicamento mafioso quanto gli ideali e gli atteggiamenti di rifiuto delle mafie (La Spina, 2005; Sciarrone, 2009).

Le regioni - ma sarebbe più corretto dire gli enti locali in generale - sono state spesso protagoniste del movimento antimafia, anche se il loro ruolo, come si vedrà, è diventato particolarmente rilevante dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, grazie alla quale hanno acquisito una maggiore autonomia di regolazione e di intervento rispetto allo stato centrale anche in molti settori notoriamente a maggiore rischio di condizionamento mafioso (tra tutti, i settori dell'edilizia, del lavoro e del commercio).

In particolare, il contributo verte sull'analisi della legislazione regionale che ha per oggetto il contrasto alla criminalità mafiosa, mentre per ragioni di spazio non si occupa della sua applicazione - se e in che modo le leggi sono attuate - né della valutazione dei risultati<sup>1</sup>.

Trattandosi di una ricognizione normativa, è inutile dire che quanto viene qui illustrato non può essere esaustivo di ciò che le regioni *effettivamente* realizzano in tale ambito, ma può contribuire a comprendere meglio il ruolo che esse rivestono (o almeno che si prefiggono di ricoprire in linea di principio) nella lotta alle mafie.

Oltre alla premessa, l'articolo si suddivide in altre cinque sezioni. Ricorrendo a una tipologia costruita attorno alle tre dimensioni principali che danno forma allo "spazio dell'antimafia" - vale a dire i modi con cui si realizza l'attività di lotta alle mafie, i soggetti che se ne occupano e gli ambiti verso cui è indirizzata -, la sezione successiva ha lo scopo di assegnare alle regioni una posizione all'interno di questo spazio e di mettere in risalto il loro ruolo. La terza sezione invece è incentrata sulle fonti e sul percorso seguito per attingervi le leggi esaminate. La quarta traccia l'e-

<sup>1</sup> Basato sul caso dell'Emilia-Romagna, l'articolo di Nobili in questo volume tratta anche questi aspetti.

voluzione della normativa regionale a partire dall'istituzione degli enti regionali, mettendone quindi in evidenza gli sviluppi in ordine cronologico e territoriale. Il fuoco dell'analisi della quinta sezione verte invece sulle cosiddette leggi di "promozione della legalità", passando in rassegna i temi, gli ambiti e gli interventi che presuppongono. Come si vedrà, si tratta di un tipo di normativa relativamente recente con cui le regioni tentano di affrontare il problema delle mafie adottando una prospettiva sistemica. In questa sezione si dedicherà una particolare attenzione al tema dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali, un settore delle politiche antimafia decisamente importante, in cui talvolta il ruolo delle regioni, soprattutto nella fase di utilizzo a fini sociali dei beni, come si vedrà, può essere determinante. Nella parte conclusiva dell'articolo si farà infine il punto di quanto è emerso nelle sezioni precedenti, dello stato dell'arte degli interventi regionali contro le mafie e dei possibili sviluppi.

## 2. Posizionamento delle regioni nel campo dell'antimafia

Fenomeno sociale complesso e stratificato, «la mafia non è ridicibile a una delle sue (tante) dimensioni se non al prezzo di consistenti semplificazioni e pericolose perdite di informazioni e significato» (Santoro, 2015a: 11).

Tra le tante definizioni di mafia presenti in letteratura, quelle che sicuramente la interpretano come fenomeno complesso sono due<sup>2</sup>. Una è stata avanzata da Santino, per il quale «la mafia è un insieme di organizzazioni criminali [...] che agiscono all'interno di un vasto e ramificato contesto relazionale, configurando un sistema di violenza e di illegalità finalizzato all'accumulazione del capitale e all'acquisizione e gestione di posizioni di potere, che si avvale di un codice culturale e gode di un certo consenso sociale» (Santino, 2006: 246).

L'altra definizione - più analitica e articolata della precedente - è stata proposta da Sciarrone, secondo il quale «la mafia può essere considerata un *network* di organizzazioni criminali la cui attività è finalizzata, per coloro che vi appartengono, al conseguimento di guadagno, sicurezza e reputazione dei suoi membri; si manifesta come fenomeno di società locale, radicato tradizionalmente in un preciso contesto territoriale, dove si riproduce e dal quale si diffonde essenzialmente attraverso l'impiego di capitale sociale disponibile nelle reti di relazioni dei singoli mafiosi, e da cui deriva la loro capacità di costruire, gestire e mobilitare in modo informale reti e risorse relazionali in ambiti e contesti istituzionali diversi in direzione di una molteplicità di fini sia di tipo individuale che collettivo (della organizzazione); la sua configurazione si può associare, in primo luogo, alla particolare forma di un'*industria della protezione privata*; i principali mezzi di cui fa

<sup>2</sup> La letteratura sulla mafia è molto consistente e continua ad accrescersi periodicamente di titoli sia di natura strettamente accademica che di altro genere. Per rimanere nell'ambito della letteratura scientifica, dall'opera di Franchetti (2011) in poi sulla Sicilia, pubblicata nella seconda metà dell'Ottocento, sono stati realizzati numerosi studi sul fenomeno mafioso tanto diversi per tipo di prospettiva con cui questo fenomeno è stato analizzato (sociologica, storica, criminologica, economica, psicologica, giuridica) quanto - spesso - inconciliabili rispetto alle conclusioni a cui sono giunti rispetto a cosa dovesse essere considerato mafia e cosa no. Un'ampia ricognizione degli studi sulla mafia si trova in: Santino (2006); Sciarrone (2009).

uso consistono essenzialmente nell'esercizio della violenza, effettivo o potenziale, nella *strumentalizzazione di specifici codici culturali tradizionali e nella manipolazione delle relazioni sociali e politiche*, con la capacità di procurarsi all'esterno la cooperazione, attiva o passiva, di altri attori sociali e, in particolare, di instaurare *rapporti di scambio* nei circuiti politici e istituzionali; gli individui che ne fanno parte costituiscono una *società segreta* con precisi vincoli di lealtà e con una definita gerarchia di comandi; la sua peculiare formula organizzativa comprende due dimensioni che si combinano tra loro in maniera variabile nel tempo e nello spazio: quella di *organizzazione di controllo del territorio*, da cui deriva il suo potere e agire politico, e quella di *organizzazione dei traffici illeciti*, che la caratterizza come impresa che opera a cavallo dei mercati illegali e di quelli legali; l'intreccio di queste due dimensioni, in contesti spaziali specifici e in circostanze storiche date, definisce il grado di centralizzazione o di dispersione del *network*, così come i margini di libertà e autonomia dello spazio di azione - singoli e gruppi - che lo compongono; si mostra, infine, particolarmente *adattativa* rispetto al mutamento sociale e condiziona in modo rilevante il regolare svolgimento della vita sociale, politica ed economica della comunità locale in cui è insediata» (Sciarrone, 2009: 22-23, corsivi nel testo).

Se è vero, come si è appena visto, che a delineare la complessa realtà delle mafie contribuiscono diversi fattori - sociali, culturali, economici, politici, relazionali e criminali in senso stretto -, va da sé che la strategia con cui affrontarla non può che essere altrettanto complessa e articolata (Mete, 2009; 2015).

Il prospetto di seguito riportato riassume ciò che talvolta in maniera generica è detta "lotta alla mafia", configurando uno spazio dentro il quale poter collocare le prassi e gli strumenti con cui di solito si affrontano le organizzazioni mafiose<sup>3</sup>.

### Prospetto 1:

La lotta alla mafia: modi con cui si attua, attori coinvolti, ambiti verso cui è diretta

AMBITI		MODI											
		Repressione				Contrasto				Prevenzione			
		Sociale	Politico	Istituzionale	Economico	Sociale	Politico	Istituzionale	Economico	Sociale	Politico	Istituzionale	Economico
ATTORI	<b>Istituzionali</b>												
	Stato	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Enti locali							X	X	X	X	X	X
	Mercato							X					X
	<b>Società civile</b>												
	Cittadini singoli					X	X	X	X	X	X	X	X
Cittadini associati					X	X	X	X	X	X	X	X	

<sup>3</sup> Per una classificazione delle politiche antimafia si veda: La Spina (2005); Minna (2007); Mete (2009).

Lo spazio è costituito intorno a tre dimensioni. La prima riguarda i modi con cui è attuata la lotta alle mafie, distinguendo l'attività di repressione dall'attività di contrasto e da quella di prevenzione. La seconda dimensione è relativa ai soggetti che la attuano: qui la distinzione è fra attori istituzionali - lo stato, gli enti locali e il mercato - e la società civile. La terza dimensione si riferisce invece agli ambiti verso cui è diretta, in questo caso distinguendo l'ambito sociale da quello politico, istituzionale ed economico.

La rilevanza di ciascuno di questi elementi all'interno dello spazio dell'antimafia naturalmente non è data una volta per sempre, ma dipende da come le mafie sono *storicamente* identificate: così, insistendo sulla natura criminale della mafia - come pure è accaduto in passato - si renderà più convincente l'adozione di misure repressive, mentre l'insistenza sulla complessità della mafia, come invece sembra che negli ultimi anni stia avvenendo sempre più frequentemente, aprirà la prospettiva agli altri tipi di interventi e agli altri attori.

L'attività di repressione è la modalità "classica" con cui lo stato persegue le mafie, il quale agisce, sulla base di specifiche disposizioni di legge, attraverso gli apparati di polizia e giudiziario.

La finalità di questo tipo di attività è disarticolare la struttura criminale, colpendola direttamente sia al suo interno che nelle relazioni esterne<sup>4</sup>, di conseguenza anche nelle attività legali e nei traffici illeciti che conduce.

Alcuni dei provvedimenti più rilevanti su cui si basa l'attività di repressione sono stati adottati come reazione a eventi specifici, quali omicidi, stragi e in genere attacchi condotti dai gruppi mafiosi contro lo stato (La Spina, 2015). Tra questi provvedimenti cosiddetti "emergenziali" (Moccia, 2002; Santino, 2006), quelli che hanno fornito i principali strumenti all'attività di repressione sono gli interventi normativi con cui sono stati introdotti nel codice penale gli articoli 416 bis e 416 ter, ovvero i reati di associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso; l'articolo 41 bis del codice di procedura penale, vale a dire il regime carcerario speciale previsto per gli appartenenti alla mafia; gli organismi investigativi dedicati alla lotta alla mafia, come la Direzione investigativa antimafia (DIA), la Direzione nazionale antimafia (DNA) e le Direzioni distrettuali (DDA).

Diversamente dall'attività di repressione, il cui obiettivo, come si è appena detto, è minare l'assetto delle organizzazioni criminali mediante l'azione congiunta delle forze investigative e della magistratura, l'attività di contrasto svolge essenzialmente una funzione di contenimento della loro azione.

In particolare, gli interventi che rientrano nell'attività di contrasto si pongono a metà strada fra quelli preventivi e quelli propriamente repressivi, dal momento che il loro obiettivo è, da un lato, impedire la nascita di fenomeni con cui potrebbero intrecciarsi anche gli interessi mafiosi (per esempio la corruzione), e, dall'altro lato, di ostacolare quelli che sono - o che si presume che siano - già in atto. Una caratteristica dell'attività di contrasto o, meglio, degli interventi che la rappresen-

<sup>4</sup> Si intendono ovviamente i rapporti di collusione delle organizzazioni mafiose con professionisti, imprenditori, amministratori, politici, uomini delle istituzioni, i quali a vario titolo e responsabilità contribuiscono al perseguimento degli scopi dell'associazione. Si tratta della cosiddetta "area grigia" delle relazioni mafiose, un tema - questo - di cui ultimamente si discute con sempre maggiore insistenza nel dibattito pubblico sulla mafia. Sul tema si veda in particolare: Dino (2009); Sciarone (2011); dalla Chiesa (2014a).

tano, è di non avere sempre una valenza direttamente antimafia, ma, in ogni caso, tutti in qualche modo facilitano o creano i presupposti all'azione di repressione. Il soggetto fondamentale che attua questo tipo di attività è ancora lo stato, benché il ruolo degli altri attori, come si dirà in seguito, non è meno importante.

Fra i principali strumenti di contrasto di competenza dello stato rientrano ad esempio le leggi sui collaboratori di giustizia (i cosiddetti pentiti di mafia) e sui testimoni di giustizia; le disposizioni in materia di documentazione antimafia contenute nel cosiddetto codice antimafia; le norme in materia di corruzione, riciclaggio, racket e usura o di tutela della concorrenza; le autorità di controllo e vigilanza come, ad esempio, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia (UIF) nel campo rispettivamente della corruzione e del riciclaggio; le misure di prevenzione personali e patrimoniali e l'Agenzia che si occupa di amministrare i beni confiscati (ANSBC), la confisca penale, le misure di sicurezza e, più in generale, tutte quelle misure poste in essere per neutralizzare direttamente o indirettamente i mafiosi e indebolire sotto il profilo militare, relazionale e finanziario la struttura criminale a cui appartengono.

Come si diceva, grazie al loro potere di regolazione in determinate materie oggi anche gli enti territoriali locali - e nel caso specifico le regioni - possono predisporre ostacoli efficaci all'agire delle mafie, soprattutto nei settori più a rischio di condizionamento criminale, quali sono il settore edile e il settore del commercio.

Le strategie che questi attori possono adottare sono di più tipi: dall'introduzione nelle gare pubbliche di particolari titoli abilitanti per le imprese (come, ad esempio, l'obbligo di iscrizione alle *white list*) all'elaborazione di requisiti stringenti per le concessioni pubbliche; dall'istituzione degli elenchi di merito alla riduzione delle stazioni appaltanti; dall'abolizione del criterio del massimo ribasso dalle gare pubbliche al potenziamento delle attività ispettive da parte delle polizie locali nei cantieri o nei locali pubblici; dall'istituzione di appositi organi di controllo per prevenire e contrastare la corruzione al loro interno all'introduzione di disciplinari per il funzionamento delle assemblee elettive; dalla stipula di protocolli con le autorità nazionali per l'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata fino alla costituzione in giudizio nei processi di mafia.

Naturalmente anche il mercato - inteso come istituzione, sistema di regole - può impedire che le mafie investano in attività economiche legali. Ciò può avvenire ad esempio attraverso i codici etici con i quali gli organismi di rappresentanza degli agenti economici - le associazioni di categoria delle imprese, gli ordini delle libere professioni, le rappresentanze dei lavoratori e le associazioni dei consumatori - fissano requisiti, obblighi e penalità per gli associati anche nell'ottica di prevenire o contrastare forme di illegalità e irregolarità nel mercato da cui notoriamente traggono vantaggi anche le organizzazioni mafiose<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Nell'ambito del mercato, è inutile dire che un ruolo fondamentale contro le mafie è svolto dagli imprenditori, dai professionisti, dai lavoratori e dai consumatori, i quali, indipendentemente dalle modalità con cui decidono di agire - se come singoli soggetti o in forma associata -, denunciano irregolarità, soprusi, reati o promuovono un'economia virtuosa. Rappresentano esempi di questo tipo le associazioni imprenditoriali contro il racket e l'usura o quelle che sostengono la responsabilità sociale d'impresa; le cooperative di *Libera Terra* o le imprese che supportano la distribuzione di prodotti etici; le banche etiche; le associazioni di consumatori che promuovono il consumo critico, come per esempio *Addio Pizzo*. E così via. Attraverso azioni sia individuali che collettive, ovviamente anche i cittadini possono contrastare le mafie, ad esempio

A differenza delle attività di repressione e di contrasto, il cui fine come si è appena visto è quello di annientare o almeno ridurre la capacità di azione delle organizzazioni criminali, l'attività di prevenzione come metodo di lotta alle mafie ha invece lo scopo di prevenire quei fenomeni sociali riconosciuti come potenzialmente favorevoli alla nascita e agli sviluppi del fenomeno mafioso: il declino dello spirito civico e dell'etica pubblica, l'apatia sociale, ecc..

Secondo alcuni studiosi, quello della prevenzione è un settore della lotta alla mafia ampio, di cui potrebbero fare parte, per esempio, molte politiche sociali destinate a migliorare le condizioni di vita dei cittadini perché - per ovvi motivi - implicitamente ridurrebbero anche il "bisogno sociale di mafia" (Mete, 2009; 2016)<sup>6</sup>.

Se però ci si vuole attenere al campo strettamente antimafia, le misure per eccellenza che ricadono nell'ambito della prevenzione sono quelle etichettate generalmente come "azioni di promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile". Si tratta di un ventaglio di azioni piuttosto ampio il cui obiettivo è impedire - come efficacemente ha affermato dalla Chiesa - «non tanto la formazione della massa mafiosa, quanto la formazione della *massa utile alla mafia*» (dalla Chiesa, 2014a: 56, corsivo nel testo).

Semplificando molto, qui si dirà che alcune attività di prevenzione hanno una forte carica simbolica, come la giornata commemorativa delle vittime innocenti di mafia che si celebra il 21 marzo di ogni anno a livello nazionale; altre svolgono una funzione per lo più di informazione e di sensibilizzazione sociale, come i festival, i cineforum, i portali web dedicati alle mafie, le inchieste giornalistiche e, più in generale, tutta la produzione culturale "militante" che ha per tema la mafia; altre attività hanno un carattere di tipo solidaristico, come le iniziative di sostegno a favore di cittadini o di imprenditori colpiti dalla criminalità organizzata; altre ancora, infine, svolgono un ruolo prevalentemente pedagogico e/o formativo. In questa categoria di azioni sono compresi i corsi di educazione alla legalità nelle scuole, i campi estivi nei terreni confiscati alla criminalità organizzata, gli insegnamenti universitari, i corsi di formazione specialistici rivolti a imprenditori, liberi professionisti, amministratori pubblici, operatori sociali e delle forze pubbliche.

Un ruolo fondamentale nell'ambito della prevenzione lo hanno soprattutto le associazioni antimafia, come ad esempio quelle che aderiscono alla rete di *Libera*, le cui azioni spesso si intrecciano - e talvolta sono supportate anche finanziariamente - dagli altri attori indicati nello schema illustrato precedentemente (stato, enti locali, mercato)<sup>7</sup>.

denunciando un abuso, un'irregolarità, un reato alle forze di polizia, indirizzando ai giornali una lettera di denuncia o pubblicando un libro di denuncia (esemplare in questo caso è *Gomorra* di Roberto Saviano), firmando una petizione per fare approvare una legge dal Parlamento fino al costituirsi parte civile come comunità in un processo di mafia.

<sup>6</sup> Dello stesso parere è Ferrarotti, il quale, incaricato negli anni Sessanta dalla Commissione antimafia di studiare il problema della mafia in Sicilia, metteva al centro delle sue analisi sull'accettazione del potere mafioso il grado di integrazione sociale, interessandosi perciò alla struttura del mercato del lavoro, alla mobilità sociale, alle condizioni economiche o ai tassi di scolarizzazione della società siciliana di quel tempo (Ferrarotti, 1978).

<sup>7</sup> *Libera* è nata nel 1995 con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia. Questa associazione al momento coordina oltre 1.600 associazioni, gruppi, scuole, realtà di base territorialmente impegnate per costruire sinergie politico-culturali e organizzative capaci di diffondere la cultura della legalità. La legge sull'uso sociale dei beni confiscati alle mafie, l'educazione

Non meno importante in questo ambito è però il ruolo degli enti locali, alcuni dei quali sono collegati da *Avviso pubblico*, un'associazione nata proprio con la finalità di unire e organizzare gli amministratori pubblici che si impegnano a promuovere la cultura della legalità democratica nella politica, nella pubblica amministrazione e sui territori che amministrano<sup>8</sup>.

Tra gli enti locali, una posizione importante nel movimento antimafia oggi la occupano indubbiamente le regioni, le quali, come si vedrà meglio dopo, svolgono spesso anche una funzione di collegamento nel sistema complessivo delle autonomie locali.

Come anticipato in premessa, per comprendere il ruolo delle regioni nella lotta alle mafie, nel presente articolo si analizzerà la legislazione che hanno adottato negli ultimi quasi cinquanta anni riguardo a questa materia. Prima di passare in rassegna le leggi è però opportuno illustrare brevemente le fonti da cui sono state tratte e il metodo seguito per ottenerle.

### 3. Fonti e metodo della ricerca

La legislazione regionale analizzata in questo contributo è stata attinta da più fonti, la principale delle quali è costituita dalle raccolte legislative pubblicate nei siti internet delle assemblee legislative.

Si tratta di portali istituzionali realizzati per dare ai cittadini la possibilità di seguire l'attività legislativa svolta dalle regioni, ma sono un utile strumento anche per finalità di ricerca. Ai fini della ricerca, infatti, da questi portali è possibile consultare per esempio anche gli atti preparatori collegati ai testi di legge, come le proposte di legge, gli atti delle sedute delle commissioni o i regolamenti, le delibere di giunta e altri tipi di documenti che qui non saranno comunque presi in esame.

Essi peraltro permettono di consultare le norme sia nel testo originario che in quello vigente, offrendo quindi la possibilità di fare una ricerca storica dei testi e di conoscere gli eventuali interventi di modifica o di abrogazione degli stessi.

La ricerca delle leggi è stata effettuata indicando come anno di partenza il 1970 e le seguenti parole chiave: corruzione; trasparenza; legalità; illegalità; criminalità; crimine; mafia; mafie; mafioso; beni sequestrati; beni confiscati; vittime; usura; regolarità; irregolarità; contrasto; prevenzione; sistema integrato di sicurezza; sicurezza urbana.

Oltre ai portali delle regioni, sono stati consultati anche i siti internet del *Bollettino di legislazione tecnica* e di *Avviso pubblico*. Il primo è un portale sempre

alla legalità democratica, l'impegno contro la corruzione, i campi di formazione antimafia, i progetti sul lavoro e lo sviluppo, le attività antiusura, sono solo alcune delle attività svolte dall'associazione. Su Libera si veda soprattutto: dalla Chiesa (2014b); Libera (2018).

<sup>8</sup> Questa associazione è stata fondata nel 1996 su iniziativa di alcuni amministratori locali provenienti da varie parti dell'Italia. L'associazione oggi conta più di 360 soci tra comuni, unioni di comuni, province, regioni. Tra le principali attività di questa associazione si segnala il monitoraggio periodico delle intimidazioni nei confronti degli amministratori e del personale della pubblica amministrazione, da cui emerge il clima poco rassicurante in cui politici, amministratori e i funzionari pubblici spesso si trovano ad operare nel nostro paese. Sul tema si rimanda ai rapporti *Amministratori sotto tiro* curati dall'associazione ([www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it)).



aggiornato e completo di riferimenti sulla legislazione sia statale che regionale, mentre il secondo è molto ricco di documentazione specificamente dedicata al tema delle mafie.

Incrociando queste tre fonti, la ricerca ha prodotto un risultato di quasi 260 testi di legge, che è possibile distinguere in due tipi: 1) leggi *specificatamente* dedicate al tema della criminalità organizzata e mafiosa e, più in generale, al tema dell'illegalità; 2) leggi di settore, in cui le tematiche in questione sono richiamate solo in alcuni articoli (leggi sul commercio, sull'agricoltura, sulla sanità, sulla sicurezza urbana, ecc.).

Nella prossima sezione saranno esaminati entrambi i tipi di testi per ricomporre il quadro legislativo dagli anni Settanta, mentre nella sezione successiva l'analisi verterà solo sui testi specifici, in genere denominati "leggi di promozione della legalità".

#### 4. L'evoluzione della normativa delle regioni in materia di antimafia dal 1970: un quadro di sintesi

Il problema della criminalità mafiosa è apparso nella legislazione regionale per la prima volta nel 1980 con la legge n. 51 del 4 giugno della Sicilia (*Provvedimenti a favore delle scuole siciliane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa*)<sup>9</sup>.

Si tratta della prima legge regionale non solo con un diretto riferimento alla mafia, ma che si è anche posta l'obiettivo di affrontare il problema mafioso sul piano dell'educazione, della formazione e dell'informazione sociale.

La legge si rivolgeva infatti soprattutto ai giovani, concedendo contributi a scuole, istituti e facoltà universitarie per iniziative riguardanti attività integrative, di studio e di ricerca sul fenomeno della mafia nell'isola. Le iniziative in questione dovevano svolgersi con gli studenti al fine di favorire nelle giovani generazioni lo sviluppo della coscienza civile e democratica. Oltre a questi interventi, la legge prevedeva anche l'istituzione di un comitato incaricato di curare la pubblicazione di un volume riguardante aspetti e problemi caratterizzanti il fenomeno mafioso.

A distanza di molti anni dalla sua approvazione, è difficile valutare il grado di applicazione di questa legge e i risultati che ha prodotto<sup>10</sup>, certamente, come si vedrà fra breve, essa ha rappresentato un modello seguito successivamente anche da altre regioni.

Nel solco di questa legge, la Regione siciliana altri testi normativi li approverà negli anni immediatamente successivi, continuando infatti a finanziare le iniziative dirette a rafforzare la coscienza civile contro la criminalità mafiosa e altri progetti con le medesime finalità, quali, ad esempio, la realizzazione di una mostra

<sup>9</sup> Per essere completi, occorre ricordare che in realtà la prima legge riscontrata negli archivi, da attribuire sempre alla Regione siciliana, risale alla metà degli anni Settanta - L.R. 1975, n. 53 -, il cui compito era quello di finanziare le attività di ricerca dell'*Istituto superiore internazionale di scienze criminali* di Siracusa; è del 1980 anche una legge del Lazio - L.R. 1980, n. 61 - con cui la Regione sosteneva iniziative di solidarietà a favore di cittadini colpiti da atti di terrorismo e di criminalità organizzata.

<sup>10</sup> Sul punto comunque si veda Santino (2000: 301)

fotografica sulla mafia da tenere nelle scuole e nelle biblioteche della regione, di un film sul generale Carlo Alberto dalla Chiesa, di un monumento nella Città di Palermo dedicato alle vittime della lotta alla mafia e le attività di ricerca della *Fondazione Gaetano Costa* e del *Centro Studi Giuridici e Sociali Cesare Terranova*<sup>11</sup>.

Probabilmente perché la Sicilia in quel periodo è stata teatro di una sanguinaria guerra di mafia, oltre che dell'assassinio di importanti figure delle istituzioni, a occuparsi del problema mafioso fino alla metà degli anni Ottanta è stata appunto solo la Regione siciliana, approvando sei leggi in quattro anni e impostando la sua attività di lotta alla mafia unicamente sul piano culturale.

Alla metà degli anni Ottanta sono intervenute sul tema anche la Campania e la Calabria, approvando due leggi ispirate entrambe a quella della Regione Sicilia del 1980.

Sulla legge n. 39 del 6 maggio 1985 della Regione Campania (*Provvedimenti a favore delle scuole campane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità camorristica*) è stato stanziato subito un miliardo di lire per sostenere iniziative rivolte alle scuole e alle facoltà universitarie campane con la finalità di sviluppare la coscienza civile e democratica fra i giovani attraverso ricerche individuali e di gruppo, indagini, seminari, dibattiti, cineforum, mostre fotografiche e altre attività utili alla conoscenza del problema della camorra nelle sue implicazioni storiche, socioeconomiche, politiche e di costume. La legge istituiva inoltre un centro di documentazione sulla camorra con lo scopo di fornire alle scuole e alle università materiale didattico, bibliografie, rassegne stampa tematiche, film, documenti e mostre fotografiche sul fenomeno camorristico.

Diversamente dalle leggi della Sicilia e della Campania, la legge n. 2 del 15 gennaio 1986 della Calabria (*Provvedimenti a favore delle scuole e delle università calabresi per contribuire allo sviluppo della coscienza civile e democratica nella lotta contro la criminalità mafiosa*) non ha un diretto riferimento alla mafia tipica del territorio calabrese - la '*ndrangheta*' -, ma parla genericamente di criminalità mafiosa<sup>12</sup>.

Ad ogni modo, essa condivideva i principi e le finalità delle altre due leggi, avendo infatti l'obiettivo di stimolare le giovani generazioni allo studio ed alla conoscenza critica del fenomeno mafioso nei suoi vari aspetti e di concorrere allo sviluppo della coscienza civile e democratica. In particolare, l'obiettivo di questa legge era di: a) incoraggiare attività didattiche integrative e di sperimentazione, ricerche individuali e di gruppo, indagini sociali, seminari, dibattiti, cineforum, mostre fotografiche e ogni altra attività utile alla conoscenza del fenomeno mafioso, delle sue cause e delle implicazioni storiche, socioeconomiche, politiche e di costume; b) dotare le istituzioni scolastiche e universitarie calabresi di materiale bibliografico, cinematografico e videoregistrato e di ogni altro sussidio a uso collettivo tendente a documentare - con riferimento specifico, ma non esclusivo alla

<sup>11</sup> Si tratta delle seguenti leggi: L. R. 1982, n. 65; L.R. 1982, n. 90; L.R. 1983, n. 61; L.R. 1984, n. 49; L.R. 1984, n. 91.

<sup>12</sup> Ai fini di questo studio non è rilevante sapere se questa omissione da parte del legislatore regionale dell'epoca sia stata o meno intenzionale, di sicuro dimostra la scarsa considerazione di cui a lungo ha goduto la '*ndrangheta*', al punto di non comparire col proprio nome neppure negli atti istituzionali.

Calabria - la nascita e l'evoluzione della criminalità mafiosa; c) favorire l'educazione alla democrazia e alla non violenza; d) stimolare l'esigenza di rinnovamento della società calabrese.

Nella seconda metà degli anni Ottanta è stata di nuovo soprattutto la Sicilia a legiferare sul tema, peraltro ampliando la gamma degli interventi rispetto al quinquennio precedente.

Risalgono infatti a questo periodo tre leggi a favore dei familiari delle vittime della mafia, una che istituiva una commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia e una, benché non specificamente antimafia, che promuoveva la legalità nel settore dell'urbanistica<sup>13</sup>.

Più o meno nello stesso periodo, la Calabria approvava una legge di settore per introdurre una maggiore trasparenza nell'esecuzione delle opere pubbliche e di pubblico interesse (L.R. 1991, n. 3), un settore - quello delle opere pubbliche - notoriamente appetibile per le organizzazioni mafiose.

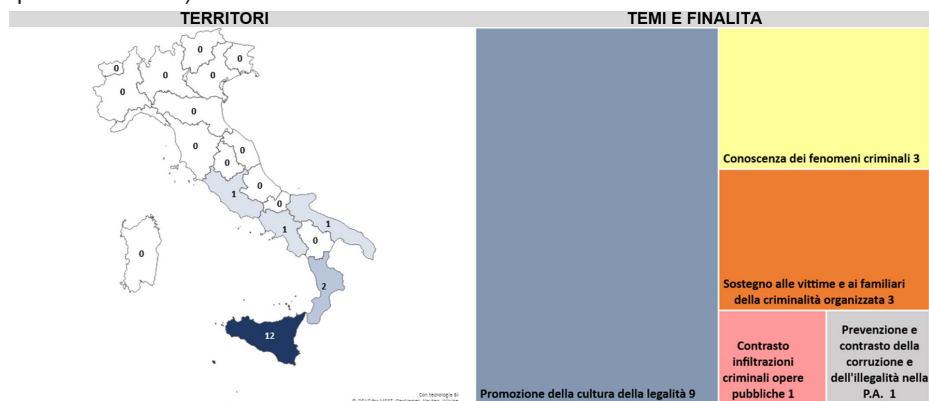
Probabilmente sulla spinta del forte allarme sociale che la *sacra corona unita* stava generando nella società pugliese (Massari, 1998), nei primi anni Novanta su questi temi è intervenuta per la prima volta anche la Puglia.

In particolare, nel 1991 da parte di questa regione venne approvata una legge - la L.R. 1991, n. 4 - che istituiva una commissione speciale con il compito di favorire la conoscenza e la prevenzione dei delitti di tipo mafioso, camorristico o di natura simile. Più specificatamente, la commissione, composta da consiglieri regionali e consulenti esterni, aveva il compito di: a) esaminare la diffusione, la consistenza, la tipologia dei fenomeni sociali, finanziari ed economici che avessero attinenza con le fattispecie criminose; b) proporre ai competenti organi dell'ente regionale atti di natura legislativa, regolamentare, amministrativa e/o organizzatori ritenuti idonei a favorire la prevenzione dei suddetti fenomeni nelle materie di competenza regionale; c) informare periodicamente dei propri programmi, atti e ricerche la Commissione parlamentare antimafia, cui prospettare progetti per l'attuazione di iniziative congiunte; d) riferire ogni sei mesi all'assemblea regionale sulla propria attività e formulare eventuali proposte. Per svolgere le sue attività, questo organismo aveva inoltre la facoltà di ascoltare amministratori e funzionari pubblici, rappresentanti di formazioni sociali, economiche e culturali e poteva avvalersi di esperti.

Come si è visto finora, nel corso degli anni Ottanta le regioni che hanno legiferato in materia di antimafia sono state unicamente quelle a forte pressione mafiosa, e in primo luogo la Sicilia. Le iniziative promosse dalle leggi di questo periodo sostanzialmente erano volte ad approfondire la conoscenza del fenomeno mafioso, a promuovere la cultura della legalità soprattutto fra i giovani e a supportare le vittime della criminalità organizzata, mentre solo eccezionalmente affrontavano questioni pertinenti con quella della mafia, come ad esempio la corruzione, le infiltrazioni criminali nell'economia o negli appalti pubblici, temi - questi - che diventeranno invece rilevanti negli anni a venire (v. figura 1).

<sup>13</sup> Si tratta rispettivamente delle seguenti leggi: L.R. 1986, n.10; L.R. 1989, n. 14; L.R. 1990, n. 21 (con cui fra le altre cose si finanziavano anche iniziative per celebrare la figura e l'opera di Pio La Torre); L.R. 1991, n. 4; L.R. 1989, n. 14.

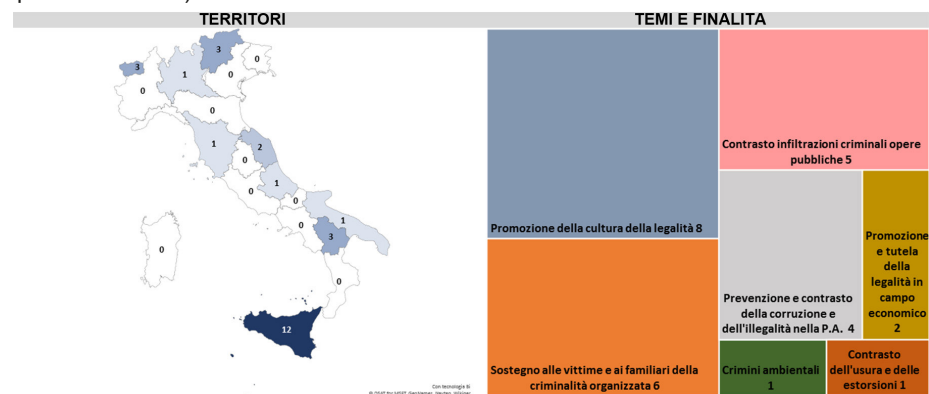
**Figura 1:**  
La legislazione antimafia delle regioni negli anni Ottanta: territori, temi e finalità (frequenze assolute)



Il quadro degli anni Novanta è stato alimentato dagli interventi legislativi della Basilicata, dell'Abruzzo, delle Marche, della Toscana, della Valle d'Aosta, della Lombardia e della Provincia autonoma di Trento, benché il contributo della Regione siciliana sia rimasto preminente, approvando quasi la metà delle 27 leggi adottate complessivamente durante l'intero decennio.

Oltre a promuovere la cultura della legalità fra i giovani e sostenere le vittime della criminalità mafiosa, le leggi che risalgono a questo periodo si sono interessate anche di infiltrazioni criminali nelle opere pubbliche e nell'economia, di criminalità ambientale, di corruzione, di usura e racket delle estorsioni<sup>14</sup> (v. figura 2).

**Figura 2:**  
La legislazione antimafia delle regioni negli anni Novanta: territori, temi e finalità (frequenze assolute)



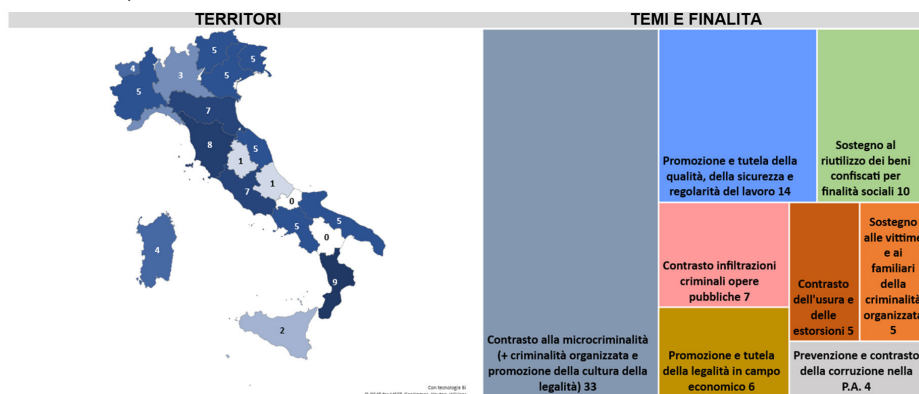
<sup>14</sup> Il tema delle estorsioni, in particolare, nella legislazione è stato introdotto dalla Regione siciliana, mentre quello della corruzione politico-amministrativa e dei condizionamenti criminali dell'economia dalle regioni del Nord Italia, in particolare dalla Lombardia. Non è escluso che a determinare l'interesse del legislatore regionale per questi fenomeni abbiano contribuito, in un caso, la morte di Libero Grassi, ucciso barbaramente dalla mafia nel 1991 per avere incoraggiato gli imprenditori come lui a non sottoporsi al pagamento del pizzo, e, nell'altro caso, le inchieste giudiziarie sulla corruzione dei primi anni Novanta che nel 1992 sfociarono nel noto scandalo conosciuto con il nome *Tangentopoli*.

Con gli anni Duemila la produzione legislativa delle regioni è diventata particolarmente rilevante. Si pensi che soltanto nei primi dieci anni è stato approvato il doppio delle leggi varate nelle due decadi precedenti (in tutto 84).

A determinare il quadro di questa prima decade del nuovo millennio sono state le cosiddette regioni a non tradizionale presenza mafiosa, e in particolare quelle del Centro-Nord Italia, tra cui hanno avuto un ruolo particolarmente attivo la Toscana, l'Emilia-Romagna e il Lazio. Fra le regioni a forte pressione mafiosa, l'attività legislativa più significativa l'ha svolta invece la Calabria, mentre la Sicilia - sia per l'intensa attività svolta in passato che probabilmente a causa dell'indebolimento di *cosa nostra* dopo la repressione subita negli anni Novanta - è intervenuta con due leggi, entrambe dedicate ancora una volta alla promozione della cultura della legalità fra i giovani e alle vittime di mafia. Oltre ai beni confiscati, le altre questioni rilevanti trattate nelle leggi di questo periodo sono state la sicurezza dei cittadini e il lavoro irregolare, entrambi tematizzati quasi esclusivamente dalle regioni del Centro-Nord (del tema dei beni confiscati si discuterà meglio nel paragrafo successivo).

Le norme sulla sicurezza urbana, pur concentrandosi prevalentemente sulla prevenzione della cosiddetta microcriminalità (scippi, rapine in strada, borseggi, ecc.), talora facevano riferimento anche alla criminalità organizzata, un tema - questo - che acquisirà una propria autonomia e rilevanza nelle leggi degli ultimi anni. Le leggi sul lavoro - in genere denominate *Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare* - dedicavano invece una parte degli articoli al lavoro sommerso, prevedendo vari tipi di strumenti per contrastarlo e per farlo emergere (v. figura 3).

**Figura 3:**  
La legislazione antimafia delle regioni dal 2000 al 2009: territori, temi e finalità (frequenze assolute)



Il decennio ancora in corso ha visto crescere ulteriormente il numero dei provvedimenti, di nuovo grazie all'attività delle regioni non tradizionalmente interessate dal problema mafioso. Si consideri infatti che tra il 2010 e il 2017 le regioni sono intervenute in questa materia con circa 130 provvedimenti, due terzi dei quali sono da attribuire alle regioni del Centro e del Nord Italia, un quarto alle quattro regioni

a forte presenza mafiosa e la restante parte alle altre regioni (v. figura 4).

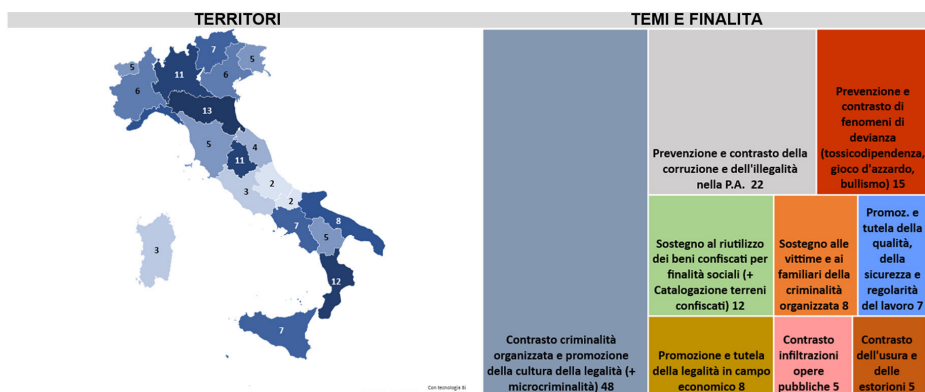
L'Emilia-Romagna, la Lombardia e l'Umbria - tre territori noti per una significativa presenza della *'ndrangheta* - in questo periodo sono state le regioni più attive fra quelle di nuovo insediamento mafioso, mentre - in modo speculare rispetto a queste tre regioni - la Calabria lo è stata fra quelle a forte pressione mafiosa.

In questa ultima fase sono state oggetto di interesse della legislazione soprattutto i temi della corruzione, del gioco d'azzardo - un'attività in cui, come è noto, spesso si intrecciano interessi criminali -, ancora una volta il tema dei beni confiscati e soprattutto il tema della criminalità organizzata.

La finalità delle norme sulla corruzione è quella di introdurre una maggiore trasparenza nell'azione amministrativa e di contrastare i fenomeni della corruzione e dell'illegalità all'interno degli enti locali, mentre le leggi sul gioco d'azzardo hanno soprattutto l'obiettivo di ridurre il danno da gioco attraverso il sistema socio-sanitario, benché in alcuni casi prevedano anche modalità per contrastarlo (per esempio prevedendo obblighi e premi per i gestori delle sale da gioco). Delle cosiddette leggi sulla promozione della legalità e sui beni confiscati, come è stato già ricordato, si darà conto diffusamente nella sezione successiva.

**Figura 4:**

La legislazione antimafia delle regioni dal 2010 al 2017 (ottobre): territori, temi e finalità (frequenze assolute)



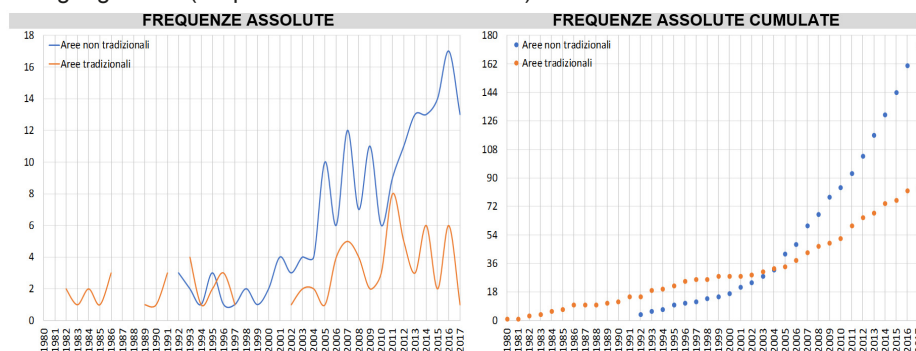
Alla luce di quanto si è visto finora, si può dire quindi che l'attività legislativa delle regioni rivolta a contrastare le mafie in circa mezzo secolo abbia attraversato grosso modo quattro fasi. È possibile riconoscere ognuna di queste fasi in base all'intensità con cui questa attività si è sviluppata, alle regioni che se ne sono fatte interpreti e ai temi oggetto delle leggi. Così, semplificando ulteriormente quanto è già stato detto, si è passati da una fase - quella degli anni Settanta - in cui il tema della mafia sembrerebbe essere stato del tutto assente dall'orizzonte del legislatore regionale, a quella attuale, in cui, al contrario, si ravvisa un fortissimo interesse da parte dello stesso legislatore. In mezzo a queste due fasi, come è naturale che sia, vi sono stati momenti di picchi e momenti di calo di attenzione. I momenti di massima attenzione generalmente sono seguiti a eventi specifici. Come infatti si può intuire dalla figura 5, fra questi eventi quelli che probabilmente hanno acceso di

più l'attenzione dei politici locali sono stati gli omicidi di Pio La Torre e del generale dalla Chiesa nel 1982; il *Maxi processo* avviato nel 1986; le stragi mafiose del '92 e la scoperta del sistema di corruzione politica amministrativa nel Nord Italia avvenuta nello stesso anno; la fondazione di *Libera* e di *Avviso pubblico* a metà anni Novanta; l'approvazione, ancora alla metà degli anni Novanta, della legge di iniziativa popolare sul riuso a fini sociali dei beni confiscati; la pubblicazione nel 2006 del libro di denuncia di Roberto Saviano. Insomma, così come è avvenuto a livello centrale, anche a livello locale sembra che il tema della mafia sia stato spesso affrontato come reazione ad avvenimenti specifici e più o meno drammatici<sup>15</sup>.

Volendo invece focalizzare brevemente l'attenzione sull'ultima fase, un elemento che potrebbe aver fatto crescere l'attenzione del legislatore regionale per il problema mafioso è certamente l'intensificarsi delle indagini per mafia che hanno interessato - soprattutto negli ultimi anni - le regioni del Centro-Nord. A questo proposito va detto che la presenza mafiosa in queste regioni non è nuova, ma, come hanno dimostrato diversi studi, risale indietro nel tempo e già in passato è stata oggetto di repressione<sup>16</sup>.

Ciò che appare nuovo è la forza con cui il problema si è imposto all'opinione pubblica e alle istituzioni di questi territori. Non è un caso, infatti, che proprio nell'ultimo decennio le regioni siano intervenute costantemente sul tema, approvando un numero di leggi che forse potrà sembrare persino eccessivo se confrontato con quello delle regioni di radicamento mafioso (v. figura 5).

**Figura 5:** Testi di legge contro le mafie approvati dalle regioni dal 1980 al 2017. Distribuzione per aree geografiche (frequenze assolute e cumulate)



La gran parte delle cosiddette leggi sulla "promozione della legalità" di cui si darà conto nel paragrafo successivo sono appunto di questo periodo.

<sup>15</sup> Questi avvenimenti naturalmente hanno avuto un riflesso anche in altri settori e suscitato l'attenzione del generale dibattito pubblico. Uno di questi settori, per esempio, è quello della pubblicistica sulla mafia. A questo proposito, è interessante far notare quanto l'andamento dei libri pubblicati nel nostro paese dal 1970 in poi su questo tema assomigli in modo sorprendente a quello delle leggi illustrato nella figura 5. Ciò è quanto è emerso dalla consultazione del catalogo del servizio bibliotecario nazionale (OPAC SBN).

<sup>16</sup> Gli studi sulla mafia che riguardano le regioni centro-settentrionali sono ormai numerosi, tra quelli più rilevanti si segnalano: Sciarone (2009; 2014); Varese (2010); dalla Chiesa e Panzarasa (2012); Santoro (2015a; 2015b).

## 5. Le leggi regionali sulla promozione della legalità

Dopo avere seguito gli sviluppi di lungo periodo delle leggi regionali contro le mafie, in questo paragrafo si cercherà di dare conto di quelle più recenti appositamente dedicate a questo tema, illustrandone sinteticamente i principi a cui si richiamano e le finalità che perseguono, gli interventi che si propongono di realizzare e gli strumenti operativi individuati per attuarli.

Come è già stato ricordato, il tema della mafia è entrato nell'ordinamento regionale nella prima metà degli anni Ottanta grazie alle regioni di tradizionale insediamento mafioso, le quali, in questa prima fase, hanno limitato gli interventi nel settore dell'istruzione, promuovendo percorsi di educazione alla legalità per accrescere nelle giovani generazioni consapevolezza, autonomia di pensiero e di atteggiamento verso le mafie.

Tuttavia, benché i primi provvedimenti legislativi ormai risalgano a circa quarant'anni fa, l'interesse del legislatore regionale per gli argomenti in questione è relativamente recente o, meglio, come si è visto prima, è diventato particolarmente rilevante soprattutto negli ultimi anni. Se infatti si escludono le leggi storiche degli anni Ottanta della Sicilia, della Calabria e della Campania, la maggior parte dei testi *organici* contro le mafie e di promozione della legalità sono stati emanati dopo la metà degli anni Duemila, come si è visto, soprattutto da parte delle regioni del Centro e del Nord Italia.

Seguendo l'ordine geografico delle regioni da Nord-Ovest, quelle che a oggi hanno adottato una legge di questo tipo sono la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Liguria, la Lombardia, il Veneto, la Provincia autonoma di Trento, il Friuli Venezia-Giulia, l'Emilia-Romagna, la Toscana, le Marche, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, la Puglia e la Sicilia (v. prospetto 2)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Naturalmente l'ordine cronologico delle leggi è diverso da quello geografico. A questo proposito, può essere interessante far notare che già nel 1994 - probabilmente sollecitata dal grave attentato compiuto a Firenze da *cosa nostra* in Via dei Georgofili - la Regione Toscana approvò una legge sulla legalità ispirandosi alla storica legge della Regione siciliana del 1980, mentre le Marche intervennero l'anno successivo con una legge praticamente identica sia nel titolo che nei contenuti (la legge della Toscana è la n.78 intitolata *Provvedimenti in favore delle scuole, delle università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica alla lotta contro la criminalità organizzata e i poteri occulti*, mentre quella delle Marche è la n. 63 del 1995 intitolata *Provvedimenti a favore delle scuole marchigiane e della società civile per contribuire allo sviluppo della coscienza civile, costituzionale e democratica nella lotta contro la criminalità organizzata e i poteri occulti*; entrambe le leggi sono state abrogate). Dopo il Duemila le leggi sulla legalità sono diventate più articolate e complesse di quelle emanate precedentemente, prevedendo interventi diversi dalla sola promozione della cultura della legalità nelle scuole. La legge del Lazio del 2001 e quella dell'Abruzzo del 2004 - entrambi vigenti, nonostante abbiano subito integrazioni e modifiche - hanno ad esempio la caratteristica di mettere insieme in un unico testo il tema della legalità e della sicurezza urbana. Continuando la panoramica, nel 2006, dopo il Lazio e l'Abruzzo, è stata la Puglia a legiferare in materia, mentre nel 2007 è toccato al Piemonte, nel 2008 alla Sicilia, approvando un testo di legge in cui erano previste misure sia di contrasto della criminalità mafiosa che di promozione della legalità, e nel 2010 alla Valle d'Aosta, anch'essa mettendo insieme in un solo testo il tema legalità e della sicurezza. Nel 2011 è stata la volta della Lombardia e dell'Emilia-Romagna. Queste due regioni sono tornate sul tema rispettivamente nel 2015 e nel 2016 per abrogare i testi precedenti e sostituirli con due testi di legge molto articolati e complessi, nel caso della Regione Emilia-Romagna con un testo unico (Nobili, 2017). È dello stesso periodo la legge della Provincia autonoma di Trento, mentre sono del 2012 quelle della Liguria e del Veneto. A legiferare su questi temi nel 2016 è stata la Regione Umbria e da ultimo in ordine di tempo la Regione Friuli Venezia-Giulia il 9 giugno del 2017.



## Prospetto 2:

### Le leggi regionali sulla promozione della legalità a testo vigente

Valle d'Aosta	L.R. 29 marzo 2010, n. 11 «Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza»
Piemonte	L.R. 18 giugno 2007, n. 14 «Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie"»
Liguria	L.R. 5 marzo 2012, n. 7 «Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità»
Lombardia	L.R. 24 giugno 2015, n. 17 «Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità»
Veneto	L.R. 28 dicembre 2012, n. 48 «Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile»
Provincia autonoma di Trento	Legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 15 «Promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile per la prevenzione del crimine organizzato»
Friuli Venezia-Giulia	L.R. 09 giugno 2017, n. 21 «Norme in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità»
Emilia-Romagna	L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 «Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili»
Toscana	L.R. 10 marzo 1999, n. 11 «Provvedimenti a favore delle scuole, delle università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti»
Marche	L.R. 07 agosto 2017, n. 27 «Norme per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile»
Umbria	L.R. 19 ottobre 2012, n. 16 «Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile»
Lazio	L.R. 05 luglio 2001, n. 15 «Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza, la cultura della legalità, della lotta alla corruzione e della cittadinanza responsabile nell'ambito del territorio regionale. istituzione della giornata regionale contro tutte le mafie»
Abruzzo	L.R. 12 novembre 2004, n. 40 «Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini»
Puglia	L.R. 23 marzo 2015, n. 12 «Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno»
Sicilia	L.R. 20 novembre 2008, n. 15 «Misure di contrasto alla criminalità organizzata»

Queste leggi - diverse per complessità e numero di articoli - solitamente recano il titolo *Interventi per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile*<sup>18</sup>, individuando pertanto nell'educazione alla legalità, ai valori civili e alla cittadinanza consapevole la premessa indispensabile della lotta alle mafie.

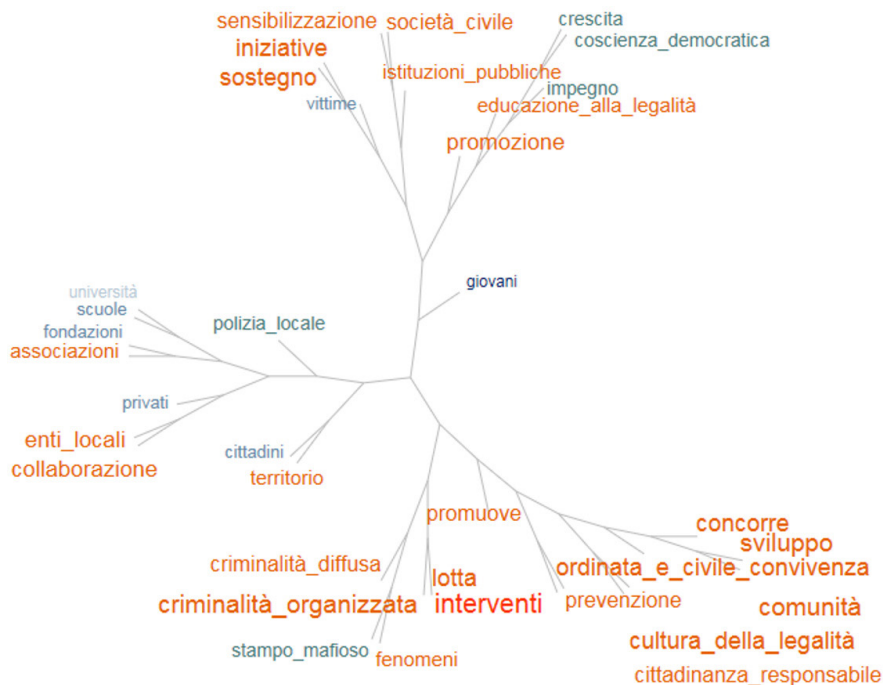
Come infatti è riportato nei principi di molte di queste leggi, è compito delle regioni contribuire allo «sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità attraverso interventi finalizzati a promuovere la cultura della legalità, la cittadinanza responsabile, l'impegno contro la criminalità organizzata e mafiosa e a

<sup>18</sup> Talvolta anche misure, provvedimenti, politiche, norme a favore della legalità.

contrastare le infiltrazioni e i condizionamenti di stampo mafioso nel territorio» (v. figura 7) <sup>19</sup>.

**Figura 7:**

Principi e finalità delle leggi regionali sulla promozione della legalità: sintesi



Emerge pertanto qui in modo evidente la duplice funzione svolta dalle regioni nello spazio dell'antimafia illustrato precedentemente, ovvero, da un lato, quella di prevenire i fenomeni mafiosi nella misura in cui tentano di promuovere la cultura della legalità e la reazione della società civile contro le mafie e, dall'altro, quella di contrastare le organizzazioni criminali quando invece cercano di individuare gli strumenti per impedire loro di agire e svilupparsi.

Per orientarsi nella complessa gamma degli interventi indicati nei testi in esame, sono stati individuati alcuni filoni di azioni.

Partendo dalla prevenzione, il primo filone comprende le azioni di informazione e sensibilizzazione sociale contro le mafie. Queste attività sono svolte utilizzando diversi canali, tra cui quello più importante per la sua carica simbolica è rappresentato dalla *Giornata regionale della memoria e dell'impegno* (o *Giornata della legalità*), un appuntamento nazionale fissato per il 21 marzo per ricordare le vittime innocenti della violenza mafiosa che diverse regioni hanno ritenuto di ono-

<sup>19</sup> La figura 7 sintetizza le forme testuali più ricorrenti contenute nei principi delle leggi in esame. Essa è stata ottenuta mediante *TreeCloud*, un utile strumento sviluppato in ambito accademico per l'elaborazione automatica dei testi. In particolare, basando i calcoli su delle misure di prossimità, questo strumento permette di raggruppare le parole ad albero in base alla loro vicinanza, quindi di ottenere una sintesi degli argomenti trattati nel testo. Sulla tecnica di analisi in questione si vedano: Gambette e Véronis (2010); Amstuz e Gambette (2010).

rare anche a livello locale promuovendo iniziative di vario genere e istituendola per legge<sup>20</sup>.

Rimanendo ancora nell'ambito della prevenzione, le azioni del secondo filone hanno una valenza pedagogica. Si tratta in particolare di azioni educative e culturali il cui obiettivo è quello di favorire lo sviluppo della coscienza civile e democratica e l'impegno contro le mafie, stimolando soprattutto le giovani generazioni allo studio e alla conoscenza critica del fenomeno mafioso nei suoi vari aspetti. Questa attività viene realizzata attraverso corsi di educazione alla legalità, laboratori e concorsi creativi nelle scuole, campi estivi nei terreni confiscati alla criminalità organizzata, ecc.

Il terzo filone riguarda invece la formazione professionale, di cui fanno parte i percorsi formativi qualificanti o di aggiornamento professionale rivolti agli operatori di settore, quali operatori di polizia locale, operatori sociali, operatori economici, liberi professionisti, personale docente o politico e amministrativo. I master e i corsi specialistici universitari sono sicuramente la principale fonte attraverso cui viene realizzata la formazione professionale antimafia.

Passando invece alle attività di contrasto, innanzitutto occorre ricordare le azioni di solidarietà a favore dei cittadini e delle imprese vittime delle mafie. In questo campo le regioni sostanzialmente promuovono e sostengono interventi di assistenza per le vittime delle organizzazioni criminali, dedicando una particolare attenzione alle vittime dell'usura e delle estorsioni, oltre che della tratta e dello sfruttamento. Gli interventi, in particolare, vanno dall'assistenza psicologica al collocamento lavorativo delle vittime; dall'informazione sugli strumenti di tutela e di assistenza previsti dall'ordinamento alle campagne di sensibilizzazione e di comunicazione fino all'istituzione di sportelli territoriali antiracket e antiusura per fare emergere questi fenomeni e sostenere le vittime nel momento della denuncia alle autorità pubbliche<sup>21</sup>.

Una seconda linea di intervento importante nel campo delle misure regionali di contrasto alle mafie riguarda la promozione della regolarità, della trasparenza e del potenziamento dei sistemi di controllo nei settori economici e nella pubblica amministrazione. In questo ambito le regioni in particolare progettano, promuovono e sostengono una serie di azioni finalizzate a rendere le imprese e le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili alle infiltrazioni criminali, oltre che a contrastare in questi stessi settori fenomeni illeciti e irregolari. Tra questi interventi si ricorda l'istituzione delle stazioni uniche appaltanti, degli elenchi di merito delle imprese e degli operatori economici, la valorizzazione del *rating* di legalità delle imprese, la predisposizione dell'elenco regionale dei prezzi, il potenziamento dei controlli attraverso le polizie locali negli esercizi pubblici e nei cantieri edili, l'emanazione dei codici di comportamento dei dipendenti pubblici e delle assemblee elettive.

<sup>20</sup> Le regioni che hanno istituito la *Giornata della legalità* sono: Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Puglia.

<sup>21</sup> Il tema delle vittime lo si riscontra in vario modo nelle leggi sulla legalità della Valle d'Aosta, del Piemonte, della Liguria, della Lombardia, del Veneto, della Provincia di Trento, del Friuli Venezia-Giulia, dell'Emilia-Romagna, delle Marche, dell'Umbria e della Puglia, ma va ricordato che alcune regioni hanno ritenuto di adottare una legge specifica dedicata alle vittime, come ad esempio la Sicilia e la Calabria.

Nel campo delle misure rivolte a contrastare le organizzazioni mafiose rientrano, infine, la costituzione in giudizio delle regioni nei processi di mafia al fine di tutelare nelle sedi giudiziarie gli interessi delle proprie comunità lesi dall'azione mafiosa<sup>22</sup> e le azioni finalizzate al recupero dei beni immobili confiscati alle organizzazioni mafiose.

Come detto in premessa, la confisca dei patrimoni mafiosi è una misura efficacissima per combattere le mafie, ma le procedure di assegnazione dei beni agli enti territoriali locali purtroppo sono particolarmente complicate e lunghe in buona parte per l'inadeguatezza funzionale in cui versa l'Agenzia nazionale che li gestisce<sup>23</sup>. Ciò comporta che i beni - appartamenti, palazzi, terreni, ecc. - spesso rimangono a lungo inutilizzati, subendo in questo modo talvolta gravi danni strutturali.

È anche in ragione di questi problemi che le regioni si occupano di beni confiscati. Ad eccezione di poche regioni<sup>24</sup>, tutte in una qualche misura hanno infatti previsto degli interventi in questa materia, alcune addirittura attraverso un'apposita legge, come ad esempio hanno ritenuto opportuno di fare la Sicilia, la Calabria, la Campania e il Lazio.

In generale, gli interventi previsti dalle regioni riguardo ai beni confiscati sono di diversa natura e perseguono specifiche finalità.

Alcuni interventi, come quelli realizzati dalla Toscana, perseguono la finalità di monitorare attraverso un apposito osservatorio i beni presenti nel territorio regionale e di fornire un supporto tecnico agli amministratori locali per averli in assegnazione dall'Agenzia nazionale<sup>25</sup>. Ma le regioni intervengono in questa materia soprattutto attraverso la concessione di contributi agli enti locali assegnatari dei beni per consentirgli in questo modo di realizzare i necessari interventi di risanamento e di acquisto degli arredi ai fini di un riutilizzo adeguato. La concessione dei contributi normalmente avviene mediante la stipula di accordi di programma con i soggetti assegnatari, benché alcune regioni abbiano previsto anche strumenti di prestito agevolati per consentire alle associazioni di volontariato e ai soggetti del terzo settore di disporre del capitale necessario per avviare le attività sui beni (fondi di rotazione, fondi di garanzia, fidejussioni, ecc.)<sup>26</sup>.

Oltre alle azioni viste fin qui, alcune leggi prevedono anche l'istituzione di

<sup>22</sup> È questa la scelta fatta dal Piemonte, dalla Liguria, della Lombardia, dal Veneto, dall'Emilia-Romagna, dalle Marche, dall'Umbria e dalla Puglia.

<sup>23</sup> Sul punto si veda Pellegrini (2015; 2017).

<sup>24</sup> In particolare, della Sardegna, della Basilicata, del Molise, dell'Abruzzo e dell'Umbria.

<sup>25</sup> Visti i forti limiti che presentano i dati sui beni confiscati pubblicizzati dall'Agenzia nazionale (Terenzi, 2015), le attività di monitoraggio compiute a livello locale - come quelle che svolge la Toscana, ma anche l'Emilia-Romagna o alcuni soggetti non istituzionali (si veda fra gli altri il progetto denominato *Confiscati Bene*) - possono risultare molto importanti ai fini della loro assegnazione agli enti territoriali e del loro utilizzo per finalità sociali. È inutile dire che per un amministratore conoscere il numero di beni o le condizioni in cui si trovano è fondamentale per permettergli di esprimere una manifestazione di interesse all'Agenzia e di programmare gli interventi che dovranno essere realizzati in caso di assegnazione. Occorre aggiungere, che una sorta di monitoraggio dei terreni coltivabili e delle aziende agricole di proprietà pubblica da assegnare a fini sociali - fra cui quelli confiscati alla criminalità - viene svolta dai cosiddetti *Banchi della Terra* previsti nelle leggi di settore sull'agricoltura sociale della Liguria, del Veneto e delle Marche.

<sup>26</sup> Quello della concessione dei contributi è un orientamento che segue il Piemonte, la Lombardia, la Provincia autonoma di Trento, il Friuli Venezia-Giulia, l'Emilia-Romagna e la Puglia, mentre i prestiti agevolati sono previsti nelle leggi della Valle d'Aosta, Liguria, Lazio, Campania, Calabria e Sicilia.

una consulta e/o di un osservatorio regionale sulla criminalità organizzata e mafiosa<sup>27</sup>. Le consulte (altrimenti dette conferenze, tavoli, comitati per la legalità) sono organismi che dipendono in genere dalla giunta regionale a cui sono invitati a partecipare i rappresentanti delle istituzioni del territorio e della società civile per discutere e confrontarsi sul problema delle mafie, oltre che per dare un parere riguardo alle politiche regionali antimafia. Gli osservatori svolgono attività di monitoraggio e analisi dei fenomeni criminali e normalmente forniscono anche un supporto tecnico agli enti locali soprattutto in materia di utilizzo a fini sociali dei beni confiscati. Altre leggi infine prevedono un centro di documentazione sulla criminalità mafiosa e l'adesione dell'Ente all'associazione *Avviso pubblico*<sup>28</sup>.

## 6. Conclusioni

Studiare le norme regionali contro le mafie in una prospettiva di lungo periodo significa in un certo modo ripercorrere come - e in che misura - la politica locale abbia affrontato questo fenomeno nel tempo.

È inutile dire che l'interesse della classe politica locale per la mafia in questi decenni è dipeso anche da come hanno agito sia le mafie che le forze investigative e l'autorità giudiziaria nel perseguirle.

Per quanto possano essere parziali nel rappresentare l'azione di questi attori, può tuttavia essere utile a questo fine considerare le tendenze di lungo periodo rispettivamente degli omicidi di stampo mafioso e delle confische dei beni alle organizzazioni criminali e confrontarle appunto con l'evoluzione dell'attività normativa delle regioni, ritenendola un buon indicatore - ancorché parziale - dell'attenzione della classe politica locale per il problema mafioso.

Il grafico sotto mostra una correlazione significativa fra queste tre variabili. Senza volere adottare un'ottica troppo deterministica, tuttavia va fatto notare come ogni volta che le mafie sono ricorse alla violenza commettendo stragi e omicidi, lo stato e le regioni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, di solito hanno reagito con un'intensità proporzionale alla brutalità mafiosa: il primo arrestando i mafiosi e confiscandone i patrimoni<sup>29</sup>, le regioni approvando leggi e provvedimenti e prevedendo interventi per contenere gli sviluppi di questo fenomeno.

Per quanto sia un indicatore attendibile dell'agire mafioso, quello degli omicidi è però del tutto parziale per inquadrare la complessità di come effettivamente operano le mafie, tanto più oggi che la violenza - di certo quella omicida - è praticata sempre meno dalle organizzazioni criminali.

<sup>27</sup> Le regioni che hanno istituito con legge la consulta della legalità sono la Valle d'Aosta, la Liguria, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, le Marche e l'Abruzzo, mentre quelle che hanno previsto l'istituzione di un osservatorio e/o di un centro di documentazione sono il Piemonte, la Liguria, il Veneto, il Friuli V.G., l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria e il Lazio.

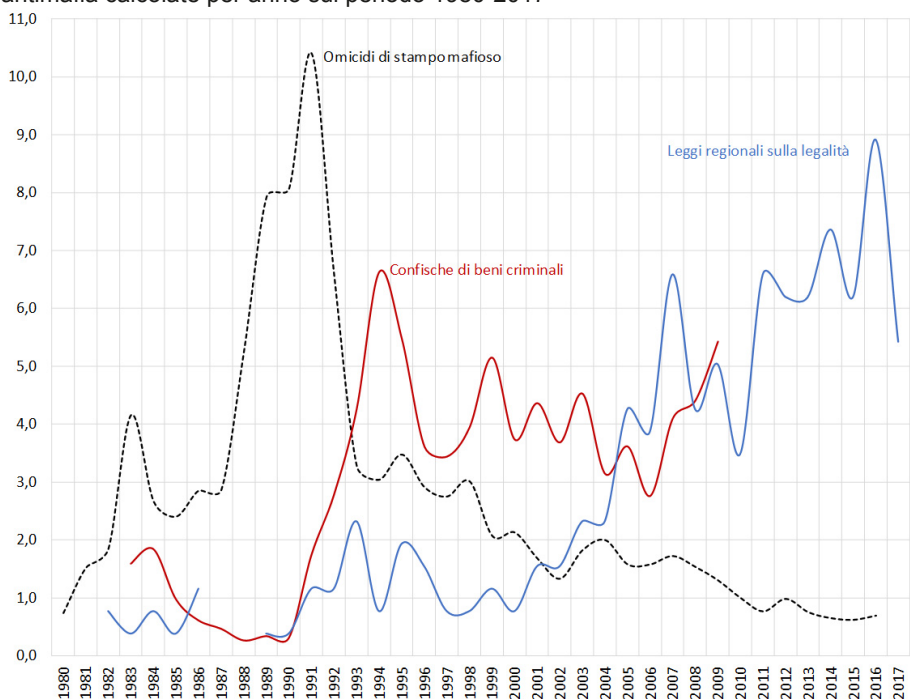
<sup>28</sup> Partecipano ad Avviso pubblico le seguenti regioni: Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia e Calabria.

<sup>29</sup> Qui è stato considerato il numero di beni confiscati - in particolare dei *beni confiscati e destinati* ad ottobre 2017 - come indicatore dell'attività delle istituzioni statali contro le mafie, ma l'andamento non sarebbe diverso se si considerasse il reato di incriminazione mafiosa, vale a dire il 416 bis del codice penale.

Come infatti alcuni studi recenti hanno dimostrato (Sciarrone, 2011), gli strumenti con cui le mafie oggi tendono a riprodurre il loro potere nella società sono soprattutto la corruzione e gli scambi con le classi dirigenti: politici, imprenditori, funzionari pubblici, professionisti inseriti a pieno titolo in un complesso e diffuso circuito criminale in cui avvengono accordi economicamente vantaggiosi sia del tipo criminale che economico legale, gestendo i flussi della spesa pubblica e le autorizzazioni amministrative, riciclando capitali illegali, garantendo l'accesso al mercato e così via (Massari, 2011).

**Figura 8:**

Percentuali degli omicidi di mafia, delle confische di beni criminali e delle leggi regionali antimafia calcolate per anno sul periodo 1980-2017



All'interno di questa realtà criminale plurima e articolata - di cui, va ricordato, le mafie sono uno degli attori, le quali peraltro non hanno sempre un ruolo dominante - la violenza resta una risorsa naturalmente fondamentale che i gruppi mafiosi gestiscono verosimilmente in un regime di monopolio e a cui attingono come estremo rimedio quando occorre rimuovere gli ostacoli che ne impediscono il funzionamento.

Di queste trasformazioni registrate dai "mondi illegali" sembra che la classe politica locale ne abbia tenuto conto nel formulare le leggi.

Esaminando la produzione normativa delle regioni dell'ultimo mezzo secolo - e soprattutto quella più recente - non si può infatti fare a meno non solo di notare il forte interesse riposto dalla classe politica locale su questi temi, ma anche la presa di consapevolezza della presenza della criminalità mafiosa nei territori che

rappresentano e della complessità dello scenario criminale che si propongono di affrontare.

Come infatti si è visto prima, le leggi esaminate si propongono sostanzialmente di promuovere la legalità a livello sociale, politico, economico e istituzionale, considerando perciò l'illegalità diffusa e la carenza di spirito civico un fattore determinante per la riproduzione delle mafie.

Oltre a contenere numerose previsioni, un'altra caratteristica di queste leggi è di essere impostate in una prospettiva sistemica e articolata di lotta al fenomeno mafioso, coinvolgendo il sistema delle autonomie locali e molti altri soggetti del territorio per rendere efficace l'azione di lotta alle mafie (comuni, università, sistema scolastico, camere di commercio, fondazioni, associazioni, ecc.).

Insomma, limitando lo sguardo agli sviluppi e ai contenuti della legislazione non si direbbe che la classe politica locale abbia sottovalutato o minimizzato il problema della mafia, come invece talvolta si afferma acriticamente nel dibattito pubblico.

È inutile dire che la volontà di combattere le mafie non si misura solo in base al numero di leggi approvate, ma è ancora più importante capire in che modo poi sono effettivamente applicate e quanto le previsioni che contengono trovano seguito nella concreta azione amministrativa.

Per le ragioni già ricordate, questi aspetti qui non è possibile apprezzarli, mentre si può avanzare un giudizio complessivo sulla qualità dei testi normativi esaminati.

A questo proposito, va detto che all'elevato numero di leggi prodotte in questi anni non è corrisposta una buona qualità della regolazione. Esaminando infatti soprattutto quelle sulla promozione della legalità, si ravvisa una forte tendenza a perseguire un modello legislativo prestabilito in cui le tipicità territoriali dei problemi - che pure dovrebbero esistere data la diversità delle regioni - scompaiono quasi completamente. In breve, ciò che si può constatare è l'eccessiva omologazione delle regioni a intervenire su questi temi, riproponendo - talvolta anche dal punto di vista sintattico - testi di legge molto simili fra di loro non solo nei principi e nelle finalità, ma anche riguardo ai problemi che intendono risolvere, agli strumenti operativi con cui li si affronta e ai modelli organizzativi previsti per governare l'applicazione delle leggi stesse.

Se si escludono alcune specifiche tematiche - ad esempio quella che riguarda i beni confiscati, sui quali gli interventi previsti sono chiari - i testi di legge in questione si caratterizzano inoltre per un eccesso di dichiarazioni di principio che risultano difficilmente applicabili, oppure, al contrario, per l'esistenza di disposizioni talmente dettagliate da somigliare in alcuni punti a previsioni regolamentari.

Per concludere, non è detto che anche a causa di questi limiti le leggi di cui si è discusso fin qui trovino sempre una completa applicazione, ma per scoprirlo bisognerebbe avviare un tipo di analisi che entri nel merito dei piani di azione adottati dalle regioni e dei documenti di valutazione di questi piani.

## Bibliografia

AMSTUZ D. E GAMBETTE P.

- 2010 *Utilisation de la visualisation en nuage arboré pour l'analyse littéraire*, in Bolasco, S. et al. (a cura di) *Statistical Analysis of Textual Data*, Milano, LED, pp. 227-238.

AVVISO PUBBLICO

- 2017 *Amministratori sotto tiro*, Grugliasco, Edizioni Avviso Pubblico.

DALLA CHIESA N.

- 2014a *Manifesto dell'antimafia*, Torino, Einaudi.  
2014b *La scelta Libera. Giovani nel movimento antimafia*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

DALLA CHIESA N. E PANZARASA M.

- 2012 *Buccinasco. La 'ndrangheta al nord*, Torino, Einaudi.

DINO A.

- 2009 (a cura di) *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano, Mimesis Edizioni.

FERRAROTTI F.

- 1978 *Rapporto sulla mafia: da costume locale a problema dello sviluppo nazionale*, Napoli, Liguori Editore.

FRANCHETTI L.

- 2011 *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Roma, Donzelli.

GAMBETTE P. E VÉRONIS J.

- 2010 *Visualising a text with a tree cloud*, in Locarek-Junge, H. e Weihs C. (a cura di) *Classification as a Tool for Research. Studies in Classification, Data Analysis, and Knowledge Organization*, SpringerLink, pp. 561-569.

LA SPINA A.

- 2005 *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

LIBERA

- 2018 *Almanacco 1994-2017*, Roma, Edizioni Libera

MASSARI M.

- 1998 *La sacra Corona Unita. Potere e segreto*, Bari, Editore Laterza.  
2011 *Le mafie nell'economia nazionale e internazionale* in «Narcomafie», Anno XVIII, n. 12, dicembre, Edizione Gruppo Abele, pp. 64-65.



METE V.

- 2009 *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno Editore.
- 2015 *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni* (voce), Roma, Treccani, pp. 305-322.
- 2016 *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, n. 3, pp. 391-424.

MINNA R.

- 2007 *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Giuffrè, Milano.

MOCCIA S.

- 2002 *La lotta alla criminalità organizzata: la simbolicità della legislazione antimafia, il caos normativo, la tipicità inafferrabile della fattispecie associativa e le scorciatoie probatorie delle misure di prevenzione*, in *La difficile antimafia* (a cura di) Vallefucio M. e Gialanella A., Roma, Rinascimento.

NOBILI GG.

- 2017 *La mafia in Emilia-Romagna e la reazione delle istituzioni territoriali*, in *La prima esperienza unionale di un osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata*, in Antonilli A. e Assirelli A. (a cura di), Milano, Franco Angeli, pp. 15-36.

PELLEGRINI S.

- 2015 (a cura di) *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Roma, Aracne Editrice.
- 2017 (a cura di), *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Roma, Aracne Editrice.

SANTINO U.

- 2006 *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- 2000 *Storia del movimento antimafia: dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, Editori Riuniti.

SANTORO M.

- 2015a (a cura di) *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Bologna, Il Mulino.
- 2015a *Introduzione* in Santoro, M. (a cura di), pp. 7-36.
- 2015b (a cura di) *L'espansione mafiosa: forme, effetti, resistenze*, in «POLIS», Anno XXIX, n. 3, dicembre, Bologna, Il Mulino, pp. 305-316.

SAVIANO R.

2006 *Gomorra*, Milano, Mondadori.

SCIARRONE R.

2009 *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli.

2011 (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.

2014 (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli.

TERENZI F.

2015 *La mappatura dei beni confiscati come strumento di trasparenza e progettazione nel governo e nella pianificazione del territorio*, in Pellegrini, S. (a cura di), pp. 85-118.

VARESE F.

2011 *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi.



# Strumenti e politiche della Regione Emilia-Romagna nel contrasto alle mafie\*

GIAN GUIDO NOBILI

## 1. Premessa

Dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una costante attenzione allo studio sulla presenza della criminalità organizzata nelle città e nei comuni del territorio. A ben vedere, con ampio anticipo rispetto all'affermazione nel dibattito massmediatico nazionale della questione delle infiltrazioni mafiose nell'Italia Settentrionale.

Il tema, infatti, è stata affrontato in più occasioni e con diversi strumenti: esistono dati di conoscenza che consentono di ricostruire lo sviluppo e l'intensità delle infiltrazioni mafiose in Emilia-Romagna, che sono stati in più occasioni portati all'attenzione della comunità regionale. A tal proposito è utile menzionare anche le ricerche condotte dalla Presidenza della Giunta in accordo con diversi comuni: nel 1999 con quelli di Modena, Reggio Emilia e Sassuolo, nel 2001 con quelli di Ferrara, Forlì, Ravenna e Rimini, nel 2008 ancora con Reggio Emilia, nel 2016 con l'Unione dei Comuni delle Terre d'Argine e nel 2017 nella Provincia di Rimini<sup>1</sup>.

L'insieme delle attività di ricerca realizzate negli anni ha consentito di ricostruire un quadro articolato delle organizzazioni criminali e dei loro traffici e forme di attività in Emilia-Romagna e di comprendere il ruolo giocato dalle strategie di queste organizzazioni nello spostamento e nell'insediamento di loro uomini nel territorio regionale per l'organizzazione dei traffici illeciti.

A differenza di altre regioni del Nord, come Lombardia e Liguria, in Emilia-Romagna il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali risulta pressoché assente, mentre la loro attività principale e più remunerativa è costituita dai traffici illeciti, ed in particolare di stupefacenti.

\* Il presente contributo rappresenta la ripresa e l'approfondimento dell'articolo "*Le mafie in Emilia-Romagna e la reazione delle istituzioni territoriali*" pubblicato in Antonilli A. e Assirelli A., (a cura di), *L'Unione dei Comuni delle Terre d'Argine: la prima esperienza unionale di un osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata*, Milano, Angeli, pp. 15-36.

<sup>1</sup> I risultati di questi lavori sono stati pubblicati, nei «Quaderni di città sicure», si vedano in particolare i numeri: 11b "*La sicurezza in Emilia-Romagna. Terzo rapporto annuale*" (1997); n. 29 "*Criminalità organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna*" (2004); n. 39 "*I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro di sintesi*" (2012); n. 41 "*Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna*" (2016). A tali lavori devono aggiungersi i rapporti predisposti per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna da Libera informazione dal 2011 al 2015.

Le altre attività rilevanti delle mafie in Emilia-Romagna riguardano l'edilizia pubblica e privata, il movimento terra e autotrasporti, l'usura, il recupero crediti, la gestione e il controllo illegale del gioco d'azzardo, le estorsioni, l'intestazione fittizia di beni e il riciclaggio.

La ricerca sul territorio pone in evidenza l'importanza assunta da elementi di origine locale nel favorire l'ingresso di attività criminali organizzate nel territorio regionale. 'Ndranghetisti e casalesi, le due organizzazioni più significative in Emilia-Romagna, puntano entrambe alla mimetizzazione sociale, a non richiamare l'attenzione e a passare inosservati. In altre parole, le organizzazioni mafiose hanno adottato meccanismi di infiltrazione diversi da quelli tradizionali al fine di rendersi assai più invisibili e quindi anche più difficilmente decifrabili. La loro azione in tal modo si confonde spesso con quella di operatori che si muovono nella legalità.

I primi tentativi di infiltrazione mafiosa in Emilia-Romagna risalgono agli anni Sessanta del secolo scorso, in concomitanza con le catene migratorie dal Meridione e con soggiorni obbligati di individui condannati per reati di mafia o anche solo sospettati di avere legami con la criminalità organizzata<sup>2</sup>. Secondo la Direzione Investigativa Antimafia, tra il 1965 e il 1995 sono state almeno 2.305 le persone residenti in Emilia-Romagna in quanto destinatarie di un provvedimento di soggiorno obbligato o di una misura di prevenzione. Tra i mafiosi di cui si ha notizia in Emilia-Romagna vi sono nomi di spicco della criminalità organizzata, come il boss siciliano Gaetano Badalamenti, il corleonese Giacomo Riina, zio di Salvatore Riina e di Luciano Leggio, il fratello del boss camorrista Antonio Bardellino, Silvio (Ciconte, 1998; 2004: 181 e ss.)<sup>3</sup>.

Solo all'inizio degli anni Novanta si avranno le prime indagini rilevanti e i primi segnali inequivocabili di una presenza mafiosa nel territorio, come non hanno mancato di rilevare con le loro relazioni la Commissione parlamentare Antimafia (Barrese, 1994), la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA). Negli ultimi tempi alle presenze mafiose italiane si sono aggiunti sodalizi criminali d'origine straniera attivi principalmente nel traffico di stupefacenti e nella tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione.

Rispetto al passato la realtà degli ultimi anni è profondamente modificata. Tutto appare in movimento, a partire dalla crescente consapevolezza dell'esistenza del problema.

<sup>2</sup> Il 27 dicembre 1956 entrò in vigore la legge n. 1423: "*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità*" che istituiva misure di prevenzione personale, tra cui il soggiorno obbligato. Il presupposto tanto semplice, quanto ingenuo di tale misura si fondava sull'idea che i mafiosi, allontanati dai luoghi di origine, avrebbero abbandonato le loro arcaiche abitudini omertose e propensioni criminali e soprattutto non avrebbero più potuto contare sul consenso popolare di cui godevano nei loro territori.

<sup>3</sup> La tesi del contagio non è tuttavia accreditata da altri studiosi. Secondo Sciarbone (2014: 12 e ss.), l'espansione mafiosa al nord non può essere semplicisticamente ascrivibile alla misura del soggiorno obbligato ed alle catene migratorie poiché queste non hanno comportato in via generale un trapianto di organizzazioni criminali. Le ragioni dell'espansione andrebbero piuttosto indagate nei fattori di contesto legati ai mercati e alle attività legali quanto illecite ed al comportamento degli attori sociali coinvolti.

Gli 'ndranghetisti e poi i casalesi sono oggi i gruppi mafiosi che dominano la scena criminale in Emilia-Romagna. Ci sono ancora, seppure con minor capacità di influenza, anche mafiosi siciliani delle famiglie Panepinto, di Villabate e dell'Acquasanta, anche loro fortemente interessati al mondo dell'edilizia (tra gli altri, Ciconte, 2013: 94).

## 2. Aree territoriali e settori economici vulnerabili

Le realtà più vulnerabili, ma anche quelle più studiate e conosciute, sono quelle di Reggio Emilia e Modena, dove le indagini confermano la presenza di 'ndranghetisti e casalesi nei cantieri edili.

È l'edilizia, infatti, il settore più esposto alle minacce d'infiltrazione mafiosa in Emilia-Romagna e dove i processi di corruzione e di radicamento della criminalità organizzata sono più visibili e consolidati (Frigerio, 2015: 150 e ss.; Ciconte, 2016b: 37).

La presenza dei casalesi è significativa soprattutto in alcuni comuni della provincia di Modena: Modena città, Castelfranco Emilia, Nonantola, Bomporto, Bastiglia, Mirandola, Soliera, San Prospero.

La provincia è stata spesso un territorio di ricovero di latitanti di camorra. Le attività illecite dei Casalesi si concentrano nelle estorsioni ad imprenditori e commercianti, nella gestione del gioco d'azzardo e nel riciclaggio. Lo dimostrano anche le guerre tra clan per il controllo delle bische clandestine in area modenese negli anni Novanta. In questa provincia, ed in particolare in alcuni comuni, è particolarmente fiorente il mercato degli stupefacenti gestito dai Casalesi, seppur non in forma monopolistica.

Un settore vulnerabile e di più recente rilevanza è quello delle truffe e delle bancarotte fraudolente, cioè di reati più tipici della criminalità economica non necessariamente mafiosa. Per operare in questo ambito, le mafie hanno bisogno di legarsi agli ambienti locali tramite personalità autoctone del mondo delle professioni, i c.d. "uomini-cerniera": finanziari, procacciatori d'affari, commercialisti, direttori o impiegati di banca, «colletti bianchi di varia estrazione e provenienza» (Ciconte, 2004: 323). Siamo di fronte ad uno scambio ben conosciuto: l'organizzazione mafiosa mette a disposizione le risorse economiche e la reputazione, i soggetti criminali locali le conoscenze del territorio, le informazioni e le competenze di cui dispongono.

A Reggio Emilia si riscontra la presenza ultratrentennale della 'ndrangheta che, qui come altrove, si è avvantaggiata della presenza di famiglie collegate ai clan. Ancora l'edilizia privata si conferma il settore privilegiato delle cosche, con un controllo che va dal movimento terra alla gestione delle cave, dall'intermediazione e sfruttamento del lavoro allo smaltimento illecito dei rifiuti (Ciconte, 2012: 120; Frigerio, 2015: 150). Altro settore di influenza mafiosa risulta essere quello dell'autotrasporto.

Il gruppo criminale egemone è originario di Cutro, un paese della provincia di Crotone di circa 10 mila abitanti. L'insediamento di questo sodalizio mafioso nella

provincia di Reggio Emilia si fa solitamente risalire agli inizi degli anni Ottanta con l'arrivo a Quattro Castella del capo indiscusso del gruppo criminale di Cutro, Antonio Dragone, il quale, nel 1982, fu interessato da un provvedimento di soggiorno obbligato.

Dalle inchieste risulta tuttavia che altri membri del gruppo o di clan alleati già alcuni anni prima dell'arrivo di Dragone fossero stati inviati al soggiorno obbligato (ad esempio e rispettivamente Gaetano Giampà ed Antonio Arena a Rubiera) e che nel reggiano, indipendentemente dalla misura del soggiorno, già prima di lui fossero attivi soprattutto nel campo dell'estorsione e dello spaccio degli stupefacenti altri criminali di origine cutrese, i fratelli Giuseppe e Nicola Vasapollo (Mete, 2014: 270-71).

Con più di trent'anni di attività, dunque, la 'ndrangheta - e in particolare il gruppo cutrese - può a buona ragione essere considerata una presenza criminale "tradizionale" nella provincia di Reggio Emilia, con riflessi sulla vita economica, sociale e talvolta politica dei territori in cui agisce, come peraltro hanno messo in luce anche altre inchieste che hanno preceduto "*Aemilia*" (2015), come: "*Grande Drago*" (2003), "*Edilpiovra*" (2002), "*Scacco Matto*" (2000) e "*Pandora*" (2006). Un vero processo di radicamento che ha determinato, tra l'altro, il 20 aprile 2016 lo scioglimento del Consiglio comunale di Brescello in seguito all'accertamento di forme di condizionamento della vita amministrativa da parte della 'ndrangheta. Il primo e fino ad oggi unico caso di scioglimento di un consiglio comunale per infiltrazione di stampo mafioso in Emilia-Romagna.

Nell'arco di questo trentennio il gruppo criminale cutrese ha vissuto diverse fasi, riuscendo a sopravvivere sia alle spinte disgregatrici avvenute al suo interno, e puntualmente contrassegnate da omicidi consumati anche nel reggiano, sia alla azione di contrasto della magistratura.

La sfida interna più significativa comunque è avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni Novanta da parte di Nicolino Grande Aracri, un tempo fiancheggiatore del capo Antonio Dragone. Lo scontro militare comporterà perdite da entrambe le parti, ma i colpi decisivi li assesta Grande Aracri facendo eliminare nel 1999 Raffaele Dragone, nipote del boss Antonio, a sua volta ucciso nel maggio del 2004. Le morti violente del vecchio capo e del genero Gaetano Ciampà di fatto assegnano a Nicolino Grande Aracri una posizione dominante all'interno del clan.

Il gruppo criminale si è affermato nel traffico di stupefacenti, che gestisce insieme ad altri gruppi criminali, nell'estorsione, condotta ai danni in particolare di conterranei, ma è - come detto - l'edilizia che continua a rimanere il settore di penetrazione più importante, anche per il peso specifico avuto dall'espansione edilizia a Reggio e provincia, e per il numero delle persone che direttamente o indirettamente lavorano in questo ambito. Negli appalti pubblici i sodalizi criminali si sono inseriti utilizzando una prassi perfettamente legale, quella del massimo ribasso della base d'asta.

Come confermato anche dalle ultime inchieste, risulta che una parte del mondo imprenditoriale locale ha prosperato facendo affari con i clan calabresi, garantendo così alle organizzazioni criminali un radicamento più forte nell'area (Tizian, 2016: 97). Ed è in questa area che il meccanismo dell'affidamento di lavori in

subappalto ad imprese collegate ai clan è stato praticato con notevole frequenza. Si assiste dunque ad un pericoloso e progressivo deterioramento di parti non irrilevanti dell'imprenditoria emiliana che hanno di fatto favorito l'insediamento mafioso in regione (Ciconte, 2016b: 47). Le evidenze dell'inchiesta Aemilia hanno certificato una accresciuta disponibilità - facilitata anche per dalla prolungata crisi economica - di imprenditori e professionisti a compiere un progressivo avvicinamento alle organizzazioni mafiose presenti sul territorio. Un accostamento che inizia spesso con la violazione delle norme fiscali e previdenziali fino ad accettare forme di sovrapproduzione finalizzate a mascherare pratiche di estorsione-protezione mafiosa. O ancora il ricorso ai sodalizi criminali per ripianare rapidamente perdite di risorse senza la necessità di rivolgersi ai sistemi legali di accesso al credito (Crocitti, 2018: 110). Contestualmente la 'ndrangheta emiliana ha saputo accantonare e contenere le sue modalità di azione più violente, valorizzando piuttosto la sua vocazione imprenditoriale: dal prestito di denaro, al recupero crediti non riscossi, al reperimento di manodopera a basso prezzo violando ogni standard di legalità e sicurezza sul lavoro ed offrendo soluzioni economicamente vantaggiose per lo smaltimento dei rifiuti, naturalmente illecite.

Nella zona di Parma, la presenza mafiosa è stata caratterizzata dall'attività estorsiva a danno di colossi industriali come Cirio e Parmalat: si tratta del caso indubbiamente più eclatante di imprenditoria locale che viene a patti e fa affari con la mafia, un fenomeno che nel resto del Nord è già molto diffuso. È a Parma che il clan camorrista guidato da Pasquale Zagaria è riuscito a stringere relazioni forti con imprenditori e anche politici locali. La presenza mafiosa non è forse diffusa e ramificata come in altre zone della regione, ma è qui più che altrove che si è corso il rischio di un controllo forte sulle classi dirigenti politiche ed imprenditoriali della città.

È anche la città in cui si segnala una presenza significativa di Cosa nostra, con cellule collegate alla famiglia Panepinto di Bivona (AG), per il resto poco presente nel territorio regionale.

Anche nel mercato immobiliare si segnala nella regione un notevole attivismo delle cosche mafiose, in particolare nella città di Bologna. Si tratta di un settore strategico, che consente di reinvestire capitali di provenienza illecita ed acquisire patrimoni immobiliari, in genere utilizzando acquirenti fittizi. Di nuovo, qui si rivela fondamentale il ruolo giocato da "faccendieri" locali e prestanome nel mondo delle professioni. Il riciclaggio risulta così essere una delle attività più fiorenti delle mafie in Emilia-Romagna e si manifesta attraverso i consueti acquisti di attività commerciali, imprese ed immobili.

Anche la Romagna è stata interessata da una crescente infiltrazione delle mafie, come testimoniano le diverse inchieste condotte dall'autorità giudiziaria tra le quali in particolare vanno ricordate: "*Staffa*" (2011), "*Vulcano I*" (2011), "*Vulcano II*" (2011), "*Il Principe e la (scheda) ballerina*" (2011), "*Decollo Money*" (2011), "*Criminal Minds*" (2012), "*Machiavelli*" (2013), "*Titano*" (2013), "*Mirror*" (2013), "*Tie's Friends*" (2013), "*Good Night Tie's Friends*" (2013).

Nella riviera romagnola, ed in particolare nella provincia di Rimini, le mafie si sono concentrate in attività legate al narcotraffico, gioco d'azzardo, recupero cre-



diti, usura, estorsioni, gestione di locali notturni e ristorazione, intestazione fittizia di beni e il riciclaggio. Ed è proprio nella conduzione delle attività illegali legate al *loisir* notturno, sfruttamento della prostituzione e gioco d'azzardo in particolare, che la presenza mafiosa si è palesata con maggiore violenza e visibilità (Ciconte, 2016a: 109; Scalia, 2016: 125; Crocitti, 2018: 119)

La progressiva espansione mafiosa è stata per anni favorita anche dalla reticenza ad affrontare pubblicamente il problema in un'area territoriale caratterizzata da una fortissima vocazione turistica, per il timore di comprometterne l'attrattività sia per i potenziali visitatori che per gli investitori.

In Romagna è segnalata in particolare la presenza di casalesi che gestiscono soprattutto operazioni finanziarie illegali (riciclaggio, recupero crediti ed usura) sospette, anche grazie al ruolo giocato nel recente passato da una finanziaria con sede nella Repubblica di San Marino (Scalia, 2015: 319). Più in generale, proprio l'imposizione fiscale generosa e la presenza di strutture societarie, per lungo tempo, anonime hanno favorito a San Marino il riciclaggio di capitali di provenienza illecita e frodi finanziarie internazionali (Bondi, 2017: 324). Appare particolarmente preoccupante il fatto che sempre più spesso vengono coinvolti nelle attività mafiose imprenditori e commercianti locali, invece che conterranei, a dimostrazione di una capacità di infiltrazione più strutturata e di un cambio di strategia delle organizzazioni criminali nell'area romagnola.

### 3. Il mercato del traffico di stupefacenti

Anche negli anni più recenti il controllo del mercato degli stupefacenti in Emilia-Romagna assume una rilevanza fondamentale per le organizzazioni mafiose. È infatti da questa attività che le organizzazioni criminali traggono la porzione più consistente dei loro profitti, da reinvestire poi in parte anche nelle attività del mercato legale.

Anche dall'analisi di questo mercato si avvalora l'ipotesi che non esiste una forma di controllo del territorio. Si tratta di un mercato fluido, dinamico, all'interno del quale le organizzazioni mafiose - e in Emilia-Romagna è soprattutto la 'ndrangheta a giocare questo ruolo - si alleano e fanno affari con gruppi locali e stranieri diversi, a seconda della operazione da condurre in porto (Mete, 2014: 262).

L'Emilia-Romagna è luogo di transito e di ricovero di ingenti partite di droga e anche qui si conferma cruciale il ruolo di supporto di criminali locali nel garantire le condizioni ideali perché significativi quantitativi di stupefacenti possano essere nascosti e custoditi in luoghi protetti, per poi essere immessi sul mercato.

Come ricorda Ciconte (2012: 52): «il mercato della droga appartiene alla tipologia di mercati criminali a forte connotazione di mobilità e di dinamicità. Per queste ragioni è stato spesso attraversato da frequenti e rapidi mutamenti». Negli ultimi anni si sono verificate modificazioni e trasformazioni sia nei mercati criminali sia nei soggetti protagonisti di queste trasformazioni. È sicuramente continuata, come detto, la sinergia tra la criminalità locale e quella mafiosa, la prima

sempre più subalterna rispetto alla seconda, ma si è introdotta una rilevante novità: ai mercanti e ai ‘cavalli’ italiani si sono aggiunti gli stranieri in numero sempre crescente e provenienti da diverse nazionalità.

#### 4. L’usura e il recupero dei crediti

Considerata un fenomeno di non particolare rilievo in Emilia-Romagna fino a non tanto tempo fa, l’usura entra invece nelle investigazioni più recenti in maniera piuttosto rilevante. Si nota una peculiarità - comune peraltro a tutto il Nord del paese - consistente nell’esercizio dell’usura in maniera diversa da quella tradizionale, ossia attraverso il tentativo di acquisire le proprietà degli usurati, invece che puntare ad ottenere “soltanto” la restituzione del capitale prestato con gli interessi. Si segnala un aumento di casi di imprenditori che hanno tentato di risolvere le crisi di liquidità delle loro imprese accedendo ad offerte solo apparentemente vantaggiose da parte di organizzazioni poi rivelatesi criminali.

Cicone (2012: 127) usa il termine efficace di “esproprio mafioso” per indicare che in alcune aree della regione i clan sono riusciti ad acquisire aziende e patrimoni sfruttando le difficoltà economiche di imprese prima non legate al mondo mafioso. La ragione di questo “esproprio mafioso” viene chiaramente indicata nell’inadeguatezza del sistema bancario e nella scarsa protezione offerta dalle organizzazioni d’impresa: il sistema economico e bancario locale non ha voluto o saputo trovare risposte per gli imprenditori in difficoltà, che così si sono spesso affidati alle mafie senza che queste dovessero fare ricorso ad alcuna forma di violenza.

Sembra quindi di intravedere un elemento di novità rispetto al passato: non si tratta soltanto di “uomini-cerniera” che garantiscono i collegamenti tra imprenditoria sana e mafiosi, ma di difficoltà più di “sistema”, e quindi decisamente più problematiche.

Un settore contiguo all’usura è quello del recupero dei crediti. Il fenomeno si è accresciuto negli ultimi anni, come evidenziato dalle inchieste della magistratura, ed è evidente la pericolosità per il sistema economico emiliano-romagnolo, viste le condizioni di squilibrio che si vengono a creare tra imprese che, ricorrendo alla mafia per recuperare crediti, rientrano più velocemente dei loro disavanzi ed imprese che attendono i tempi ordinari di pagamento.

#### 5. Le estorsioni

Dagli anni Novanta del secolo scorso, le estorsioni - una delle più tradizionali attività criminali mafiose - sono state interessate da un ciclo espansivo che ha caratterizzato tutte le regioni del Centro-Nord, ed in particolare l’Emilia-Romagna ed il Veneto nell’area del Nord-Est del Paese (Arcidiacono, 2015: 311). Le attività di indagine dell’autorità giudiziaria hanno al momento evidenziato che la maggior parte delle vittime di estorsioni e di forme di controllo mafioso sono coloro che

provengono dalle stesse aree geografiche degli indagati. Tuttavia, va rimarcato che le inchieste più recenti, in particolare in Romagna, sembrano segnalare un preoccupante incremento delle pratiche estorsive anche a danno di imprenditori locali. Fino ad un recente passato, si può comunque affermare che in Emilia-Romagna, escluso il ruolo dei c.d. “uomini-cerniera” e il supporto di questo mondo “grigio” delle professioni, le estorsioni si manifestano principalmente entro gli stessi gruppi di origine. Un fatto che viene spiegato con la maggiore debolezza degli imprenditori conterranei, che conoscono la forza dell’intimidazione mafiosa e con la più intensa vulnerabilità dei familiari che ancora risiedono nelle aree meridionali di provenienza (Mete, 2014: 274).

Questo legame con le terre d’origine si rivela anche in un altro, diverso aspetto che emerge dalle attività di indagine: molte delle strategie che si mettono in pratica nella nostra regione sono decise nelle aree geografiche d’origine dei clan. La forza della presenza mafiosa in Emilia-Romagna non appare dunque autonoma, ma dipende fortemente dal mantenimento di un legame saldo con la fonte del potere (camorrista in particolare, così come peraltro per la ‘ndrangheta).

Anche nel campo della richiesta di “pizzo” si sono registrate delle novità. Negli ultimi anni si è notato il frequente ricorso a false fatturazioni e alla pratica delle operazioni commerciali in realtà inesistenti. Tutto ciò tende da una parte ad eludere le investigazioni e dall’altra è in grado di assicurare ulteriori vincoli di complicità, l’occultamento delle somme estorte dal gruppo mafioso e l’agevolazione di processi di reinvestimento speculativo dei proventi dei traffici illegali.

## 6. Il gioco d’azzardo

La presenza delle mafie nella gestione del gioco d’azzardo è confermata in particolare nel modenese, ad opera dei casalesi. Dall’analisi degli atti giudiziari, emerge una strategia precisa della camorra per la gestione dei videopoker nei bar della zona modenese, città e provincia. È questo uno dei settori in cui per la prima volta si è dimostrata la disponibilità a collaborare su base volontaria con la criminalità organizzata: numerosi gestori di bar hanno infatti accettato, perché estremamente conveniente anche per loro, l’installazione di videopoker truccati nei loro locali.

La Direzione Distrettuale Antimafia della Procura di Bologna sostiene che gruppi di ‘ndranghetisti sarebbero presenti nell’area del mercato clandestino del gioco d’azzardo nelle zone di Bologna, Modena, Rimini, Riccione, Forlì e Ravenna. Le bische clandestine continuano a funzionare a ritmi sostenuti.

Di particolare rilevanza in questo settore l’inchiesta “*Black Monkey*”, che ha visto recentemente confermata in primo grado dal Tribunale di Bologna l’accusa di associazione mafiosa contestata dalla Procura. Si tratta di un’indagine investigativa iniziata nel 2010 e condotta dai Finanziari del G.I.C.O. (Gruppi d’investigazione sulla criminalità organizzata) sotto la direzione della DDA di Bologna.

Al centro dell’inchiesta si trova il calabrese Nicola Femia (detto Rocco), organico alla cosca Mazzaferro di Marina di Gioiosa Ionica ed alla guida di una

autonoma struttura criminale con sede in Romagna. Dopo una condanna a 23 anni per traffico di stupefacenti (non ancora definitiva) si è trasferito a Sant'Agata sul Santerno (RA) nel 2002 e da qui ha creato un'organizzazione dedita al controllo del gioco illegale, con base operativa in Emilia-Romagna e ramificazioni non solo in Italia, ma anche nel Regno Unito e in Romania.

Secondo le risultanze dell'inchiesta, l'organizzazione è stata impegnata nella diffusione e gestione del gioco on-line illegale e nella produzione e commercializzazione di apparecchi elettronici video slot truccati al fine di dichiarare importi di incasso minori. Più in dettaglio, l'organizzazione capeggiata da Femia era dedita alla promozione, diffusione e gestione del gioco on line illegale, attraverso la connessione a siti esteri, generalmente di diritto romeno o britannico, privi delle prescritte concessioni attraverso i quali raccoglievano giocate per decine di milioni di euro. L'associazione inoltre era impegnata nella produzione e commercializzazione di apparecchi elettronici da intrattenimento con schede gioco modificate illegalmente al fine di occultare i reali volumi di gioco<sup>4</sup>.

## 7. L'attività legislativa regionale a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità

La Regione Emilia-Romagna è da anni impegnata nella promozione della legalità e della cittadinanza responsabile e nelle attività di prevenzione del crimine organizzato e mafioso e non solo attraverso le già ricordate attività di ricerca in materia. Già prima dell'adozione della L.R. n. 18 del 2016 "*Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabile*", si erano succeduti numerosi interventi legislativi dedicati alla promozione di strumenti di prevenzione e di supporto nel contrasto di fenomeni criminosi, sia di carattere generale e ad ampio spettro di applicazione, attraverso la legge regionale n. 3 del 2011<sup>5</sup>, sia in alcuni settori economico-produttivi particolarmente esposti alle infiltrazioni di natura mafiosa, quali quello dell'edilizia e quello dell'autotrasporto e del facchinaggio, rispettivamente con le leggi regionali n. 11 del 2010<sup>6</sup> e n. 3 del 2014<sup>7</sup>.

In particolare, con la L.R. 11/2010, la Regione aveva provveduto in merito a tutti gli adempimenti previsti dal Codice dei Contratti Pubblici e da altre leggi

<sup>4</sup> Ad aggravare la posizione di Femia ha contribuito, inoltre, la concreta minaccia di morte nei confronti del giornalista Giovanni Tizian, il quale più volte negli anni aveva denunciato sulla Gazzetta di Modena il legame dell'indagato con la criminalità organizzata e i suoi affari illeciti nel settore del gioco (esiste agli atti una intercettazione di estrema gravità del dicembre 2011 riferita al faccendiere piemontese Guido Torello sulla base della quale si decise di sottoporre il giornalista a misure di protezione personale).

<sup>5</sup> L.R. 3/2011 "*Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile*".

<sup>6</sup> L.R. 11/2010 "*Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata*".

<sup>7</sup> L.R. 3/2014 "*Disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi complementari*".

statali in materia ed intrapreso una serie di azioni di supporto tecnico e semplificazione delle stazioni appaltanti, di promozione della dematerializzazione delle procedure e di individuazione di nuovi e più incisivi sistemi di controllo nei cantieri.

Con la successiva L.R. 3/2011, venne poi avviato dalla Regione un percorso di cooperazione istituzionale con altri enti - in primo luogo con il sistema delle autonomie locali - con l'associazionismo e il volontariato, con il sistema scolastico e con gli organi che operano in materia di prevenzione del fenomeno mafioso e promozione della cultura della legalità.

Questo intervento normativo identificava cinque obiettivi generali, poi ripresi nel Testo Unico regionale:

1. il rafforzamento della prevenzione primaria e secondaria in relazione ad aree o nei confronti di categorie o gruppi sociali soggetti a rischio di infiltrazione o radicamento di attività criminose di tipo organizzato e mafioso;
2. la promozione e diffusione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile, in particolare fra i giovani;
3. il sostegno agli osservatori locali, anche intercomunali, per il monitoraggio e l'analisi dei fenomeni di illegalità collegati alla criminalità organizzata di tipo mafioso nelle sue diverse articolazioni;
4. la promozione dello scambio di conoscenze ed informazioni sui fenomeni criminali e sulla loro incidenza sul territorio;
5. il sostegno al riutilizzo in funzione sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

In ultimo, l'adozione della L.R. 3/2014 mirava a definire i requisiti di regolarità e legalità degli operatori economici nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi complementari. Va tuttavia riconosciuto che la prematura conclusione della nona legislatura regionale non ha consentito l'attivazione dei conseguenti strumenti attuativi.

Come anticipato, il 26 ottobre 2016 l'Assemblea legislativa ha approvato la nuova legge organica in materia.

Il Testo accorpa dunque, in un'ottica anche di semplificazione, le tre leggi regionali citate che, pur riguardando settori economico-produttivi diversi, prevedevano strumenti ed organismi identici o simili, inoltre introduce ulteriori disposizioni su una molteplicità di ambiti su cui le tre leggi non erano intervenute, quali il settore ambientale, agricolo, turistico e commerciale, e rafforza, attraverso previsioni nuove, strumenti di prevenzione e contrasto già previsti.

La redazione del primo Testo Unico adottato in Italia su queste materie è stata preceduta da un'attenta valutazione dell'efficacia delle disposizioni già presenti ed in particolare degli istituti già introdotti, finalizzata ad eliminare dal nuovo corpus quelle disposizioni superate o non più utili oppure di fatto mai applicate o la cui applicazione si è ritenuta, per ragioni non evitabili, altamente improbabile.

Inoltre, il nuovo testo legislativo è il prodotto di un percorso partecipativo in cui è stato valorizzato il ruolo della Consulta regionale per la legalità<sup>8</sup> e che ha

<sup>8</sup> La Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile è attualmente composta, oltre che dal Presidente della Giunta regionale, che la presiede, dall'Assessore competente per materia, da tutti i capigruppo e dal Presidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, il Presidente ANCI

visto attivamente coinvolte, oltre alle istituzioni territoriali, le organizzazioni economiche e sindacali, le rappresentanze sociali ed associative del territorio.

Il Testo - 49 articoli rispetto ai 170 complessivi delle norme precedenti - riordina le misure esistenti e introduce innovazioni per promuovere la cultura della legalità, contrasto a usura e racket, controlli sugli appalti, sicurezza sul lavoro, tutela occupazionale per il personale di aziende sottoposte a interventi giudiziari ed azioni per il recupero di immobili ed attività sottoposte a sequestro, azioni di prevenzione e contrasto della corruzione.

In particolare, viene rafforzata la centralità dei progetti di promozione della cultura della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative coerenti con tale obiettivo sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, incluse le società a partecipazione regionale, e comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, un ruolo significativo è attribuito in primo luogo al sistema delle autonomie locali e poi alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale, alle organizzazioni sindacali, agli ordini professionali, alle associazioni degli imprenditori e di categoria e alle cooperative sociali, oltre che alle scuole ed università (artt. 7-11 e 15-16).

Il Testo Unico comprende inoltre misure specifiche con riguardo alle seguenti materie:

- assistenza alle vittime dell'usura e del racket ed alle vittime innocenti delle organizzazioni criminali ed iniziative di prevenzione del fenomeno dell'usura, anche con riferimento ai soggetti indebitati a causa della loro dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (artt. 17-18 e 22-23);
- sostegno per il recupero di immobili confiscati ed il loro riutilizzo a fini sociali e per la salvaguardia dei livelli occupazionali delle aziende sequestrate (artt. 19-21).

Numerose disposizioni sono volte a rafforzare la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità a partire dal settore degli appalti pubblici. Tra le misure previste:

- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese, ovvero un indicatore sintetico del rispetto di elevati parametri di legalità, espressi con un punteggio che arriva fino a tre stelle e che consente alle imprese di ottenere finanziamenti e accesso al credito bancario (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);

dell'Emilia-Romagna; il Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Bologna e i Presidenti delle Province dell'Emilia-Romagna. Sono inoltre Invitati Permanenti della Consulta i rappresentanti emiliano-romagnoli di: Unione regionale delle Camere di commercio; Confindustria; Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE); SOS impresa; Unione Regionale Confcommercio; Confesercenti; Confartigianato; Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa (CNA); Direzione regionale Confederazione italiana agricoltori (Cia); Federazione Regionale Coldiretti; Confagricoltura; Confcooperative; Legacoop; Associazione Generale delle Cooperative Italiane (AGCI); Confederazioni regionali Cgil - Cisl - Uil; Ufficio Scolastico Regionale; Commissione regionale ABI; Agenzia delle Entrate, Direzione regionale; Ispettorato Interregionale del Lavoro di Venezia; Consulta dei Consigli Provinciali dei Consulenti del Lavoro; Forum terzo Settore; Avviso Pubblico, Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie e Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU).

- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- Il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- La riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- La promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di sostenere il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

I beni e le aziende sequestrati o confiscati sono trattati negli articoli 19, 20 e 21 del Testo Unico. Viene promosso il riutilizzo per finalità sociali dei beni immobili definitivamente confiscati al crimine organizzato. Si sostiene la tutela occupazionale delle persone che lavorano nelle imprese oggetto di provvedimenti giudiziari, anche attraverso accordi e intese con i Ministeri competenti e con le organizzazioni sindacali, favorendo altresì, ove ne sussistano le condizioni, la continuità delle attività economiche.

La Regione, in particolare, si è impegnata ad istituire un'apposita sezione di confronto, un tavolo regionale sui beni e le aziende sottoposti a sequestro o confisca (art. 20). Lo scopo è quello di favorire la promozione, consultazione e supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo nelle azioni di valorizzazione dell'utilizzo dei beni confiscati e la piena attuazione e il coordinamento tra le associazioni di volontariato e di promozione sociale, il mondo della cooperazione, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello regionale.

Oltre al monitoraggio della situazione (art. 21) e alla promozione di protocolli di intesa per la gestione di beni e aziende sequestrate, vengono proposti meccanismi di sostegno pro-attivo delle attività imprenditoriali, attraverso gli opportuni raccordi con l'autorità giudiziaria, l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANB-SC) e con le istituzioni universitarie e di ricerca presenti sul territorio. In tal senso si favoriscono iniziative atte a non interrompere l'attività produttiva, tutelando i livelli di occupazione e di reddito dei lavoratori dipendenti. A questo scopo possono essere predisposti corsi di formazione da parte degli amministratori giudiziari destinati ai dipendenti, viene promosso lo scambio tra gli attori economici del territorio, auspicando la creazione di una rete di aziende sequestrate o confiscate o che nascono sui beni confiscati.

Inoltre, misure specifiche riguardano il settore dell'edilizia, nel solco delle disposizioni dettate dalla legge n. 11 del 2010: in particolare sono valorizzate nei bandi di gara le soluzioni volte ad assicurare il massimo rispetto dell'ambiente e delle condizioni di sicurezza dei lavoratori; è prevista l'intensificazione dei controlli e il possesso della certificazione antimafia per tutti gli interventi edilizi di importo superiore a 150mila euro (artt. 27-34).

Ulteriori disposizioni riguardano gli ambiti dell'autotrasporto e facchinaggio (secondo le finalità già precisate dalla legge n. 3 del 2014), con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del com-

mercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42).

Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività della Rete del Lavoro agricolo di Qualità e delle imprese ad essa aderenti, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.

Infine, il Testo Unico contiene diverse disposizioni per il contrasto del gioco d'azzardo patologico, ad integrazione della legge regionale n. 5 del 2013<sup>9</sup>. Innanzitutto è disposto il diniego del patrocinio da parte della Regione ad eventi che ospitano o pubblicizzano attività legate al gioco d'azzardo lecito; sono poi introdotte limitazioni all'apertura delle nuove sale giochi e sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo anche attraverso l'introduzione del c.d. distanziometro da luoghi "sensibili" come istituti scolastici, luoghi di culto, impianti sportivi, oratori e luoghi di aggregazione giovanile, attribuendo ai Comuni il potere di individuare ulteriori luoghi sensibili all'interno del proprio territorio (artt. 46-48).

In coerenza con le competenze costituzionali in materia, gli ambiti di intervento del Testo Unico si muovono tutti nella prospettiva della prevenzione, intesa come insieme di azioni delle politiche locali e regionali le quali, in specie se ben coordinate tra di loro, possono agire da freno e da correzione allo sviluppo di fenomeni legati alla criminalità organizzata e mafiosa. Nel solco della tradizione degli interventi regionali in materia, inoltre, il Testo Unico riprende e rafforza anche in questo ambito il concetto di politiche integrate, prevedendo sia il coordinamento interno tra i vari settori, sia le forme di cooperazione istituzionale con gli attori della pubblica amministrazione che hanno compiti diretti di contrasto e repressione di queste forme di criminalità.

Ed è proprio in questa prospettiva che va inquadrata la necessità, ribadita nel Testo Unico, di integrare le politiche regionali di prevenzione della criminalità organizzata con le politiche nei settori sociale e sanitario così da realizzare azioni coordinate di contrasto e di riduzione del danno di una serie di fenomeni sociali e criminali connessi o derivanti dalla criminalità organizzata e mafiosa: tra tutti, lo sfruttamento, la tratta e altre forme di violenza sulle fasce economicamente e socialmente più deboli della popolazione.

## 8. I principali interventi integrati per l'attuazione delle politiche regionali di prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità

Tra le prime azioni regionali manifestamente orientate a favorire la sicurezza nel lavoro, la semplificazione delle stazioni appaltanti e il potenziamento dei controlli nei cantieri va segnalata la sottoscrizione il 30 novembre 2011 a Bologna del

<sup>9</sup> Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate.



Protocollo Quadro d'Intesa triennale tra la Regione e la Direzione Regionale del Lavoro (DRL) per l'Emilia-Romagna.

Con questo accordo la Regione si impegna a mettere a disposizione delle Direzioni Territoriali del Lavoro le seguenti banche dati:

- banca dati informatica relativa al controllo e alla registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri;
- banca dati informatica dell'Osservatorio regionale dei contratti di lavori, servizi e forniture e degli investimenti;
- banca dati del DURC;
- banca dati della notifica preliminare e/o del titolo abilitativo edilizio;
- elenco di merito degli operatori economici che svolgono la propria attività<sup>10</sup>.

Da parte sua la DRL fornisce un supporto tecnico alla Regione per la definizione di standard prestazionali rivolti alle imprese dei diversi settori, connessi agli strumenti di incentivazione economica o di sgravio fiscale, al fine di individuare parametri di valutazione relativi all'effettivo livello di sicurezza e alla rischiosità delle attività.

Sempre nel 2011 è stato poi approvato un successivo accordo di collaborazione con INAIL<sup>11</sup>, per la ricerca di soluzioni pratiche che favorissero e premiassero le azioni per la prevenzione e per incentivare l'utilizzo del "Registratore delle Presenze Autorizzate nei Cantieri (REPAC)". Tale accordo mira a promuovere la realizzazione di interventi per la tutela della salute e della sicurezza, la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, il contrasto all'irregolarità, la diffusione della cultura della sicurezza, della legalità e della qualità del lavoro.

Il dispositivo per il controllo degli accessi ai cantieri REPAC consente infatti ad Aziende sanitarie locali, Direzione regionale e territoriali del lavoro, INAIL, Prefetture e Polizie municipali di verificare la situazione dei cantieri stessi in tempo reale.

Per promuovere le iniziative ed i progetti per la legalità, la trasparenza e la tutela del lavoro sono state sviluppate attività di cooperazione applicativa e collaborazione anche nel trattamento dei dati e delle informazioni con enti locali ed istituzioni presenti sul territorio, e prima di tutto con le nove Prefetture emiliano-romagnole.

La collaborazione tra Regione e le Prefetture emiliano-romagnole sui temi della legalità e della trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dell'urbanistica è stata attivata per la prima volta nel novembre 2010 attraverso la sottoscrizione del "*Protocollo d'intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa e della criminalità organizzata nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici*", ripreso nel marzo 2012 con il "*Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna e le Prefetture-Utg dell'Emilia-Romagna per l'attuazione della Legge regionale 11/2010*".

Dopo il terremoto che il 20 e 29 maggio 2012 ha colpito le province emiliane

<sup>10</sup> L'elenco è disponibile sul sito dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, all'indirizzo: <https://serviziisr.regione.emilia-romagna.it/merito/index.php/elenco>

<sup>11</sup> DGR n. 1922 del 19 dicembre 2011.

di Reggio Emilia, Modena, Ferrara e Bologna, il costante aggiornamento delle intese ha rappresentato infatti uno degli strumenti fondamentali per accompagnare adeguatamente la ricostruzione, pubblica e privata.

Il sisma emiliano, che ha evidentemente catalizzato l'attenzione delle istituzioni e del mondo economico operante per la ricostruzione, ha di fatto imposto una forte accelerazione nella individuazione e adozione di strumenti normativi anche di carattere regionale idonei a consentire la ripresa delle attività in tempi il più possibile celeri e nel pieno rispetto della legalità.

Gli eventi sismici hanno del resto interessato un'area di grandi dimensioni; per la prima volta è stata colpita una zona non solo densamente popolata, ma anche con un'altissima industrializzazione, un'agricoltura intensiva e un alto tasso di occupazione: basti pensare che nell'area del cratere si genera circa il 2% del PIL nazionale. I danni causati dal sisma sono stati quantificati in oltre 12,2 miliardi di euro nella sola Emilia-Romagna.

Il Commissario delegato e le strutture tecniche di riferimento hanno operato in raccordo con il Ministero dell'Interno, con il Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia-Romagna (GIRER) e con le Prefetture regionali.

In materia di controlli antimafia l'attività si è svolta all'interno di un complesso quadro normativo, comprendente tra l'altro le cosiddette "White List"<sup>12</sup>, le linee guida Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO), approvate nel 2012 ed in particolare il Protocollo d'intesa di legalità per la ricostruzione delle zone colpite dagli eventi sismici del 27 giugno dello stesso anno<sup>13</sup>.

Il protocollo è stato finalizzato ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nelle opere di ripristino e ricostruzione degli edifici danneggiati nelle province di Reggio Emilia, Modena, Bologna e Ferrara.

Va riconosciuto che il sistema applicato si è dimostrato particolarmente efficace: dei 220 milioni di spesa complessiva già sostenuta per lavori dal Commissario come Stazione appaltante, l'importo dei lavori eseguiti dalle imprese interdette dalla "White List" è stato di circa 1,5 milioni di euro, ossia lo 0,68%, un tasso che, senza eccessiva enfasi, si potrebbe definire fisiologico.

Il 9 marzo 2018 è stato rinnovato ed esteso a tutto il territorio regionale il protocollo di *"intesa tra la Regione Emilia-Romagna, le Prefetture UTG presenti sul territorio della Regione Emilia-Romagna ed il Commissario delegato per la ricostruzione per la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, servizi e forniture"*.

Con il nuovo accordo, per le specifiche esigenze legate al processo della rico-

<sup>12</sup> Decreto legge n. 74 del 2012 che istituisce elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, in riferimento a specifiche attività definite sia dal medesimo d.l. che integrate da specifiche ordinanze del Commissario Delegato per la ricostruzione.

<sup>13</sup> Il protocollo è stato sottoscritto tra Regione Emilia-Romagna, Prefetti e Ministro degli Interni, Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, Upi, Anci, Unioncamere, Inail, Inps, Direzione regionale del lavoro, Cgil, Cisl, Uil, Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil, Ance, Confindustria Emilia-Romagna, Cna, Confartigianato, Confcooperative, Agci, Legacoop, Confservizi, Coldiretti, Confapi, Associazione Nazionale Cooperative e lavoro, Confcommercio, Confesercenti, Forum Terzo Settore e ordini e collegi professionali del settore dell'edilizia.

struzione post-sisma, fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Commissario delegato alla ricostruzione si impegna a mettere a disposizione delle Prefetture che insistono sul “cratere” (Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia) le risorse umane necessarie e strumentali con il coinvolgimento, anche ai fini della programmazione informatica, di personale esperto. Il Protocollo recepisce, tra l’altro, le novità normative regionali e nazionali introdotte con la L.R. n. 18 del 2016 e il nuovo Codice degli appalti pubblici, così come la nuova disciplina edilizia e urbanistica approvata con L.R. n. 24 del 2017 che vincola a controlli antimafia le imprese esecutrici degli interventi edilizi ed anche gli operatori che promuovono l’attuazione di piani urbanistici.

Il Protocollo migliora l’interscambio informativo tra le Prefetture e le Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate, ed è anche teso a concordare prassi amministrative, clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali. Le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa sono estese non solo all’ambito pubblico, ma anche al settore dell’edilizia privata puntando a promuovere il rispetto delle discipline sull’antimafia, sulla regolarità contributiva, sulla sicurezza nei cantieri e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme.

Sono stati inoltre adottati ed attuati, tramite Ordinanze commissariali, molti altri provvedimenti rivolti alla ricostruzione degli edifici privati (residenze ed attività produttive) e pubblici. Per esempio, l’“Anagrafe degli esecutori”, strumento previsto dalle “Linee Guida antimafia” del CCASGO, che ha l’obiettivo di creare un’anagrafica completa dell’impresa in modo da poter agevolare i committenti sia pubblici che privati negli affidamenti, con maggiori garanzie circa i requisiti di legalità dell’impresa stessa. Si tratta infatti di un *data warehouse* unico in cui sono rintracciabili, attraverso un procedimento ad interrogazioni, tutte le informazioni presenti, ma disperse in diverse banche dati, quali: SITAR (contratti pubblici), SICO (gestione della notifica preliminare), MUDE (ricostruzione edilizia residenziale), SFINGE (ricostruzione attività produttive), Elenco di Merito, Trasporto Macerie e Parix (InfoCamere). Tale piattaforma informatica rappresenta il primo modello in Italia per i fondamenti sottesi a tale sistema e per l’impianto informatico utilizzato. Il sistema permette quindi di avere una panoramica complessiva degli operatori economici che operano sul territorio e di individuarne le attività intraprese. Si intende così offrire maggiori garanzie ai committenti sia pubblici sia privati negli affidamenti, assicurare trasparenza ed evitare il rischio di infiltrazioni mafiose negli appalti. La banca dati è inoltre uno strumento a servizio del GIRER, delle Prefetture delle quattro province interessate dalla ricostruzione post-sisma, del CCASGO e della Direzione Investigativa Antimafia.

Ancora, la Regione Emilia-Romagna ha istituito l’Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni. L’iscrizione è volontaria, non soggetta a scadenza e consentita a tutti gli operatori dell’edilizia. Per ogni impresa ai fini dell’iscrizione vengono controllate la regolarità contributiva (Dure), l’assenza di protesti cambiari e/o di assegni nell’ultimo quinquennio e la comunicazione antimafia.

La formazione dell'elenco di merito persegue due principali finalità:

- la costituzione di una banca dati a cui le stazioni appaltanti, i Comuni, i committenti, i professionisti e i cittadini potranno attingere per affidare incarichi alle imprese;
- l'attuazione del principio della semplificazione, offrendo la possibilità di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti.

A fine settembre 2018 risultano oltre 1.400 le imprese iscritte nell'Elenco.

Sempre nell'ottica della semplificazione delle pratiche edilizie si inserisce, dal 2012, il Sistema Informativo delle Costruzioni (SICO). Il Sistema SICO permette di acquisire e condividere le informazioni con gli enti preposti alla vigilanza e al controllo della legalità e della tutela e sicurezza del lavoro. In questo senso il progetto presenta le peculiarità, concordate con le strutture ministeriali competenti, sia di utilizzo della posta elettronica certificata per le autorizzazioni all'inoltro formale da parte dei committenti sia, per tutti gli aventi diritto dotati di specifiche credenziali, di poter procedere a consultazione e utilizzo dei dati tramite cruscotto, anche a prescindere da eventuali criticità di posta elettronica tra provider. Il sistema conferisce inoltre dati utili all'Anagrafe degli Esecutori e ha visto il rilascio di apposite credenziali per la Direzione Investigativa Antimafia.

La Regione garantisce poi l'aggiornamento dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche e attraverso l'attività dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, fornisce anche assistenza tecnica alle Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio, per la predisposizione dei bandi, di promozione del monitoraggio delle procedure di gara, della qualità delle procedure di scelta del contraente e della qualificazione degli operatori economici.

Un forte impegno viene dedicato all'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e alla valorizzazione del rating di legalità, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi emessi dalla Direzione Generale Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa. L'adesione è oggi requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi regionali.

A seguito del monitoraggio dell'Osservatorio regionale è emerso che il 48,2% delle imprese partecipanti ai bandi regionali dichiara di adottare un sistema di prevenzione del rischio corruzione e che il 31,5% ha acquisito il rating di legalità.

Per quanto attiene le politiche di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità all'interno della stessa amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche - in coerenza con quanto previsto all'art. 15, comma 3 del Testo Unico - è stata creata la "Rete per l'integrità e la trasparenza", che mira a promuovere un raccordo strutturato tra i responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) degli enti del territorio regionale.

La Giunta regionale ha approvato uno schema di Protocollo di Intesa per l'attuazione della Rete, che è stato poi sottoscritto dalla Regione con ANCI, UPI, UNCEM e Unioncamere dell'Emilia-Romagna, il 23 novembre 2017, nel corso della Giornata regionale della Trasparenza. Le associazioni di enti, nel sottoscrivere il

Protocollo, si sono impegnate a supportare il progetto e a promuovere l'adesione dei rispettivi associati. Ad oggi hanno aderito alla Rete istituita dalla Regione Emilia-Romagna ben 150 Amministrazioni del territorio<sup>14</sup>.

Con specifico riferimento alle politiche di promozione della cultura della legalità e di contrasto al crimine organizzato, dal 2011 al 2018 sono stati finanziati dalla Regione Emilia-Romagna 210 progetti, con un impegno finanziario di oltre 4.340.000 euro.

**Tabella 1:**

Progetti di promozione della cultura della legalità promossi e finanziati dalla Regione Emilia-Romagna. Periodo 2011-2018

Anno	Nr. progetti	Costo del progetto in €			Contributo della Regione in €		Contributo della Regione in %			
		di cui per spesa corrente	di cui per spesa di investim.	Totale	di cui per spesa corrente	di cui per spesa di investim.	Totale	di cui per spesa corrente	di cui per spesa di investim.	Totale
2011*	35	1.147.583	395.402	1.542.985	652.392	213.880	866.272	56,8	54,1	56,1
2012*	13	143.160	290.417	433.577	65.660	203.292	268.952	45,9	70,0	62,0
2013*	26	652.670	334.237	986.907	329.314	233.800	563.114	50,5	70,0	57,1
2014*	18	603.386	88.000	691.386	320.000	59.000	379.000	53,0	67,0	54,8
2015*	24	369.690	256.100	625.790	199.904	179.270	379.174	54,1	70,0	60,6
2016*	23	504.795	261.800	766.595	198.000	183.260	381.260	39,2	70,0	49,7
2017**	36	953.401	332.299	1.285.701	493.962	232.599	726.561	51,8	70,0	56,5
2018**	35	939.118	399.243	1.338.361	500.000	279.470	779.470	53,2	70,0	58,2
<b>Totale</b>	<b>210</b>	<b>5.313.802</b>	<b>2.357.498</b>	<b>7.671.301</b>	<b>2.759.232</b>	<b>1.584.571</b>	<b>4.343.803</b>	<b>51,9</b>	<b>67,2</b>	<b>56,6</b>

\* Progetti finanziati con L.R. n° 3 del 2011.

\*\* Progetti finanziati con L.R. T.U n° 19 del 2016.

Nota: Per gli anni 2011 e 2013 sono compresi i progetti finanziati a favore delle associazioni di volontariato

Con la sottoscrizione di protocolli di intesa o accordi di programma, la Regione ha sostenuto Enti Locali, istituzioni formative, organizzazioni del volontariato e soggetti del terzo settore in un ampio spettro di azioni.

Sono stati aperti dei “Centri per la legalità” ed attivati osservatori locali e centri studi sulla criminalità organizzata e per la diffusione della cultura della legalità. Ne è stata sostenuta la creazione nelle province di Rimini e nelle amministrazioni comunali di Forlì e Parma, così come nelle Unioni Terre d’Argine (MO) e Tresinaro Secchia (RE).

Inoltre sono stati promossi incontri e laboratori per giovani, studenti ed insegnanti, realizzati percorsi didattici sulle mafie e la legalità dedicati ad amministra-

<sup>14</sup> 1 Agenzia statale (Agenzia delle Entrate – Direzione regionale); la Città metropolitana di Bologna; 4 Amministrazioni provinciali, 6 ASP; 11 tra Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere; 4 Università; 8 Ordini professionali; 9 enti del sistema camerale (Unioncamere e camere di commercio); 6 enti regionali; 1 Ente nazionale (Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale); 1 Ente Inter-regionale (AIPO); 4 Consorzi di bonifica; 2 Enti di gestione Parchi; 2 ACER; 15 enti di diritto privato controllate o partecipate da pubbliche amministrazioni (società pubbliche e fondazioni); 75 tra comuni e Unioni di comuni.

tori di aziende e giovani imprenditori. A tali iniziative si aggiungono numerose rappresentazioni teatrali e cineforum sul tema della legalità, dedicati agli studenti.

Sempre al fine di promuovere lo scambio di conoscenze e informazioni sui fenomeni criminosi e sulla loro incidenza sul territorio, è stato creato il «Centro di documentazione sulla sicurezza e la criminalità organizzata», collocato presso la Biblioteca dell'Assemblea legislativa della Regione, dove è stata attivata una sezione «*Criminalità e Sicurezza*», con libri, rapporti di ricerca e materiali di documentazione su storia e consistenza del fenomeno mafioso, lotta alla criminalità organizzata, promozione della legalità e sicurezza dei cittadini. Sezioni specifiche sono dedicate alle novità editoriali, alle bibliografie tematiche, alle novità legislative a livello statale e regionale e ad un'ampia rassegna di siti e documenti disponibili on-line<sup>15</sup>.

Sono state perfezionate collaborazioni con le Università regionali per realizzare attività di ricerca tematica sul territorio ed avviare il monitoraggio sistematico dei fenomeni legati alla presenza della criminalità organizzata.

Un particolare impegno è stato rivolto al risanamento, ristrutturazione edilizia, recupero e riutilizzo di beni immobili confiscati o in via di assegnazione. Contestualmente è stata favorita l'organizzazione di campi di volontariato per i giovani emiliano-romagnoli per vivere l'esperienza del riutilizzo dei beni confiscati alle mafie.

L'Emilia-Romagna negli ultimi anni ha infatti visto aumentare in maniera considerevole il numero dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sul proprio territorio.

Purtroppo, le informazioni rese disponibili dall'ANBSC sono molto parziali e poco approfondite: consistono infatti in dati statistici o numerici che non sono in grado di restituire informazioni sulla reale consistenza dell'immobile, con un margine di errore che può spaziare da una cantina di pochi metri quadri all'attico di pregio, con una lista di variabili pressoché infinita (Terenzi, 2015: 93).

La mancanza di un quadro chiaro e aggiornato, unito alle enormi difficoltà che le amministrazioni incontrano nel gestire e riprogettare l'utilizzo di questi immobili, ha dato impulso al lavoro di mappatura regionale dei beni immobili definitivamente confiscati<sup>16</sup> promosso dalla Regione in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Ricerca in Storia del Diritto, Filosofia e Sociologia del Diritto e Informatica Giuridica (Cirsfid) dell'Università degli Studi di Bologna nell'ambito del Master in «*Gestione e riutilizzo di beni e aziende confiscati alle mafie. Pio La Torre*».

La mappatura dei beni immobili confiscati in Emilia-Romagna non si pone solo come strumento per la promozione e diffusione della cultura della legalità, ma anche come un vero e proprio sistema di progettazione e pianificazione del territorio ed occasione di buon governo che può entrare a far parte sia dei programmi di pianificazione territoriale sia di quelli finanziari.

Ad oggi, il totale dei beni immobili definitivamente confiscati in Regione Emi-

<sup>15</sup> La sezione on-line «*Criminalità e sicurezza*» è reperibile sul sito: <http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita>.

<sup>16</sup> La mappatura è presente sul sito: [www.mafieantimafia.it](http://www.mafieantimafia.it)

lia-Romagna risulta essere di 119: 77 in gestione all'ANBSC, 26 già destinati e 16 in fase di effettivo riutilizzo.

Dal 2011 al 2018 sono stati sottoscritti dalla Regione Emilia-Romagna venticinque Accordi di Programma riferiti a quindici beni immobili confiscati, con un contributo regionale di oltre 1,5 milioni di euro.

Gli interventi finanziati hanno riguardato il recupero per finalità sociali di beni immobili confiscati nei Comuni di: Ferrara, Forlì, Ravenna, Pianoro (BO); Gaggio Montano (BO), Formigine (MO); Comacchio (FE); Pieve di Cento (FE); Berceto (PR); Salsomaggiore Terme (PR); Calendasco (PC) e Cervia (RA).

Le politiche di valorizzazione degli immobili sostenute dalla Regione hanno privilegiato in particolare due tipologie di finalità sociali quali:

- l'inclusione sociale delle persone che vivono condizioni di esclusione e marginalità (cittadini in situazioni di povertà, persone senza fissa dimora, immigrati, vittime di violenza, ecc.);
- la realizzazione di spazi pubblici per rendere servizi ai cittadini (servizi per l'infanzia, per i giovani, per gli anziani, per l'istruzione, la cultura, lo sport, ecc.).

Alcuni esempi aiutano a chiarire la portata complessiva dell'intervento.

Un'area che si estende su circa nove ettari in località Millepioppi (PR) e comprende un appezzamento di terreno e due edifici rurali è stata assegnata nel 2002 in via definitiva al Comune di Salsomaggiore Terme che nel 2004 l'ha concessa in uso gratuito al Parco Regionale dello Stirone per le sue attività istituzionali che vanno dalla tutela faunistica alla promozione della legalità in ambito ambientale. Grazie ai finanziamenti regionali si è proceduto alla ristrutturazione dell'edificio centrale che, una volta sistemato, è divenuto la sede del parco e funziona come una sorta di ufficio di relazioni per i cittadini, come punto informativo per i visitatori e come centro didattico e formativo per le scuole.

Sia a Cervia che Comacchio, alloggi confiscati alla criminalità organizzata vengono utilizzati come case rifugio per donne vittime di violenza.

A Pieve di Cento, un edificio è stato trasformato dall'Unione Reno Galliera, con il supporto della Regione, in una struttura di accoglienza temporanea di nuclei familiari con minori ed in emergenza abitativa e in una nuova sede della Polizia Municipale (Di Buccio, Rossi, 2017: 112).

Ancora, a Berceto il caso unico in Emilia-Romagna e probabilmente in Italia di un bene (una villa confiscata al camorrista Vincenzo Busso) già riutilizzato per finalità sociali in una fase in cui non era ancora intervenuta la confisca definitiva ed il procedimento penale non era ancora giunto a conclusione (Narducci, Volta, 2017: 80) e progressivamente trasformato, con una serie di interventi coordinati, in piscina, centro idroterapico, palestra e biblioteca comunale.

Ben più complicata si è rivelata la gestione delle aziende mafiose sequestrate ed eventualmente confiscate. Anche in Emilia-Romagna, la quasi totalità di queste imprese a seguito della confisca è stata liquidata (Mazzanti, Paraciani, 2017: 49), nonostante il legislatore suggerisca di ricorrere a tale modalità solamente ove non sia praticabile il proseguimento dell'attività.

Con l'intento di accelerare la destinazione dei beni immobili, fin dalla fase del

sequestro, ed implementare modalità di gestione delle aziende sequestrate e poi confiscate, l'8 settembre 2017 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati proposto dal Tribunale di Bologna ai diversi attori socioeconomici ed istituzionali del territorio<sup>17</sup>.

Più in particolare, si tratta di strumento di *soft law* che mira a consentire una rapida, seppur temporanea, assegnazione dei beni immobili e dall'altro, sul versante aziendale a realizzare progetti industriali in grado di assicurare la continuità dell'attività delle imprese e la tutela dei livelli occupazionali.

Si prevede la creazione di una rete di aziende sequestrate o confiscate nel territorio e di aziende che nascono sui beni confiscati o sequestrati alla criminalità organizzata, al fine di connettere fabbisogni e opportunità produttive. In particolare, la Regione punta a promuovere azioni per favorire il processo di costituzione di cooperative di lavoratori per la gestione dei beni confiscati. Assumono centralità poi le azioni di tutoraggio imprenditoriale e manageriale verso le imprese sequestrate o confiscate volte al consolidamento, allo sviluppo e al pieno inserimento nelle filiere produttive di riferimento, anche attraverso accordi e protocolli di intesa con le associazioni imprenditoriali, dei manager pubblici e privati nonché con l'ANBSC.

Sempre in diretta applicazione del Testo Unico, va sottolineato l'impegno regionale per la sensibilizzazione e prevenzione del gioco d'azzardo patologico.

Nel giugno 2017 è diventato operativo il divieto di apertura e di esercizio delle sale gioco e delle sale scommesse entro una distanza di 500 metri da scuole, luoghi di culto, impianti sportivi, oratori e centri di aggregazione<sup>18</sup>.

Un divieto che si applica sia alla nuova apertura che alle sale già in esercizio, ma anche alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito presso esercizi commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande, nelle aree aperte al pubblico, nei circoli privati ed associazioni. In base a questo provvedimento i Comuni provvedono a individuare i luoghi sensibili sul proprio territorio e a redigere un elenco delle sale giochi, sale scommesse e locali esclusivi di gioco d'azzardo lecito e di tutti gli esercizi autorizzati che, come attività accessoria, ospitano apparecchi per tali giochi, in locali situati a meno di 500 metri da luoghi sensibili.

È stato in ogni caso previsto un iter di applicazione dei divieti che tiene conto, per quanto possibile, dell'esigenza di contemperare la tutela della salute e della sicurezza urbana con l'impatto commerciale e con l'esigenza di salvaguardia della continuità occupazionale di chi è impiegato negli esercizi soggetti a chiusura.

Da ultimo, occorre ricordare l'impegno finanziario della Regione per consentire che le diverse fasi del processo penale c.d. "Aemilia", relativo alla più importante indagine di criminalità organizzata di stampo mafioso ad oggi svolta in Emi-

<sup>17</sup> Hanno sottoscritto il Protocollo, oltre alla Regione Emilia-Romagna e al Tribunale di Bologna, anche: la Città Metropolitana di Bologna, Cgil-Cisl e Uil regionali, Legacoop Bologna, Confcooperative Bologna, Agci Bologna, Legacoop Imola, Confindustria Emilia Area Centro, Cna Bologna e Imola, Ascom Bologna e Imola, Confesercenti Bologna e Imola, Cia Bologna e Imola, Confagricoltura, Coldiretti, Confartigianato Bologna metropolitana, Libera, Avviso Pubblico, Camera di Commercio di Bologna, Unioncamere Emilia-Romagna e Abi.

<sup>18</sup> DGR 831 del 12 giugno 2017.



lia-Romagna, venissero celebrate nel proprio territorio, come atto dovuto verso l'intera comunità regionale.

Nel biennio 2015-16 sono stati dapprima stanziati 748.000 euro per contribuire ad allestire nel capoluogo regionale una sede sicura e logisticamente adeguata ad ospitare l'udienza preliminare di questo procedimento penale, a causa dell'indisponibilità di altra struttura idonea presso gli Uffici giudiziari di Bologna<sup>19</sup>.

A tale impegno, va poi aggiunto il contributo straordinario di 450.000 euro attribuito dalla Regione al Comune di Reggio Emilia nel febbraio 2016, finalizzato alla realizzazione delle necessarie opere di allestimento di un'aula speciale all'interno dell'area cortiliva del Palazzo di Giustizia reggiano, capace di accogliere i 147 imputati nel dibattimento del processo penale "*Aemilia*".

## 9. Alcune prime sommarie conclusioni

Naturalmente è prematuro avanzare un bilancio dell'applicazione del nuovo Testo Unico regionale, tuttavia già oggi – dopo due soli anni dalla sua approvazione in aula – si può affermare che la L.R. 18/2016 ha dato impulso sul territorio regionale a numerose iniziative di promozione della cultura della legalità e di prevenzione del crimine organizzato e mafioso, rafforzando in primo luogo i legami con gli enti e le istituzioni locali che già stavano operando attivamente su questi temi.

Rilevante è stato l'impegno per la promozione della legalità, in particolare nel settore edile e delle costruzioni, così come il sostegno a iniziative di sensibilizzazione e formazione sui rischi di infiltrazione e radicamento della criminalità organizzata, con un tangibile impulso all'offerta di iniziative, dibattiti, incontri aperti ai cittadini e, tra questi, specialmente ai più giovani.

Predominante in questo senso, l'intervento di prevenzione primaria nelle scuole, in cui un ruolo decisivo di promozione e raccordo viene giocato dalle amministrazioni locali.

In generale, un'efficace politica antimafia, oltre che sul fronte della repressione personale, va condotta concentrando gli sforzi sul contrasto di tipo patrimoniale. In questo ambito assume un ruolo centrale la gestione, destinazione, recupero e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità, con il coinvolgimento di enti pubblici statali e territoriali ed eventualmente anche delle organizzazioni del volontariato e dei soggetti del terzo settore.

La maggiore responsabilità per l'adeguato utilizzo dei beni immobili confiscati, al fine di potenziare e qualificare i servizi pubblici per i cittadini e le comunità locali, ricade sul Comune, il soggetto che ne diviene nella maggior parte dei casi proprietario. Spesso le amministrazioni locali, ed in particolare quelle di minori dimensioni, non dispongono né delle risorse né delle competenze necessarie ad affrontare un impegno così complesso.

<sup>19</sup> Di intesa con il Ministero della Giustizia, l'Aula speciale per la celebrazione dell'udienza preliminare del processo "*Aemilia*" fu individuata all'interno del Padiglione 19 del quartiere fieristico bolognese della società BolognaFiere SpA, una sede adeguata a contenere circa 500 persone.

Si è pertanto resa necessaria una decisa azione di coordinamento, indirizzo, assistenza tecnica e formazione della Regione Emilia-Romagna finalizzata alla valorizzazione dei beni immobili confiscati assegnati per finalità sociali e alla promozione delle buone pratiche di gestione degli stessi.

Un intervento articolato che è stato sempre garantito, ma che nei prossimi anni potrebbe rendersi più complesso giacché la dimensione economica e finanziaria dei beni confiscati alla criminalità organizzata in Emilia-Romagna è destinata inevitabilmente a crescere e in maniera sostanziale.

Ancora più complicato appare poi l'obiettivo di accompagnare con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, salvaguardando in tal modo l'occupazione dei lavoratori. Si renderà necessario porre grande attenzione all'effettiva applicazione dei protocolli che coinvolgono una pluralità di istituzioni e soggetti territoriali. La piena attuazione di queste intese rappresenta infatti un presupposto indispensabile per poter mettere a regime un adeguato sistema integrato di servizi ed incentivi rivolto alle aziende confiscate con la finalità di sostenerne i livelli occupazionali.

Va riconosciuto poi che il Testo Unico ha rafforzato il coordinamento orizzontale interno dell'amministrazione regionale, ed in particolare delle direzioni e strutture organizzative chiamate a sviluppare politiche di promozione della cultura della legalità e di prevenzione del crimine organizzato, prima sovente abituate a lavorare in maniera specialistica e verticale. Tuttavia, se tali politiche ambiscono ad avere una significativa influenza sul livello complessivo di legalità della comunità regionale, occorre espandere questo modello anche alla dimensione locale ed in particolare nei comuni con cui la Regione è necessariamente portata a cooperare.

Infine, alcuni settori, dal commercio al turismo fino alle politiche agricole, richiedono un forte investimento, anche di sensibilizzazione, che coinvolga più sistematicamente gli attori locali che le agiscono. In questo senso va riconosciuto il merito dell'orientamento tracciato dal Testo Unico che si sforza, al di là delle dinamiche proprie di ogni settore di attività, di approfondire e migliorare la riflessione sul delicato legame tra sviluppo economico e salvaguardia dei principi di legalità.

## Bibliografia

### ARCIDIACONO E.

2015 *Mafie ed estorsioni nelle regioni del Centro-Nord. Uno studio esplorativo attraverso le denunce* in Santoro, M. (a cura di), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Bologna, Il Mulino, pp. 297-324.

### BARRESE O. (a cura di)

1994 *La mafia al nord*, Atti della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla mafia, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.

### BONDI A.

2017 *Mafia in Riviera. 'Ndrangheta, Camorra, Cosa nostra: origine e radicamenti della mafia italiana*, in "Studi Urbinati", Vol. 68, n. 3-4, pp. 312-347.

### CICONTE E.

1998 *Mafia, camorra e 'ndrangheta in Emilia-Romagna*, Panozzo, Rimini.

2004 *Mafie italiane e mafie straniere in Emilia-Romagna, in Criminalità organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna*, Quaderni di Città sicure, n.° 29, pp. 175-473.

2012 *I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro di sintesi*, Quaderni Città Sicure n.° 39, Bologna, Regione Emilia-Romagna.

2013 *Le proiezioni mafiose al Nord*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.

2016a *Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna*, Quaderni Città Sicure n.° 41, Bologna, Regione Emilia-Romagna.

2016b *Imprenditori del Nord tra corruzione e 'ndrangheta. Studio di un caso*, in Ciconte E., Forgione F., Sales I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*. Vol. 4, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, pp. 37-48.

### CROCITTI S.

2018 *I confini delle mafie. Il crimine organizzato nella provincia di Rimini*, Roma, Carocci.

### DI BUCCIO S., ROSSI E.

2017 *A servizio della comunità. Il progetto "Il Ponte"* in Pellegrini S. (a cura di) *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Ariccia (RM), Aracne, pp. 85-119.

### FRIGERIO L.

2015 *Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta*, in Libera informazione, (2015) *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2014/15 – Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta*, (a cura di) S. Della Volpe, L. Frigerio,

G. Liardo, Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma, pp. 141-198.

#### LIBERA INFORMAZIONE

- 2011 *Mafie senza confini, noi senza paura – Dossier 2011 – Mafie in Emilia-Romagna*, (a cura di) Frigerio L., Liardo G., Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.
- 2012 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2012 – I numeri del radicamento in Emilia-Romagna*, (a cura di) Della Volpe S., Ferrara N., Frigerio L., Liardo G., Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.
- 2013 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2013 – L'altra 'ndrangheta in Emilia-Romagna*, (a cura di) S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo, Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.
- 2015 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2014/15 – Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta*, (a cura di) S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo, Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.

#### MAZZANTI G. M., PARACIANI R.

- 2017 *L'impresa confiscata alle mafie. Strategie di recupero e valorizzazione*, Milano, Angeli.

#### METE V.

- 2014 *Origine ed evoluzione di un insediamento «tradizionale». La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in R. Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord*, Roma, Donzelli, pp. 261-94.

#### NARDUCCI S., VOLTA F.

- 2017 *Il complesso caso di Villa Berceto* in Pellegrini S. (a cura di) *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Ariccia (RM), Aracne, pp. 49-84.

#### PELLEGRINI S. (a cura di)

- 2015 *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Ariccia (RM), Aracne.
- 2017 *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Ariccia (RM), Aracne.

#### REGIONE EMILIA-ROMAGNA

- 2014 *Relazione per la Clausola valutativa in riferimento all'art. 17 della L. R. 3/2011 («Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile»)* Materiali di Città Sicure n° 3, Bologna.

SANTORO M. (a cura di)

2015 *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Bologna, Il Mulino.

SCALIA V.

2015 *Cosa non solo loro. L'espansione delle mafie nella riviera romagnola*, in "Polis", 3, pp. 317-334.

2016 *Le filiere mafiose: criminalità organizzata, rapporti di produzione, antimafia*, Roma, Ediesse.

SCIARRONE R. (a cura di)

2014 *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli.

TERENZI F.,

2015 *La mappatura dei beni confiscati come strumento di trasparenza e progettazione nel governo e nella pianificazione del territorio*, in Pellegrini S. (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Ariccia (RM), Aracne, pp. 85-117.

TIZIAN G.,

2016 *Imprenditori Emilia-Romagna*, in Ciconte E., Forgione F., Sales I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*. Vol. 4, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, pp. 95-109.

# Le presenze mafiose in Romagna sulla stampa quotidiana

GRAZIANA CORICA – VITTORIO METE

## 1. Mafie al Nord, oltre la cronaca

Il vivace dibattito pubblico sulla presenza delle mafie in aree non tradizionali – vale a dire al di fuori di alcune zone della Calabria, della Campania e della Sicilia – non è una novità degli ultimi anni. Come tutta la discussione pubblica sulle mafie, esso ha però fin qui avuto una natura carsica: emerge quando si creano occasioni propizie di notiziabilità; torna sottotraccia quando non c'è un motivo specifico o un clima d'opinione favorevole. Com'è noto, “l'occasione” per lo sviluppo del dibattito pubblico, ma anche del movimento antimafia e delle stesse politiche pubbliche antimafia<sup>1</sup>, è stata spesso un evento luttuoso. L'attuale fase espansiva dell'attenzione pubblica sul fenomeno delle mafie, e in particolare delle mafie al Nord, non ha, per fortuna, questa stessa matrice. Molto probabilmente, e contrariamente a quel che molti commentatori solitamente sostengono, non ha nemmeno a che vedere con un rafforzamento dei gruppi criminali, né al Sud né al Nord: basti pensare a quanto pervasive fossero le mafie, al Sud come al Nord, nella triste pagina della stagione dei sequestri di persona (Ciconte, 1997). L'andamento del dibattito pubblico segue, piuttosto, logiche proprie, non necessariamente ancorate alla realtà dei fenomeni cui è riferito. Ciò è particolarmente vero per quei fenomeni, come le mafie, che sono nascosti per definizione o, meglio, che si muovono sull'ambiguo crinale della visibilità/invisibilità: invisibilità per sottrarsi all'azione di contrasto; visibilità perché, se non fossero pubblicamente accompagnati dalla loro reputazione, i mafiosi non potrebbero letteralmente fare il proprio “mestiere”. Per tentare di spiegare la grande attenzione pubblica, sociale, politica e istituzionale riscossa dalle mafie nell'ultimo decennio, alcuni autori hanno fatto riferimento ad un «effetto Gomorra»<sup>2</sup>, chiamando in causa, evidentemente, il grande successo del volume di Roberto Saviano. Anche in questo caso, nessuna dinamica particolarmente nuova è all'opera: qualche anno prima si sarebbe potuto parlare di un “effetto Cento passi”, dall'omonimo film che è stato per molti giovani, specie al Centro-Nord, il primo contatto col pianeta mafia (e col correlato pianeta dell'antimafia); ancor prima ci si sarebbe potuti riferire ad un “effetto La piovra” o ancora, andando più indietro nel tempo, ad un “effetto Il padrino”<sup>3</sup>. È da

<sup>1</sup> Per un'analisi congiunta del movimento antimafia e delle politiche antimafia si rinvia a (Metè, 2015).

<sup>2</sup> L'espressione è di Rocco Sciarrone che la usa nell'introduzione alla nuova edizione del suo *Mafie vecchie, mafie nuove* (2009: XIV). Per un'analisi critica del best seller di Saviano si rinvia, tra gli altri, ai volumi di Alessandro Dal Lago (2010) e di Umberto Santino (2011).

<sup>3</sup> Sulle fiction centrate sulle mafie, si veda il saggio di Milly Buonanno (2010); per una sintetica analisi dei libri sulle mafie si rinvia a (Metè e Sciarrone, 2013).

notare, per inciso, che le rappresentazioni che tali prodotti culturali costruiscono intorno al fenomeno mafioso non sono senza conseguenze per i comportamenti di quanti, per vari motivi, con le mafie hanno a che fare. Del resto, le scienze sociali insegnano che le rappresentazioni sociali hanno una grande capacità di modellare i comportamenti individuali. Di più, gli stereotipi diffusi da tali prodotti culturali sono una delle fonti cui attingono gli stessi mafiosi per costruire la loro identità; basti pensare agli atteggiamenti e ai comportamenti che i mafiosi traggono, più o meno in maniera consapevole, dalle vicende narrate nella saga de “Il padrino”.

Forse proprio a causa della crescita dell’interesse registrata negli ultimi anni sul tema, le analisi e i racconti sulla presenza delle mafie nel Centro-Nord del Paese sono tra loro tutt’altro che concordi. In particolare, semplificando un po’ il quadro, è possibile sostenere che in questi territori «si ravvisano due opposte tendenze [...]: da un lato prevale la minimizzazione, dall’altro predomina l’allarmismo. In un caso si arriva a negare la rilevanza del problema, nell’altro si tende ad esagerarne la portata, descrivendo un Nord ormai completamente conquistato dalle mafie» (Sciarrone, 2014b: 8). Per un verso, si potrebbe aggiungere, gli affari criminali vengono stimati (con metodi molto discutibili) in decine di miliardi di Euro annui da parte di una sola mafia o in una sola regione<sup>4</sup>; dall’altro, si trovano dichiarazioni di esponenti delle Istituzioni che sostengono, a volte a ragione altre volte meno, che la mafia in quel territorio non è un problema rilevante. L’incomprensione tra i due fronti del dibattito è enorme, anche perché, spesso, il fraintendimento riguarda la stessa nozione di “mafia” e di “presenze mafiose”: è sufficiente che un latitante venga arrestato per sostenere che lì ci sia la mafia? O è necessario che un gruppo criminale organizzato faccia stabilmente base in una qualche città del Centro-Nord? O, ancora, si deve guardare alle attività e al famigerato “controllo del territorio”? Per non parlare di chi, estendendo in maniera indebita i confini semantici del termine, considera “mafia” anche i favoritismi, gli appalti truccati, i concorsi pubblici di cui si sa già il nome del vincitore, le vessazioni subite sui luoghi di lavoro e altre cose ancora che, pur essendo pratiche illegali o comunque scorrette, con le mafie non hanno proprio nulla a che fare. Insomma, su questo punto la confusione è grande e aumenta ulteriormente quando si passa a definire le modalità della presenza mafiosa: radicamento, infiltrazione, penetrazione e via discorrendo. In genere, nel confronto pubblico intorno alla presenza delle mafie nel Centro-Nord hanno la meglio coloro che sottolineano la pervasività delle mafie e il loro strapotere. Hanno la meglio non perché portano dati e studi più attendibili (cioè fondati su un metodo scientifico) per sostenere le proprie tesi, ma perché la

<sup>4</sup> La cifra più nota in circolazione, che si ritrova in molti documenti, anche ufficiali, e che ogni tanto viene autorevolmente rilanciata in trasmissioni di prima serata e dai più importanti quotidiani nazionali, riguarda il cd. “fatturato” della ‘ndrangheta, che ammonterebbe a 44 miliardi di Euro all’anno. La fonte è uno studio dell’Eurispes del 2008 dal titolo *‘ndrangheta holding* (consultabile al seguente URL <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Italia/2008/05/eurispes-dossier-ndrangheta2008.doc?cmd%3Dart>), che però non riporta né le fonti né il metodo usato per giungere proprio a quella cifra. Anche per l’Emilia Romagna sono state formulate stime del giro d’affari delle mafie quantomeno discutibili. Al proposito si vedano i rapporti curati dalla Fondazione Antonino Caponnetto dai quali si desume che il valore degli affari delle mafie in regione ammonterebbe a circa 20 miliardi di Euro ([http://www.antoninocaponnetto.org/attachments/018\\_Rapporto%20Emilia%20Romagna%20def.pdf](http://www.antoninocaponnetto.org/attachments/018_Rapporto%20Emilia%20Romagna%20def.pdf)). Solo per avere due termini di comparazione, l’intero PIL della regione Calabria è pari a circa 28 miliardi di Euro; il fatturato annuo di tutti i supermercati COOP (con 8 milioni di soci e 55 mila dipendenti) si aggira sui 13 miliardi di Euro.

loro voce è più in sintonia col *frame* dominante sulle mafie che, appunto, complice la logica intrinseca di funzionamento dei mezzi di comunicazione di massa, le descrive quasi sempre come onnipotenti e onnipresenti. La diffusione ed il successo di un simile *frame* è poi dovuto a molte altre cause; una di queste è la carenza di studi accademici e scientifici in grado di restituire un quadro realistico dei fenomeni indagati<sup>5</sup>. Anche per la mancanza di tali studi, per la loro non completa sovrapponibilità di risultati e di chiavi interpretative, e comunque a causa della loro scarsa capacità di incidere sulla costruzione dell'immagine pubblica del fenomeno, sul tema dilagano luoghi comuni, letture banalizzate dei fattori causali, spiegazioni parziali o del tutto infondate, meccanismi esplicativi fallaci sul piano logico.

In termini generali, le rappresentazioni dei meccanismi di espansione delle mafie in aree non tradizionali sottolineano l'intenzionalità e la razionalità delle scelte operate dai mafiosi. Criminali provenienti dal Mezzogiorno pianificherebbero la conquista di nuovi territori per via della appetibilità economica di questi ultimi: per impiantare attività di riciclaggio e/o per gestire i mercati illegali (droga, armi, sfruttamento della prostituzione ecc.). In questa rappresentazione *mainstream*, un ruolo importante avrebbero (avuto) i processi migratori che nei decenni hanno portato milioni di meridionali nelle regioni del Centro-Nord; altrettanto deleteria sarebbe risultata la misura del soggiorno obbligato. Pur senza entrare troppo nei dettagli delle diverse ipotesi interpretative avanzate per dar conto dei processi di espansione territoriale delle mafie, è opportuno accennare ad alcune chiavi di lettura che hanno goduto (e godono tuttora) di ampio apprezzamento tra i commentatori. La prima di queste rimanda alla «tesi del contagio», per la quale «la mafia è vista come un agente patogeno che si espande senza limiti contaminando nuovi territori. È una tesi che enfatizza la pericolosità del fenomeno, sottolineando che non ci sono aree immuni che possono sfuggire all'infezione, ma che in modo più o meno esplicito presuppone che esso si diffonda al pari di un virus o di un batterio che aggredisce un tessuto fondamentalmente sano» (Sciarrone, 2014b: 8). Accanto alla tesi del contagio troviamo quella dell'invasione, secondo la quale vi sarebbe «un agente esterno che invade un territorio e cerca di conquistarlo» (*Ibidem*: 9). In ogni caso, come nota ancora Sciarrone, «la tesi del contagio e quella dell'invasione o della conquista hanno [...] in comune il fatto che la diffusione mafiosa è rappresentata come un'aggressione che proviene dall'esterno nei confronti di un'area che la subisce e ne è vittima, in quanto caratterizzata dall'assenza di efficaci anticorpi o dall'incapacità di valutarne il pericolo e di contrastarlo» (*Ibidem*)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Oltre a quelli già citati di Rocco Sciarrone (2009; 2014a), sul tema dell'espansione territoriale delle mafie gli studi accademici più recenti e rilevanti sono quelli condotti da Salvatore Lupo (2008), Federico Varese (2011), Nando Dalla Chiesa e Martina Panzarasa (2012).

<sup>6</sup> La metafora della conquista è particolarmente cara a Nando dalla Chiesa che a più riprese vi fa ricorso nei suoi numerosi contributi sul tema. Si veda, in particolare, il suo *Manifesto dell'antimafia* (2014).



## 2. Un modello multifattoriale dei processi di espansione territoriale delle mafie

Come sempre accade, le spiegazioni semplici di fenomeni complessi e multidimensionali possono suonare plausibili, ma ad uno sguardo più ravvicinato e attento esse mostrano tutti i loro limiti. Per tentare di andare oltre gli stereotipi in circolazione sui meccanismi che spiegherebbero la presenza delle mafie in aree non tradizionali è allora necessario dotarsi di una “cassetta degli attrezzi” con la quale indagare la complessità dei fenomeni che si vogliono comprendere. I “casi di successo”, quelli in cui un gruppo mafioso proveniente da un’area di radicamento originario<sup>7</sup> agisce in maniera non estemporanea su un nuovo territorio, sono infatti sempre il risultato di un ventaglio molto ampio di fattori che, in prima battuta, è possibile distinguere tra “fattori di contesto” e “fattori di agenzia” (v. Figura 1)<sup>8</sup>. I primi si riferiscono alle caratteristiche economiche, criminali, politiche e sociali dell’ambiente in cui le mafie si installano (o vorrebbero installarsi); le seconde riguardano, invece, le scelte, i vincoli, le azioni poste in essere dai mafiosi. I processi di espansione territoriale delle mafie, anche quelli tentati e non riusciti, sono sempre composti da un mix di tali fattori; considerarne uno soltanto (l’emigrazione, il riciclaggio, la droga, il soggiorno obbligato ecc.), assolutizzandolo e generalizzando in maniera impropria vicende specifiche, non permette di capire fino in fondo le specificità dei singoli casi e, dunque, la variabilità delle condizioni che consentono alle mafie di avere successo.

Partiamo dai fattori di contesto. Sarebbe ingenuo pensare che tutti i territori siano, in termini di opportunità criminali, uguali tra loro: alcuni risultano più appetibili e/o vulnerabili di altri. Ad esempio, come mostrano i casi della Puglia e del basso Lazio<sup>9</sup>, i territori contigui a quelli a tradizionale presenza mafiosa possono più facilmente essere oggetto di attenzione da parte dei gruppi criminali: per l’espansione delle attività economiche “legali” e illegali, come luogo più sicuro in cui trascorrere una latitanza, per la facilità con cui si resta in contatto col gruppo di provenienza ecc. Del resto, contrariamente ad una visione, anche questa stereotipata, che vorrebbe Calabria, Campania e Sicilia interamente e in maniera uniforme dominate storicamente dalle rispettive mafie, sono proprio alcune aree di queste

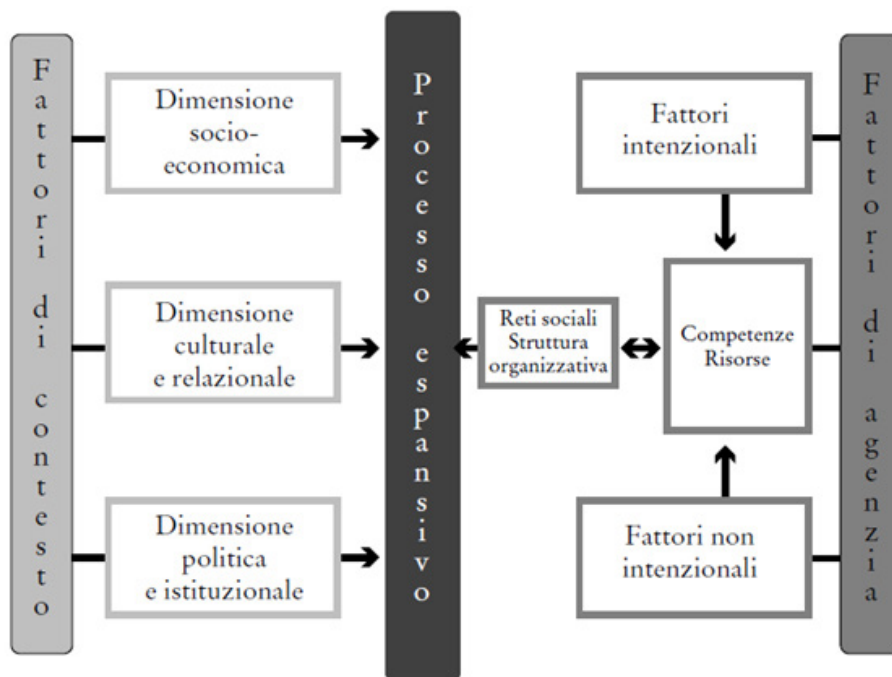
<sup>7</sup> Fin qui ci si è limitati – e così si farà in seguito – all’analisi dei fenomeni relativi a gruppi mafiosi “tradizionali”. Ci possono tuttavia essere casi di “imitazione”, da parte di gruppi criminali autoctoni, dei modelli organizzativi e d’azione tipicamente mafiosi. I due casi probabilmente più noti che si possono richiamare sono la mafia del Brenta e la banda della Magliana. Più recentemente, il riferimento d’obbligo è alle vicende giudiziarie romane e all’operazione “Mondo di mezzo” (o “Mafia Capitale”, com’è stata ribattezzata dalla stampa) sulla quale si veda, almeno, il numero monografico della rivista *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali* (Mete e Sciarrone, 2016) e i volumi di Antonio La Spina (2016) e di Vittorio Martone (2017). Per una trattazione teorica ed empirica dei meccanismi di imitazione, si rinvia al già citato contributo di Sciarrone (2009).

<sup>8</sup> La figura, così come buona parte della trattazione che segue, è tratta dal saggio di Sciarrone che apre il volume collettaneo da lui curato sui meccanismi di riproduzione ed espansione territoriale delle mafie in aree non tradizionali (2014b: 13). Il termine “agenzia” è la traduzione – forse infelice, ma ormai consolidata nel campo delle scienze sociali – del termine inglese “agency”.

<sup>9</sup> Sui meccanismi di creazione di una nuova mafia, ormai acriticamente considerata a tutti gli effetti una mafia “tradizionale”, si rinvia nuovamente al lavoro di Sciarrone (2009: cap. IV) e al volume di Monica Massari (1998). Sul basso Lazio, si rinvia al già citato volume di Martone (2017) e al saggio di cui, con Luciano Brancaccio, è coautore (Brancaccio e Martone, 2014).

tre regioni ad essere le prime a sperimentare e subire, ancora oggi, i processi di diffusione territoriale delle mafie<sup>10</sup>.

**Figura 1:**  
Fattori esplicativi della diffusione delle mafie in aree non tradizionali



Fonte: Sciarrone, 2014

Oltre agli aspetti geografici, una certa importanza riveste anche il profilo economico ed imprenditoriale del territorio. Le mafie, nei loro affari, privilegiano generalmente settori di attività “semplici”, che non richiedono grandi capacità imprenditoriali o continui adattamenti tecnologici. Essi si trovano poi a loro agio negli ambiti in cui le opportunità di profitto dipendono dalla regolazione pubblica e dalla “buona volontà” dei decisori istituzionali, con i quali è possibile “mettersi d’accordo”. Per tali motivi, non è raro che, al Sud come al Nord, i mafiosi siano principalmente impegnati nei settori dell’edilizia, del movimento terra e – come mostrato in dettaglio nel capitolo di Vittorio Mete in questo stesso volume – dell’autotrasporto. Sempre a proposito delle caratteristiche socio-economiche, è necessario tener conto delle pratiche imprenditoriali e politiche diffuse su un certo territorio. Andando oltre lo stereotipo del potere criminale che insidia e minaccia una imprenditoria altrimenti perfettamente legale, in alcune circostanze i mafiosi possono essere attratti su un territorio perché lì c’è una richiesta di servizi illegali

<sup>10</sup> Per uno spaccato delle diverse realtà sociali, culturali ed economiche della Calabria “tradizionale” e dell’impatto che sulla regione ha avuto la “Grande trasformazione” iniziata negli anni ‘50, che mette anche in evidenza le diversità in termini di presenza e ruolo della criminalità mafiosa, si rinvia al classico studio di Fortunata Piselli e Giovanni Arrighi (1985).

da parte del tessuto economico locale. Si tratta di pratiche d'impresa volte a contenere i costi di produzione o alla realizzazione di truffe, che consentono a un'azienda o a un sistema di imprese di rimanere sul mercato o realizzare extra-profitti. Senza addentrarsi troppo nell'argomento, che è tuttavia cruciale per comprendere le dinamiche mafia-impresa nelle regioni del Sud come in quelle del Centro-Nord, basti pensare allo smaltimento illegale di rifiuti, al recupero crediti<sup>11</sup>, alle false fatturazioni. Insomma, in alcuni casi, non sono i mafiosi a infiltrarsi o imporsi con la violenza nell'economia sana di un territorio, ma sono gli imprenditori o altri soggetti economici a richiedere loro servizi fondati su competenze di illegalità<sup>12</sup>. Considerazioni analoghe possono svolgersi per la politica e la costruzione del consenso elettorale: la cronaca giudiziaria degli ultimi anni mette in luce che i mafiosi posseggono (o fanno credere di possedere) una buona capacità di mobilitazione elettorale che possono mettere a disposizione di politici privi di scrupoli (o quantomeno sprovveduti). Se in un certo territorio le pratiche di raccolta del consenso sono condotte, da candidati ed elettori, all'insegna del particolarismo e dello scambio, allora tale territorio risulterà più permeabile all'azione delle mafie. Allo stesso modo, la diffusione di pratiche di illegalità non mafiose – come ad esempio la corruzione, i favoritismi, l'applicazione discrezionale delle norme – rendono un territorio più vulnerabile. Infine, un aspetto essenziale per comprendere quanto siano alti e solidi gli argini di un territorio nei confronti dell'avanzata mafiosa è dato dall'azione del fronte istituzionale di contrasto e dalla reattività della società civile: quanto numerose e specificamente competenti sono le forze di polizia su quel territorio? Quanto sono incorruttibili? Come è organizzata la Direzione Distrettuale Antimafia territorialmente competente, quanto è coperto il suo organico e che rapporti ha con le Procure ordinarie? Quanto è vitale e attento a quel che succede sul territorio l'associazionismo antimafia e la società civile in genere? Anche a queste domande si deve provare a dare risposta se si vogliono mappare le vulnerabilità dei diversi territori del Centro-Nord.

Passiamo ai fattori di agenzia. La prima grande distinzione è tra fattori intenzionali e non intenzionali. Coi primi ci si riferisce a tutti i motivi che possono spingere i mafiosi ad uscire, in maniera consapevole e deliberata, dai loro territori di origine. Tali motivi possono essere i più disparati. Il più importante è probabilmente l'appetibilità economica delle aree in cui si cerca di inserirsi, sia per il riciclaggio del denaro proveniente da altre attività economiche del gruppo o di singoli, che altrimenti sarebbe facile preda delle misure di prevenzione, sia per le opportunità criminali che il territorio offre (traffici illeciti vecchi e nuovi, contatti con altri gruppi criminali ecc.). I mafiosi possono poi decidere di trasferirsi al Centro-Nord (o all'estero) perché la densità criminale di quell'area geografica è bassa e dunque le opportunità di "carriera" sono molto più elevate che nei territori di origine. Perciò, un personaggio destinato ad avere un basso profilo criminale "in

<sup>11</sup> Diverse ipotesi di reato, ancora tutte da provare sul piano giudiziario, per le quali imprenditori emiliani "autoctoni" si rivolgono a soggetti ritenuti 'ndranghetisti per riscuotere un credito vantato nei confronti di altri imprenditori altrettanto "autoctoni" sono contenute nella recente operazione denominata "Aemilia", relativa all'area del Reggiano.

<sup>12</sup> È quel che è ad esempio successo sulla Salerno-Reggio Calabria, per le cui vicende si rinvia al saggio di Mete (2011).

patria”, in un’area di nuova espansione può ritrovarsi al vertice di un gruppo mafioso. Come succede in tanti altri ambiti di attività (uno per tutti: l’università), ci si sposta, dunque, per fare carriera. Infine, per restare ai motivi principali che possono spingere un mafioso ad emigrare intenzionalmente, le regioni del Centro-Nord possono essere viste come luoghi più sicuri in cui trascorrere periodi di latitanza.

Altrettanto importanti sono i fattori non intenzionali. Tra questi, troviamo la fuga dai territori di origine di mafiosi costretti a riparare altrove dopo una guerra di mafia in cui sono risultati perdenti, dunque uno spostamento, come nota ancora Sciarrone, «dettato da ragioni di debolezza più che di forza» (2014b: 18). Oppure, la fuga di chi deve sottrarsi al controllo delle agenzie di contrasto. Il soggiorno obbligato, da molti considerato “il” motivo della “infezione” mafiosa del Centro-Nord è, in realtà, solo uno dei fattori non intenzionali che, insieme ad altri, concorrono a spiegare i processi espansivi<sup>13</sup>.

Tra i fattori di agenzia sono ancora da annoverare le competenze e le risorse specifiche e distintive dei mafiosi rispetto ad altri soggetti criminali. Tra queste, la capacità di usare la violenza in maniera specializzata; le relazioni sociali che essi sono in grado di intessere con esponenti delle élite locali (imprenditori, politici, liberi professionisti, burocrati), altri criminali mafiosi e non, rappresentanti delle Istituzioni; l’abilità nel corrompere; la disponibilità, in alcuni casi, di ingenti risorse finanziarie provenienti dai traffici illeciti e formalmente legali. Una ulteriore risorsa specifica, sulla quale troppo spesso si tirano conclusioni affrettate, può essere costituita dalla presenza nei territori di espansione di gruppi di corregionali o, più specificamente, di compaesani. Come nota nuovamente Sciarrone, i mafiosi «hanno cercato punti di riferimento tra gli immigrati meridionali, non tanto per godere di una sorta di solidarietà ‘etnica’, quanto per accreditarsi come mafiosi ed essere riconosciuti come tali [...]. Proprio in questo modo, alcuni soggetti sono diventati mafiosi al Nord» (2014b: 26). La natura del rapporto tra criminali mafiosi operanti al Centro-Nord e compaesani emigrati nella stessa area è dunque più sottile e articolata rispetto a quel che solitamente, in maniera più o meno esplicita, al riguardo si sostiene. Del resto, sul piano numerico, affinché un gruppo criminale sia operativo su un certo territorio, non c’è bisogno di grandi numeri, ma bastano pochi e motivati soggetti affiliati al gruppo o disposti ad interagire con esso.

La densa (ancorché incompleta) panoramica sui meccanismi che spiegano i processi di espansione territoriale delle mafie tradizionali fin qui presentata mette in luce la parzialità, se non l’errore prospettico, del modo con cui solitamente si guarda al fenomeno. Tentando di evitare tali distorsioni, nelle pagine che seguono si passeranno in rassegna le vicende che riguardano le presenze mafiose nella riviera romagnola facendo ricorso alle principali categorie analitiche in precedenza illustrate. Come si dirà meglio fra breve, le fonti cui si è fatto ricorso sono gli spo-

<sup>13</sup> Uno dei casi più citati per avvalorare la tesi del soggiorno obbligato come causa della nascita di un insediamento mafioso in un’area non tradizionale riguarda Antonio Dragone e il gruppo criminale proveniente da Cutro (KR), da lui capeggiato, stabilitosi nell’area di Reggio Emilia fin dai primi anni Ottanta. In verità, una ricerca più accurata mostra che le presenze criminali cutresi sul suolo Reggiano sono antecedenti l’arrivo di Dragone al soggiorno obbligato e che, anzi, sono proprio queste presenze a spingere Dragone a cercare (e trovare) il modo di farsi inviare in un contesto territoriale in cui aveva numerose relazioni pregresse, anche criminali. Per una ricostruzione delle vicende relative all’insediamento criminale cutrese nel Reggiano, si rinvia al contributo di Mete (2014).

gli tematici di alcuni quotidiani, prevalentemente locali, nel periodo 1996-2007. Evidentemente, quel che si coglie consultando questo tipo di fonti non è la realtà, bensì la sua rappresentazione, selezionata e filtrata dal lavoro dei giornalisti che, a loro volta, basano la loro attività essenzialmente sui risultati dell'azione delle agenzie di contrasto (operazioni di polizia, processi, sentenze)<sup>14</sup>. Dunque, vista la natura illegale del fenomeno, una mediazione inevitabile cui è abituato chi fa ricerca sulle mafie, ma che non inficia il valore dell'attività di ricerca, specie quando mira, come in questo caso, a cogliere le rappresentazioni sociali diffuse del fenomeno mafioso sapendo che sono queste, a volte ancor più che la realtà stessa, a dar forma ai comportamenti dei singoli, delle Istituzioni e perfino degli stessi mafiosi (o aspiranti tali).

### 3. Una ricerca sulle rappresentazioni giornalistiche delle presenze mafiose in Romagna

#### 3.1 Caratteristiche e fonti della ricerca

La ricerca che qui di seguito si presenta si basa sull'analisi di circa 600 articoli estratti da tre quotidiani locali della riviera romagnola – Il Resto del Carlino, Il Corriere di Romagna, La Voce – nel periodo compreso tra il 1996 e il 2007<sup>15</sup>. Nella selezione l'attenzione si è concentrata in particolare sulle notizie derivanti dalla cronaca giudiziaria (arresti, processi e sentenze) relativa a soggetti legati direttamente o indirettamente a gruppi criminali, ai reati spia (incendi, furti, danneggiamenti) e ad attività solitamente considerate espressione di presenze mafiose (estorsione, riciclaggio, usura, gioco d'azzardo, narcotraffico).

Prima di procedere con l'analisi appare opportuno ribadire la cautela che deve muovere la disamina. L'attenzione su alcuni "fatti" dipende, più che dalla diffusione e dalla rilevanza degli stessi, dalla notiziabilità e dall'interesse che in un determinato periodo viene riposto, dai media e dall'opinione pubblica, su alcune specifiche *issues*. Dunque, come si è notato pocanzi, la rassegna del materiale giornalistico deve considerarsi una rappresentazione dei fenomeni di criminalità e non una riproduzione fedele delle presenze e delle dinamiche mafiose nell'area romagnola. Un ulteriore limite del materiale documentale analizzato è collegato alla mancata storicità delle vicende riportate, ovvero all'assenza di continuità con quello che precede e segue il clamore della stampa. Con poche eccezioni, la rassegna stampa non permette di ricostruire i casi nella loro interezza e complessità. Per ricomporre gli avvenimenti più significativi si è dunque fatto ricorso a fonti alternative (come il materiale giudiziario) o ad articoli di stampa che ricadono in un periodo di tempo più ampio rispetto a quello qui considerato. Queste precisazioni non diminuiscono, ovviamente, né il valore della rassegna stampa né le potenziali

<sup>14</sup> Sulle trappole metodologiche che conducono a scambiare il fenomeno mafioso con l'azione del suo contrasto condotta dalle Istituzioni, si rinvia al contributo di Mete (2016).

<sup>15</sup> Gli articoli sono stati raccolti e messi a disposizione dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata della Provincia di Rimini (<http://www.osservatoriolegalita.rimini.it/>).

analisi basate su questo materiale.

### 3.2 Il panorama regionale e le specificità romagnole

Dalla relazione della Commissione Parlamentare Antimafia predisposta da Carlo Smuraglia nel 1994 emerge la diffusione dei fenomeni mafiosi nel territorio emiliano romagnolo lungo tre direttrici: il capoluogo regionale, l'area emiliana e la fascia litoranea. Questa tripartizione di massima è confermata dalle relazioni licenziate dalle Commissioni Parlamentari Antimafia delle successive Legislature nonché, più recentemente, dai magistrati della Procura della Repubblica di Bologna<sup>16</sup>. Tutte queste fonti convergono nel ritenere che esista una convivenza di esponenti delle principali mafie nazionali nell'area bolognese, dediti ad attività illegali (traffico di stupefacenti) e formalmente legali (riciclaggio attraverso l'acquisto di immobili, esercizi commerciali, strutture alberghiere) e un processo di infiltrazione più consolidato da parte di gruppi di 'ndrangheta e camorra nelle province di Reggio Emilia e Modena. Secondo questa classificazione geografica delle presenze mafiose in regione, la riviera si caratterizzerebbe, invece, per la compresenza di esponenti di gruppi delle principali mafie tradizionali (Cosa nostra, Camorra, 'ndrangheta) e di consorterie criminali straniere, attivi nelle aree di Rimini, Riccione e Cattolica. I diversi soggetti criminali convivono, secondo le ricostruzioni considerate, senza mire relative al controllo del territorio e privi di una vera e propria organizzazione. Le loro attività riguardano soprattutto traffico di droga, gestione di bische clandestine e infiltrazione nel mercato immobiliare e ricettivo-alberghiero.

Se questa è, a grandi linee, la ricostruzione dello scenario definito nel corso del tempo dagli apparati di contrasto, qual è il quadro che emerge dalla rassegna stampa? Gli articoli risalenti alla fine degli anni Novanta, riferendosi a incontri tematici o commentando gli esiti dei rapporti sulla sicurezza, tratteggiano uno scenario caratterizzato da reati riconducibili alla microcriminalità (spaccio, furti, reati contro il patrimonio, scippi) compiuti da gruppi di stranieri e da attività illegali più strutturate gestite da gruppi di provenienza meridionale (narcotraffico e rapine alle banche). Queste attività non sono tuttavia ritenute espressione di una presenza mafiosa: «Rimini viene sì giudicata un'area sensibile alla criminalità organizzata, ma le attività investigative non hanno trovato riscontro né a questa né alla cosiddetta mafia russa»<sup>17</sup>. Anche per questo motivo, il partito all'epoca dominante nell'area (il PDS) auspica un piano per la sicurezza più efficace e un organico più consistente per le forze dell'ordine<sup>18</sup>. Questa istanza, considerata risolutiva contro i fenomeni di microcriminalità e di criminalità organizzata, si ritrova costantemente nella rassegna stampa, ed è fatta propria da diversi soggetti del mondo della politica e

<sup>16</sup> Sul panorama criminale dell'Emilia Romagna e, più in particolare, sulla tripartizione geografica qui accennata, ci permettiamo di rinviare ad un altro nostro contributo (Corica e Mete, in corso di stampa). Sulle presenze mafiose in Romagna si veda anche (Scalia, 2015).

<sup>17</sup> Sgarra, *che la legge ti aiuta*, «Il Resto del Carlino», 3 maggio 1997.

<sup>18</sup> *La rabbia del Pds: più uomini a Forlì che a Rimini...*, «Il Resto del Carlino», 30 dicembre 1997.

delle Istituzioni, nonché dagli stessi giornalisti.

All'inizio degli anni Duemila, in occasione di un convegno sul riciclaggio in Romagna, l'allora Procuratore nazionale antimafia, Pier Luigi Vigna, annuncia indagini specifiche sulla riviera. Il Procuratore evidenzia soprattutto la presenza di gruppi provenienti dalla Russia, inseriti in settori formalmente legali (imprenditoria e commercio) e illegali (estorsioni, tratta di esseri umani, sfruttamento della prostituzione). A fronte di questa autorevole e forte denuncia, giunge la risposta delle forze di polizia che, nel corso di un incontro pubblico organizzato dal Sindacato autonomo polizia, ridimensiona la presenza di infiltrazioni nel settore del commercio e rilancia la necessità di potenziare l'organico per la sicurezza del territorio<sup>19</sup>. Pochi anni dopo, nel 2003, le indagini della Commissione parlamentare antimafia proiettano il rischio di infiltrazioni, legato al benessere economico, e confermano il ruolo di gruppi criminali stranieri soprattutto nel mercato del narcotraffico e dello sfruttamento della prostituzione<sup>20</sup>. Nel 2005, durante un convegno sulla criminalità organizzata in regione, il quadro è così descritto dal Procuratore capo di Rimini, Franco Battaglino: «Non c'è mafia, ma crimini legati alla mafia ci sono»<sup>21</sup>.

L'analisi che segue cerca di approfondire questo complesso e controverso scenario, intersecando le presenze riscontrate con i fattori di contesto e di agenzia cui si è fatto riferimento in precedenza. Con i primi, è bene ribadire, si considerano gli aspetti socio-economici, culturali e politico-istituzionali che delineano il sistema di vincoli e opportunità nel quale si inserisce l'azione dei mafiosi. I fattori di agenzia, invece, si concentrano sul comportamento degli attori, indagandone il grado di intenzionalità, le reti sociali e le competenze possedute o spendibili in un contesto diverso da quello di appartenenza.

### 3.3 Presenze (apparentemente) instabili

Il panorama che emerge dalla rassegna stampa, come si è anticipato, suffraga (e riprende) lo scenario delineato dalle relazioni delle Commissioni parlamentari antimafia. Dunque, la riviera è caratterizzata da presenze plurime di esponenti delle tradizionali mafie italiane e di gruppi stranieri, soprattutto di provenienza albanese, russa, nord africana e, in misura minore, ucraina e macedone. Nella maggior parte dei casi si tratta di singoli esponenti o di raggruppamenti poco strutturati, spesso finalizzati alla realizzazione di singoli "affari". Oltre a soggetti riconducibili alle organizzazioni criminali di origine meridionale e straniera, si rileva la presenza di gruppi criminali dell'area e la partecipazione di criminali romagnoli ad affari illeciti. Un aspetto significativo che caratterizzerebbe tali presenze e che è opportuno sottolineare è la loro instabilità. Adottando una prospettiva diacronica, infatti, non emergono insediamenti stabili: esponenti e gruppi sembrano diversificarsi anno dopo anno, inter-scambiandosi e sostituendosi nelle principali attività condotte in riviera. Questo tratto è, tuttavia, almeno in parte smentito dai provvedimenti giudiziari degli ultimi anni, relativi soprattutto ad alcuni gruppi di 'ndrangheta, e dalle

<sup>19</sup> *La mafia? Non esiste*, «Il Corriere di Romagna», 19 marzo 2000.

<sup>20</sup> *La mafia non c'è. La criminalità sì*, «La Voce», 15 aprile 2003.

<sup>21</sup> *Contro le mafie emergenti occhio agli affari sospetti*, «Il Resto del Carlino», 27 aprile 2005.

motivazioni che sembrano sottostare alle presenze, come si dirà meglio in seguito nella sezione dedicata ai fattori di agenzia.

Purtroppo, negli articoli consultati manca spesso il riferimento specifico al gruppo criminale di appartenenza dei singoli, sia nel caso dei clan riconducibili a cosa nostra, 'ndrangheta, camorra e sacra corona unita, sia per le organizzazioni straniere. Le presenze, distinte per anno, sono riassunte nella Tabella 1.

**Tabella 1:**

Le presenze criminali in Romagna sulle pagine dei quotidiani

Anno	Esponente o gruppo
1996	Cosa nostra (3 gruppi) \ Camorra (2 gruppi) \ Stranieri (albanesi, africani, russi)
1997	Camorra (2 gruppi, tra cui Lo Russo) \ Stranieri (ucraino) \ 'Ndrangheta – Mammoliti
1998	Romagnolo (3 gruppi) \ Stidda (2 gruppi, tra cui Vittoria) \ Camorra (4 gruppi, tra cui Di Stasio e Sorprendente) \ Stranieri (macedoni, albanesi)
1999	Cosa nostra (Santapaola) \ Romagnolo (2 gruppi) \ Sacra corona unita \ Stidda \ Camorra (Cavallaro) \ Stranieri (africano)
2000	Cosa nostra (Aparo) \ Camorra (2 gruppi, tra cui Sarno) \ Gruppo misto (campani, siciliani, altre zone) \ Stranieri (albanesi)
2001	Stranieri (albanesi, africani, cinesi) \ Camorra (Giuliano)
2002	Stranieri (africano) \ Camorra (Misso e Vastarella) \ Cosa nostra (Santapaola) \ 'Ndrangheta (Ursini) \ Sacra corona unita
2003	Cosa nostra \ Stranieri (ucraini) \ Sacra corona unita (4 gruppi) \ Romagnolo
2004	Sacra corona unita (3 gruppi, tra cui Abbaticchio e Capriati) \ Camorra (3 gruppi, tra cui De Luca Bossa, clan di Secondigliano) \ Stranieri (albanesi)
2005	'Ndrangheta \ Cosa nostra \ Camorra \ Stranieri (albanesi, sud-americani, ucraino)
2006	Camorra (2 gruppi tra cui Caldarulo-Degiglio) \ Sacra corona unita (2 gruppi) \ Albanese

Fonte: nostra elaborazione sugli articoli raccolti dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata della Provincia di Rimini

#### 4. Fattori di contesto e attività illegali

Dalla disamina degli articoli, le attività illegali si comprendono soprattutto alla luce di alcuni fattori di contesto specifici della riviera, riconducibili in particolare alla peculiarità del tessuto economico-produttivo, alla centralità rispetto alla direttrice est-ovest e alla vicinanza con San Marino.

##### 4.1 Industria del divertimento e benessere economico

La prima specificità del contesto riguarda l'orientamento della riviera al turismo e all'industria del divertimento, la presenza di locali notturni, attività commerciali e case da gioco. Connessi a queste attività sarebbero il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti e la diffusione del gioco d'azzardo. Rientrano in questo quadro anche le attività illegali non specifiche della riviera, ma comunque collegate al benessere economico del contesto.



Il mercato degli stupefacenti sembra il settore più attrattivo per le compagnie criminali presenti (o quantomeno, ricordando le cautele metodologiche sopra esposte, quello più “emerso” nella stampa). Sono coinvolti in questa attività esponenti delle principali mafie, gruppi stranieri e criminali autoctoni, attivi in formazioni e composizioni a geometria variabile. Nella lunga e articolata filiera della droga, i criminali presenti sulle coste romagnole sembrano ricoprire perlopiù i gradini più bassi, limitandosi ad acquistare le sostanze stupefacenti per immetterle direttamente (o al massimo con un ulteriore passaggio) sul mercato del consumo. Dagli articoli, inoltre, emergono due diverse rotte del narcotraffico. La prima parte dal centro e sud America e giunge, spesso con tappe intermedie<sup>22</sup>, in Italia. La seconda rotta, invece, si dipana lungo le due sponde dell’Adriatico, parte dall’Albania e arriva sulle coste italiane fino al riminese. Emblematico a tal proposito è il caso di un criminale albanese, indagato al contempo dalle procure di Bari e Rimini per narcotraffico<sup>23</sup>. Non è casuale che l’indagato sia co-proprietario di una discoteca di Riccione: infatti, il punto di arrivo delle sostanze stupefacenti, in entrambe le rotte, sono non solo le piazze della riviera ma anche locali notturni di vario tipo. Questi spazi sono spesso teatro di attività legate allo spaccio e di episodi violenti, da risse a tentati omicidi<sup>24</sup>, e bersaglio di attentati di vario tipo, come si dirà meglio in seguito<sup>25</sup>.

Come si è anticipato, il contesto offre spazi di opportunità criminali nelle attività che ruotano attorno al gioco d’azzardo. La vicenda su cui si concentra maggiormente la stampa è l’omicidio di Gabriele Guerra, un criminale locale in semilibertà per rapina, con precedenti per spaccio di droga e legami con il mondo del gioco d’azzardo, in particolare con il clan di Angelo Epaminonda<sup>26</sup>. L’agguato, realizzato in stile mafioso nel 2003, non è subito collegato al gioco d’azzardo, ma la situazione si chiarisce con un altro evento delittuoso: il tentato omicidio di Giovanni Lentini. L’episodio scuote la popolazione, la stampa titola «Riccione, una ferita al cuore» e «Spari nel salotto» e il sindaco «annuncia il pugno di ferro contro i calabresi» (sic!)<sup>27</sup>, ricevendo poco dopo due minacce di morte. La vittima, imprenditore edile di origine calabrese, è socio di un circolo chiuso nel 2004 per gioco d’azzardo. Inizialmente la causa dell’attentato è ricondotta ad una truffa bancaria a San Marino, ma nel corso delle indagini affiorano i collegamenti con la criminalità organizzata. Infatti, Lentini è successivamente arrestato per associazione a delinquere di stampo mafioso. Le indagini sul gioco d’azzardo convergono nell’operazione denominata “Bastiglia” ed evidenziano la presenza di interessi del clan Vrenna-Pompeo di Crotone che gestisce, direttamente o indirettamente, numerose case da gioco lungo l’asse che da Bologna arriva alla riviera. Alla luce di

<sup>22</sup> Spesso le rotte del narcotraffico prevedono una sosta in Spagna e/o in Campania o Calabria prima del successivo smistamento verso il Nord della penisola.

<sup>23</sup> *Tutto sequestrato al nababbo albanese*, «Il Resto del Carlino», 29 luglio 2001.

<sup>24</sup> *Spari in discoteca, ferito un albanese*, «Il Corriere di Romagna», 24 giugno 1999.

<sup>25</sup> *Nuove fiamme sul mondo della notte*, «La Voce», 01 marzo 2006.

<sup>26</sup> Criminale di origine catanese, attivo tra gli anni Settanta e Ottanta nella provincia di Milano ma con proiezioni anche in riviera, dove gestiva le bische clandestine tra Imola e Riccione.

<sup>27</sup> Da «Il Resto del Carlino» 11 febbraio 2005 e «Il Corriere di Romagna» 12 febbraio 2005.

queste ricostruzioni si individua l'ambiente in cui è maturato l'omicidio di Guerra. L'apertura di una nuova casa da gioco a Cervia attira congiuntamente gli interessi del gruppo criminale crotonese e quelli di Guerra che si propone come garante del nuovo spazio e avanza la richiesta, come pare sia usuale in queste attività, della cosiddetta "cagnotta" ovvero la quota per garantire la sicurezza, proporzionale ai guadagni. Saverio Masellis, esponente del gruppo di 'ndrangheta e gestore di fatto delle case da gioco in questa zona, non accetta tale intrusione; nonostante qualche scontro interno, il gruppo decide di uccidere il criminale locale. Il processo che si svolge presso il Tribunale di Rimini porta alla condanna di due esponenti del clan come esecutori materiali e di Saverio Masellis come mandante<sup>28</sup>.

La peculiare vivacità del tessuto economico-produttivo romagnolo costituisce un contesto favorevole per il verificarsi di episodi di usura, attività non disdegnata dai mafiosi, ma che in Romagna sembra coinvolgere gruppi criminali non mafiosi. Gli articoli dedicati a questo tema consentono di ricostruire l'identikit dei gruppi impegnati in questa attività illegale. Nel 1998 sono rinviate a giudizio quattro persone (due originarie del riminese, una di Taranto e una calabrese) accusate di usura, praticata con la copertura di una società finanziaria, ai danni di imprenditori, commercianti e liberi professionisti<sup>29</sup>. Nel 2000 la stampa riporta le vicende di piccoli commercianti vessati da un'altra "squadra" mista (campani, siciliani e riminesi, alcuni con precedenti per riciclaggio ed estorsione); in caso di mancato pagamento, il gruppo si infiltrava nell'attività usurata<sup>30</sup>. L'anno successivo affiorano gli affari di una compagine composta da "tre usurai e un guardaspalle-essattore", riminesi i primi 3 e marocchino l'ultimo<sup>31</sup>. Infine, nel 2005 le cronache riferiscono di un gruppo composto da un siciliano (a capo dell'organizzazione) e da membri provenienti dalle province di Rimini e Arezzo (tra i quali imprenditori e liberi professionisti), attivo in Emilia Romagna, Toscana, Marche e Umbria<sup>32</sup>. Le problematiche legate all'usura sono denunciate da politici e forze dell'ordine, che tematizzano il fenomeno come una pratica diffusa e non denunciata. Secondo le stime della sede riminese di Sos Italia Libera, calcolate in base alle telefonate ricevute (circa 70 al mese), le vittime sono artigiani, piccoli commercianti, famiglie. Le richieste di prestito, dunque, riguardano non solo attività produttive ma anche le esigenze quotidiane di famiglie in difficoltà<sup>33</sup>. Sempre rispetto al tema, la stampa denuncia le lentezze dei tempi della giustizia che, in alcuni casi, rischiano di far cadere in prescrizione episodi di usura già appurati<sup>34</sup>.

Restando sul fronte delle attività illegali, i casi di estorsione segnalati dagli articoli sembrano delineare il ricorso *una tantum* a questa pratica. La stampa si concentra in particolare su tre casi. Il primo, nel 2006, riguarda un pasticcere origi-

<sup>28</sup> La ricostruzione giudiziaria della vicenda è tratta anche da altre testate giornalistiche e dalla consultazione di alcune fonti giudiziarie.

<sup>29</sup> *Usura, 4 a giudizio*, «Il Corriere di Romagna», 26 settembre 1998.

<sup>30</sup> *Usura, ecco chi muove i fili*, «Il Corriere di Romagna», 7 giugno 2000.

<sup>31</sup> *Dopo il prestito si apriva l'abisso*, «Il Resto del Carlino», 02 febbraio 2001.

<sup>32</sup> *Gli usurai della porta accanto*, «Il Resto del Carlino», 13 luglio 2005.

<sup>33</sup> *Usura, 70 richieste di aiuto in un mese*, «Il Resto del Carlino» 2007, 11 giugno 2007.

<sup>34</sup> *Sull'usura cade la tagliola della prescrizione*, «Il Resto del Carlino», 23 febbraio 2007.

nario del barese, estorto da due concittadini operanti solo nell'area di provenienza.

Gli estorsori, secondo la stampa, sono «saliti da Trignano per battere cassa»; il pasticciere denuncia l'accaduto dopo aver pagato la prima richiesta<sup>35</sup>. Gli altri episodi avvengono nel 2007. Il primo è relativo ad una tentata estorsione, denunciata dalle vittime, ai proprietari di un piano bar ad opera di un pugliese, che vantava conoscenze criminali, e un riminese<sup>36</sup>. L'ultima vicenda concerne una richiesta estorsiva partita da un commerciante riminese, spalleggiato da tre persone con precedenti penali, ad un collega che, secondo il primo, doveva restituirgli una somma persa in un affare andato male<sup>37</sup>.

Infine, riconducibili al contesto socio-economico sono i numerosi reati spia riportati dai quotidiani. Come si evince dalla lettura della tabella 2, si tratta soprattutto di incendi contro attività commerciali o mezzi di lavoro ed esplosioni di colpi di arma da fuoco contro bersagli precisi, nel territorio compreso tra Riccione e Rimini.

**Tabella 2:**

Reati spia (incendi e spari) riportati dai tre giornali consultati

Anno	Episodi			
1997	Incendio bar			
1998	Incendio ristorante	Attentato dinamitar- do contro una caf- fetteria		
2000	Spari alla discoteca Prince			
2001	Incendio pub	Incendio di un fur- gone	Incendio concessio- naria di auto (brucia- te 3 Porsche)	Incendio automobili e motociclette per la città
2002	Incendio automobili per la città	Incendio pizzeria	Incendio Grand Ho- tel Rimini	Incendio magazzino con giocattoli e offi- cina meccanica per motori nautici
2003	Incendio concer- ria	Incendio bar		
2004	Incendio due distri- butori di servizio			
2005	Incendi automobili e motorini per la città			
2006	Furto e incendio in un locale riminese	Furti di escavatori e di un autocarro	Spari contro la casa di un imprenditore edile	
2007	Incendio stabilimen- to balneare	Incendio supermer- cato	Incendio carri del soccorso stradale	Spari alla macchina di un avvocato civi- lista

Fonte: nostra elaborazione sugli articoli raccolti dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata della Provincia di Rimini

<sup>35</sup> *Si ribella al racket: scatta la vendetta*, «Il Resto del Carlino», 09 luglio, 2006; *Il pizzo di paese costa otto anni di carcere*, in «La Voce», 22 marzo 2007.

<sup>36</sup> *Soldi dal locale: arrestati*, «La Voce», 25 aprile 2007.

<sup>37</sup> *Tentata estorsione, 5 in manette*, «Il Resto del Carlino», 27 settembre 2007.

## 4.2 Da Est o da Ovest

La seconda specificità del contesto territoriale in termini di appetibilità criminale riguarda la sua centralità lungo la direttrice che dall'Est Europa conduce in Italia. È per la sua collocazione geografica che la fascia litorale romagnola rappresenta, tradizionalmente, un quadrante decisivo nello scacchiere del traffico di stupefacenti, nella tratta degli esseri umani, nelle attività legate alla prostituzione, ma anche per i flussi di denaro provenienti dalla Russia. Come si è anticipato, oltre a esponenti delle mafie tradizionali, nel traffico di droga risultano impegnati gruppi albanesi e, in casi più rari, macedoni. È interessante sottolineare che i criminali albanesi impiegano per la tratta degli esseri umani, finalizzata alla prostituzione, lo stesso itinerario seguito per il narcotraffico.

Una sezione rilevante della rassegna stampa riguarda le attività gestite dai gruppi di origine russa. La presunta presenza della mafia russa e le relative attività di riciclaggio sono centrali nel dibattito pubblico locale: numerosi i convegni dedicati al tema e significative le prese di posizione di politici e forze dell'ordine. Dal punto di vista giudiziario sono due le operazioni più significative. La prima è il cosiddetto "racket dei sordomuti": un gruppo di origine russa costringe connazionali sordomuti a vendere oggetti per strada, sui treni, ai ristoranti e in altri locali pubblici. L'inchiesta si avvia con un'accusa di associazione a delinquere di stampo mafioso, che però decade nel corso del procedimento<sup>38</sup>. La seconda operazione, denominata "Tela di ragno", rivela un sistema di riciclaggio che coinvolge criminali russi, riminesi e di altre nazionalità, con una portata internazionale che arriva fino agli Stati Uniti. Il denaro da ripulire parte da banche e società finanziarie russe, transita nei paradisi fiscali dell'Oceano Pacifico per giungere negli Stati Uniti. Concluso questo primo tour, il meccanismo prevede il rientro del denaro prima in Italia o Francia e in seguito nuovamente in Russia, tramite bonifici bancari o sotto forma di materiale di vario genere, (abbigliamento, cosmetici, macchinari per imprese, legname)<sup>39</sup>.

La terza e ultima caratteristica del contesto è legata alla vicinanza con la Repubblica di San Marino. Sebbene la rassegna stampa non contenga articoli su questo tema, per il semplice fatto che i criteri di selezione adottati non prevedevano di considerare anche San Marino, è anche alla luce di questa vicinanza che possono essere letti gli episodi di riciclaggio e la diffusione di un'attività tradizionale nel repertorio mafioso come il recupero crediti.

## 5. Intenzionalità e casualità: i fattori di agenzia

I fattori di agenzia, come anticipato, riguardano il comportamento degli attori mafiosi, le capacità di attivare reti sociali, di modellare e impiegare le proprie competenze in un contesto diverso da quello di appartenenza. Da quanto emerge dalla rassegna stampa, tra le motivazioni che spiegherebbero le presenze criminali

<sup>38</sup> *Quasi due secoli di condanne*, «Il Corriere di Romagna», 15 marzo 2006.

<sup>39</sup> *Una mafia a cinque stelle*, «Il Resto del Carlino», 11 giugno 2002.

in riviera si mescolano elementi intenzionali e non intenzionali. Sono prevalentemente del primo tipo gli spostamenti legati agli affari, mentre sono misti quelli riconducibili alla latitanza di criminali in fuga dalle aree del Sud, a guerre di mafia o a misure di prevenzione, come soggiorno obbligato o sorveglianza speciale.

Gli affari costituiscono una proiezione in nuovi territori di attività criminali “adatte” al contesto. Gli esponenti e i gruppi presenti non riproducono tutte le attività in cui sono impegnati nell’area di origine, ma portano avanti solo gli affari per i quali individuano uno spazio nel territorio di arrivo. Dunque, si tratta di settori già gestiti dalle organizzazioni criminali e rispetto ai quali è individuato un nuovo sbocco – come per il traffico di stupefacenti – oppure di ambiti peculiari dell’area. È quanto avviene per le case da gioco, rispetto alle quali gli esponenti criminali si contendono il monopolio con gruppi autoctoni, come si evince dall’omicidio Guerra.

I casi di latitanza (per sottrarsi ad un arresto e/o a gruppi mafiosi nemici) uniscono elementi di intenzionalità e non intenzionalità. Infatti, se in molti casi la meta sembra scelta dai criminali, la copertura presuppone la disponibilità di spazi, persone e reti sociali sufficienti a garantire la sicurezza del latitante. Secondo la rassegna dei quotidiani locali, nell’arco di tempo considerato, in Riviera sono stati eseguiti 13 arresti di ricercati appartenenti o vicini a clan di cosa nostra, ‘ndrangheta, camorra e sacra corona unita (v. Tabella 3). I reati contestati sono commessi fuori dall’Emilia Romagna e riguardano perlopiù attività illegali tipiche delle organizzazioni criminali, quali estorsioni, traffico di armi, narcotraffico.

**Tabella 3:**  
Latitanti in riviera

Anno	Latitante arrestato
1997	Esponente dei Mammoliti (‘ndrangheta), faceva l’elettricista con il proprio nome
1998	Esponente clan Sorprendente (camorra)
1999	Esponente clan della sacra corona unita, faceva l’idraulico
2000	Esponente clan di cosa nostra, sfugge all’arresto e si costituisce a Rimini
2001	Esponente clan Giuliano (camorra)
2002	Esponente gruppo criminale foggiano, tradito dall’uso del dialetto in una intercettazione
	Esponente clan di camorra
2003	Esponente di gruppi criminali foggiani, in fuga dalla faida
2004	Esponente degli scissionisti dal clan Di Lauro (camorra), in fuga dalla faida
	Esponente criminalità barese (clan Stricuglio), in fuga dalla faida
	Esponente del clan De Luca Bossa (camorra), vive in provincia di Rimini e lavora in Lombardia come muratore
2005	Esponente clan Di Lauro (camorra) sfuggita al blitz delle forze dell’ordine
2006	Esponente del clan Sarno (camorra)

Fonte: nostra elaborazione sugli articoli raccolti dall’Osservatorio sulla criminalità organizzata della Provincia di Rimini

Gli arresti dei latitanti rivelano presenze estemporanee che uniscono intenzio-

nalità e casualità. È quanto si evince dalla cronaca in relazione a una esponente del clan Di Lauro sfuggita al blitz delle forze dell'ordine a Napoli<sup>40</sup> e a un membro di un clan siracusano, scampato all'arresto e ricomparso a Rimini dopo qualche giorno. Nella città romagnola il criminale, accusato di traffico di stupefacenti, si costituisce «spontaneamente, dopo una trattativa tra i carabinieri del paese dove vive la famiglia [...] e la moglie del latitante. Lei è venuta a Rimini e insieme al marito ha varcato la soglia della caserma»<sup>41</sup>. Dichiarò di essere in vacanza un «presunto esponente del clan Giuliano» ricercato per estorsione<sup>42</sup>. È arrestato in “vacanza” anche un membro del clan Sarno, accusato di essere il mediatore per l'acquisto di materiale esplosivo per un attentato contro il clan rivale<sup>43</sup>. In altre ricostruzioni il nascondiglio in riviera si rivela più duraturo e strutturato, e la stampa registra anche il coinvolgimento di terzi nell'attività di copertura dei latitanti. È quanto avviene per un camorrista del clan Sorprendente, attivo nell'area di Bagnoli<sup>44</sup>; un membro del clan Giuliano, sfuggito ad un'ordinanza di custodia cautelare un mese prima dell'arresto<sup>45</sup>; un criminale pugliese «tradito dal dialetto»<sup>46</sup> e, infine, per un esponente dei clan dei Quartieri spagnoli che «viveva in città da 3 anni sotto falso nome»<sup>47</sup>.

In alcune circostanze il successo della latitanza rende possibile l'inizio di una nuova vita per i ricercati. È quanto accade a un esponente del clan Mammoliti, che dopo una parentesi in Germania per il controllo di affari di droga e, soprattutto, in seguito a un mandato di custodia cautelare, si trasferisce a Riccione, dove lavora come elettricista mantenendo il proprio nome<sup>48</sup>. Vicenda simile è quella di un esponente della sacra corona unita, accusato di estorsione, che si re-inventa come idraulico in una ditta di corregionali<sup>49</sup>. Ed è, infine, il percorso seguito da un membro del clan di camorra De Luca Bossa che lascia Napoli nel 2001 dopo la scarcerazione e si rende irreperibile, sfuggendo così al fermo per traffico di stupefacenti. Dal momento della fuga vive tra le province di Rimini e di Pesaro-Urbino e, al momento dell'arresto, lavora in Lombardia come muratore<sup>50</sup>.

Negli esempi appena descritti è difficile, basandosi solo sulla rassegna stampa, indagare la spinta propulsiva che ha condotto gli esponenti dei gruppi mafiosi in riviera per la propria latitanza. Negli ultimi casi qui di seguito sinteticamente esposti, invece, la presenza sulle coste romagnole è ricondotta chiaramente dalla stampa alla fuga da una guerra di mafia. Con le dovute cautele, legate al tipo di infor-

<sup>40</sup> *Camorrista scovata a Riccione*, «Il Corriere di Romagna», 14 marzo 2005.

<sup>41</sup> *Finisce a Rimini la fuga del boss mafioso*, «Il Resto del Carlino» 27 settembre 2000.

<sup>42</sup> *Camorrista latitante bloccato fra i viados*, «La Voce», 6 novembre 2001.

<sup>43</sup> *Camorrista in vacanza in riviera*, «La Voce», 31 agosto 2006; *Catturato pericoloso boss camorrista*, «Il Corriere di Romagna», 31 agosto 2006.

<sup>44</sup> *Super latitate, 400 pagine per arrestarlo*, «Il Resto del Carlino», 13 maggio 1998.

<sup>45</sup> *Estorsione, arrestato presunto camorrista*, «Il Corriere di Romagna», 14 novembre 2001.

<sup>46</sup> *Mafioso tradito dal dialetto*, «Il Resto del Carlino», 7 aprile 2002.

<sup>47</sup> *Arrestato a Rimini boss della Camorra*, «Il Corriere di Romagna», 28 febbraio 2002.

<sup>48</sup> *Il bravo elettricista? Un boss latitante*, «Il Resto del Carlino», 4 maggio, 1997.

<sup>49</sup> *Ricercato, faceva l'idraulico* in «Il Corriere di Romagna», 8 marzo 1999.

<sup>50</sup> *Manette in piazza al camorrista*, «Il Resto del Carlino», 10 dicembre 2004.

mazione e all'assenza di storicità della ricostruzione, è dunque possibile spostarsi dal versante intenzionale a quello non intenzionale dei fattori di agenzia. Il primo caso si conclude con l'arresto di un esponente della criminalità foggiana, scappato in riviera per sfuggire alle guerre tra i clan Triscuoglio-Mansueto-Prencipe e Sinesi-Francavilla-Pellegrini<sup>51</sup>. Protagonista del secondo è «uno degli obiettivi del clan Di Lauro, la cui contrapposizione ai cosiddetti 'scissionisti' solo nell'ultimo mese ha fatto 23 morti ammazzati»<sup>52</sup>, arrestato a Rimini dove si nasconde in un residence con la moglie, un figlio e un nipote per timore di vendette trasversali. Il terzo caso, infine, riguarda l'arresto presso un residence riminese<sup>53</sup> di un esponente del clan barese Stricuglio, perdente contro i Cariatì, già vittima di attentati nei mesi precedenti alla fuga.

Sul versante non intenzionale, infine, si collocano gli spostamenti legati alle misure di prevenzione (soggiorno obbligato) e, occasionalmente, ai provvedimenti volti a dare ospitalità a collaboratori di giustizia in località protette. In realtà la non-intenzionalità di questi provvedimenti si rivela problematica poiché la meta non sempre è coatta, imposta dagli apparati di contrasto, ma può essere scelta dagli stessi destinatari (ad esempio, può consistere nel divieto di dimora in Calabria, quindi il sottoposto alla misura di prevenzione è di fatto lasciato libero di scegliere il luogo in cui vivere). Dalla rassegna stampa non si evince la natura di tale decisione, dunque la scelta di collocare questi casi sul fronte non intenzionale ha valore puramente narrativo. Gli episodi riportati dai quotidiani locali sono cinque. Il primo, del 1996, si riferisce ad un «ex capo mafia pentito, appartenente al temutissimo clan di Nitto Santapaola e sottoposto a programma di protezione» vicino Rimini. Durante il periodo di collaborazione con la giustizia, egli continua a gestire rapporti con la criminalità organizzata e, nello specifico, a occuparsi di narcotraffico<sup>54</sup>. Il secondo e il terzo caso balzano agli onori della cronaca nel 1997, ma riguardano vicende dei primi anni del decennio, relative rispettivamente a un traffico di droga gestito in riviera da due fratelli, esponenti di un clan di camorra, in soggiorno obbligato a Cattolica e agli affari di "Mimi o Capitone", boss dell'omonimo clan, nel settore dell'abbigliamento. In merito a queste ultime, la stampa riporta la vicenda di "Mimi" che, durante il periodo di sorveglianza speciale obbligato a Cattolica, riesce «a mettere in piedi un giro di affari milionario, monopolizzando il mercato in finta pelle. Il riciclaggio veniva reinvestito in toto nero, usura, droga e contrabbando». Queste accuse provenienti da due commercianti del settore (vittime di atti intimidatori) e sostenute dai magistrati della DDA di Bologna cadono poi nel corso del processo<sup>55</sup>. Il quarto caso, datato 2002, coinvolge un esponente del clan Santapaola, arrestato nel 1982 per la strage del casello autostradale di Catania e giunto a Rimini nel 1990 come sorvegliato speciale. Lo stesso anno «nonostante fosse arrivato da sorvegliato speciale, era riuscito a ottenere la residenza, presentandosi come commerciante di abbigliamento. Nessuno si

<sup>51</sup> *La guerra dei clan foggiani si sposta a Rimini*, «La Voce», 05 maggio 2003.

<sup>52</sup> *Il boss in fuga dalla strage*, «Il Resto del Carlino», 08/12/2004.

<sup>53</sup> *Da Bari a Rimini: un altro boss in fuga dai killer*, «Il Resto del Carlino», 10 dicembre 2004.

<sup>54</sup> *Pentito sotto protezione, continuava a fare parte della mafia*, «Il Resto del Carlino», 22 ottobre 1996.

<sup>55</sup> *Va assolto il clan dei Capitoni*, «Il Resto del Carlino», 27 giugno 1997.

era accorto del suo passato»<sup>56</sup>. Avvia un negozio di abbigliamento, ma la carriera si interrompe nel 1996 quando è nuovamente fermato per concorso in un duplice omicidio realizzato in riviera nel 1991<sup>57</sup>. Nel 2001 ottiene la libertà vigilata e resta a Rimini fino al 2002, quando a suo carico arriva la conferma dell'ergastolo. Infine, l'ultimo caso, dello stesso anno, segnala il suicidio di un narcotrafficante di Cosa nostra che viveva sotto protezione a Rimini<sup>58</sup>.

In generale, la questione del soggiorno obbligato e delle misure volte a proteggere i collaboratori di giustizia è affrontata dalla stampa locale come un problema "tipico" della riviera. In un articolo de «La Voce» è ripercorsa la storia del soggiorno obbligato nella provincia che, dal 1965 al 1995, sembrerebbe avere il primato nazionale per il numero di soggiornanti accolti (433) «che per molti anni hanno utilizzato la Riviera come territorio di riciclaggio e rifugio, mantenendo forti legami con le proprie zone di origine». Anche rispetto a questo tema la stampa individua la soluzione – traendo lo spunto dalle richieste degli apparati di contrasto – nel potenziamento delle risorse per la prevenzione e la repressione: «Mancano agenti, mandano pentiti»<sup>59</sup>.

## 6. Conclusioni

L'analisi degli articoli di stampa consultati per la stesura di questo capitolo consente di tirare alcune sintetiche conclusioni sulle rappresentazioni sociali delle presenze mafiose sulla riviera Romagnola. La prima e più importante di queste, tra l'altro convergente con quanto emerge da una più approfondita lettura delle vicende giudiziarie, è che, nel periodo considerato, la Romagna non è un'area sulla quale esistono presenze stabili e radicate di gruppi criminali di tipo mafioso. Da questo punto di vista, nulla a che vedere con alcune realtà del Mezzogiorno, o anche solo con altre aree del Nord Italia, si pensi ad alcune aree del Piemonte, della Lombardia e della Liguria. Ciò non significa che la Romagna sia un'area immune da frequentazioni mafiose. Le mafie agiscono su questo territorio perseguendo i loro obiettivi (investimento di denaro proveniente da affari condotti altrove, individuazione di spazi in nuovi mercati legali e illegali, riparo per latitanti ecc.) e le modalità più convenienti per perseguirli non necessariamente prevedono una presenza stabile che, tra le altre cose, risulterebbe anche più facilmente individuabile e perseguibile da parte delle agenzie di contrasto. Il radicamento duraturo in un'area non tradizionale necessita, poi, di "investimenti" non trascurabili da parte dei mafiosi che dovrebbero "distaccare" in quel territorio uomini fidati e preparati sul piano criminale. Contrariamente alle rappresentazioni sociali dominanti, anche i gruppi mafiosi devono fare i conti con la scarsità delle risorse, in primo luogo

<sup>56</sup> *Rimini risarcita dalla mafia*, «Il Resto del Carlino», 13 ottobre 2002.

<sup>57</sup> *Boss mafioso arrestato a Rimini*, «Il Corriere di Romagna», 13 ottobre 2002.

<sup>58</sup> *Suicida in hotel pentito sotto protezione*, «Il Resto del Carlino», 13 aprile 2002.

<sup>59</sup> L'articolo de «Il Resto del Carlino» del 20 ottobre 1999 fa riferimento alle richieste di maggiore organico e mezzi per le forze di polizia esposte dal Siulp (Sindacato italiano dei lavoratori della Polizia di Stato) al Ministero dell'Interno in seguito all'invio di dieci collaboratori di giustizia ai quali assicurare «case pagate, affitti, fornita insomma tutta l'assistenza necessaria a chi vive sotto protezione».



di quelle umane, di persone cioè in grado di condurre, con successo, un “lavoro” difficile e rischioso, che prevede un lungo periodo di apprendistato criminale e rischi elevatissimi.

Come succede in molte altre parti del Paese, non soltanto nel Centro-Nord, le mafie si manifestano dunque in Romagna in maniera episodica e a macchia di leopardo. La loro è una presenza occasionale che può ambire (e in qualche caso riesce) a diventare più o meno stabile e duratura a seconda delle circostanze. In alcuni affari, come le bische clandestine, sembra che esse si siano ritagliate un ruolo di primo piano, in altri affari illeciti o formalmente legali risultano più marginali. In ogni caso, diversamente da quel che succede in alcune aree della Sicilia, della Calabria e della Campania, si tratta di presenze e di attività fluide, per le quali i mafiosi non sono in grado di stringere quei rapporti di cooperazione con le élite locali che connotano le forme mature e pervasive di criminalità organizzata. In altri termini, in Romagna non si riscontrano configurazioni stabili di quella “area grigia” che, in ampie zone del Sud e in alcune molto più circoscritte aree del Nord, costituisce la temibile alleanza tra mafiosi, politici, imprenditori, burocrati e professionisti. Una rete collusiva, di cui i mafiosi sono un nodo, spesso nemmeno il più importante o decisivo, che rende particolarmente efficaci e resistenti all’azione di contrasto le dinamiche criminali<sup>60</sup>.

All’interno di questo quadro di sfondo – che non consente di dar ragione né ai “negazionisti” né agli “allarmisti” cui si faceva riferimento in apertura – le vicende romagnole che coinvolgono mafiosi possono essere meglio comprese alla luce dello schema analitico adottato per passare in rassegna gli articoli di stampa e che distingue tra fattori di contesto e fattori di agenzia (v. Figura 1). Riassumendo quel che è emerso dall’analisi degli articoli consultati, il contesto appare particolarmente attrattivo per alcune sue caratteristiche (ricco tessuto economico-imprenditoriale, industria turistica e del divertimento, assenza di gruppi criminali stabili che presidiano i mercati illegali, area “tranquilla” in termini di azione delle agenzie di contrasto e dunque propizia per i latitanti, snodo tra Est e Ovest, vicinanza con San Marino ecc.) e ostico per altre (prima tra tutte, la indisponibilità delle élite locali a colludere coi mafiosi). Andando oltre le banalizzazioni del problema, è dunque questa complessità e interrelazione di cause che bisogna considerare se si vogliono comprendere le dinamiche mafiose in aree non tradizionali: caratteristiche del contesto, intenzionalità dei gruppi criminali. E a proposito di intenzionalità, quella politico-amministrativa, sociale, economica e culturale di coloro che su quel con-

<sup>60</sup> In questa accezione – diversa da quella cui fanno comunemente riferimento molti commentatori, per i quali essa sarebbe uno spazio che si estende tra un’area bianca della legalità e una nera dell’illegalità – l’area grigia può intendersi come «composta da un’ampia varietà di attori, diversi per competenze, risorse, interessi e ruoli sociali. Al suo interno – a differenza di quanto comunemente si crede – i mafiosi non occupano sempre e necessariamente una posizione dominante. In alcuni casi, [...] il loro ruolo è di gran lunga più marginale rispetto a quello di altri attori sociali, come ad esempio politici, imprenditori, professionisti e, persino, dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione. In gran parte dei casi troviamo appunto esponenti delle classi dirigenti che ricavano numerosi vantaggi dall’instaurare rapporti di cooperazione con i mafiosi [...]. In questa area non troviamo infatti soltanto relazioni funzionali al sostegno delle organizzazioni mafiose, ma anche [...] rapporti di scambio estremamente vantaggiosi per gli attori esterni, tanto che – date alcune circostanze [...] – questi ultimi possono emanciparsi, per così dire, dalla stessa presenza mafiosa. In altri termini, l’area grigia ha una sua ‘autonomia’, ovvero funziona secondo regole proprie, a cui gli stessi mafiosi devono sottostare» (Sciarrone, 2011: 12–15).

testo risiedono non è irrilevante rispetto alla vulnerabilità o capacità di resistenza alle pretese di dominio dei mafiosi.

## Bibliografia

BRANCACCIO L., MARTONE V.

2014 *L'espansione in un'area contigua. Le mafie nel basso Lazio*, in R. Sciarbone (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, pp. 87-131.

BUONANNO M.

2010 *Da "La piovra" a "L'ultimo padrino". Vent'anni di storie di mafia nella fiction italiana*, in "Problemi dell'informazione", 3, 289-311.

CICONTE E.

1997 *Un delitto italiano: il sequestro di persona*, in L. Violante (a cura di) *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Torino, Einaudi, pp.188-215.

CORICA G., METE V. in corso di stampa

*The Mafia in Emilia Romagna*, in F. Allum, I. Clough Marinaro, R. Sciarbone (a cura di) *Italian Mafias today*.

DALLA CHIESA N.

2014 *Manifesto dell'antimafia*, Torino, Einaudi.

DALLA CHIESA N, PANZARASA M.

2012 *Buccinasco. La 'ndrangheta al nord*, Torino, Einaudi.

DAL LAGO A.

2010 *Eroi di carta: il caso Gomorra e altre epopee*, Roma, Manifestolibri.

LA SPINA A.

2016 *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, Bologna, il Mulino.

LUPO S.

2008 *Quando la mafia trovò l'America: storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, Torino, Einaudi.

MARTONE V.

2017 *Lemafiedimezzo: mercatiereticriminaliaRomaenelLazio*, Roma, Donzelli.

MASSARI M.

1998 *La sacra corona unita. Potere e segreto*, Roma, Laterza.

METE V.

2011 *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*, in R. Sciarbone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma,

- Donzelli, pp. 339-383.
- 2014 *Origine ed evoluzione di un insediamento "tradizionale". La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in R. Sciarrone (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, pp. 261-294.
- 2015 *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni*, in *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana. Società*. Roma, Istituto della Enciclopedia italiana.
- 2016 *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 3, pp. 391-424.

METE V., SCIARRONE R.

- 2013 *A book festival dedicated to the Mafia(s): a report from the first two editions of the Trame Festival, Lamezia Terme, 2011–2012*, in "Modern Italy", <https://doi.org/10.1080/13532944.2013.806141>, (sito consultato il 31/01/2018).

METE V., SCIARRONE R. (a cura di)

- 2016 *Mafia Capitale, numero monografico*, in "Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali", 87.

PISELLI F., ARRIGHI G.

- 1985 *Parentela, clientela e comunità*, in A. Placanica, P. Bevilacqua (a cura di) *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Calabria*, Torino, Einaudi.

SANTINO U.

- 2011 *Don Vito a Gomorra: mafia e antimafia tra papelli, pizzini e bestseller*, Roma, Editori Riuniti.

SCALIA V.

- 2015 *Cosa non solo loro. L'espansione delle mafie nella riviera romagnola*, in "Polis", 3, pp. 317-334

SCIARRONE R.

- 2009 *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli.
- 2011 *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. 3-48.
- 2014a (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli.
- 2014b *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in R. Sciarrone (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, pp. 5-38.

VARESE F.

- 2011 *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi.



## Note sugli autori

*Eugenio Arcidiacono* è funzionario presso il Settore Sicurezza urbana e Legalità della Regione Emilia-Romagna.

*Silvia Borelli* è professoressa associata di diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

*Graziana Corica* è borsista di ricerca in sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Firenze.

*Vittorio Mete* è ricercatore in sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Firenze.

*Fabio Nicolichia* è assegnista di ricerca in procedura penale presso l'Università di Ferrara.

*Gian Guido Nobili* è responsabile del Settore Sicurezza urbana e Legalità della Regione Emilia-Romagna e coordinatore del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU).

*Monica Persi* è laureanda in Giurisprudenza con una tesi di laurea in diritto del lavoro presso l'Università di Ferrara.

Maura Ranieri è ricercatrice di diritto del lavoro presso il Dipartimento di scienze giuridiche, storiche, economiche e sociali dell'Università "Magna Graecia" di Catanzaro.

*Antonio Vesco* è ricercatore post dottorato in antropologia nell'ambito di un progetto Erc della Aristotle University di Salonicco.

Impaginazione grafica: Gabriella Napoli  
Finito di stampare nel mese di dicembre del 2018  
presso il Centro stampa della Regione Emilia-Romagna