

fatto viaggiare circa 1,5 milioni di euro dalla zona di Ancona verso la Colombia. Si è scoperto che si trattava di un collegamento per il traffico degli stupefacenti: la partita degli stupefacenti è arrivata ed è stata pagata; per questo si è creata un'agenzia *ad hoc*, che dopo quattro mesi è scomparsa, non ha più operato. Ovviamente, adesso riuscire a rintracciare questi soldi è impossibile »<sup>14</sup>.

Appare ormai evidente che le agenzie che svolgono trasferimenti di denaro possono quindi rappresentare un canale per convogliare flussi di denaro che proviene da attività illecite. « Ben 312 ispezioni dell'Ufficio italiano cambi si sono concluse con una denuncia. L'organismo di controllo ha disposto una serie di controlli che sono stati eseguiti dalla Guardia di finanza, in seguito ai quali 304 persone sono state denunciate, 22 sono state arrestate e per 81 sono state avviate le procedure di espulsione »<sup>15</sup>.

Gli esiti delle audizioni evidenziano la necessità di predisporre opportuni interventi che possono essere ricondotti alla necessità di:

- definire normativamente il concetto di « operazione sospetta » attraverso il ricorso ad « indicatori di anomalie finanziarie », implementando l'esperienza applicativa del Decalogo della Banca d'Italia, al fine di evitare che la valutazione del sospetto goda di un eccessivo margine di discrezionalità da parte del singolo operatore dell'ente presso cui l'operazione è posta in essere, il quale procede ad un esame sulla base delle informazioni di cui dispone, legate alla conoscenza diretta del soggetto operante (principio del *know your customer*);
- indirizzare l'attività di vigilanza e controllo sugli intermediari finanziari anche con riguardo ai tempi, talvolta eccessivamente

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, 6 marzo 2007, pag. 9.

dilatati, che intercorrono tra la fase in cui un'operazione si evidenzia come sospetta e la fase in cui viene inviata la segnalazione agli organi competenti;

- incrementare la potenzialità dissuasiva della sanzione penale a fronte del mancato rispetto degli obblighi di segnalazione e d'identificazione, attualmente affidata ad una sanzione pecuniaria. Sul punto, il Governatore della Banca d'Italia ha mostrato di condividere il giudizio critico rispetto all'attuale situazione, affermando che la normativa antiriciclaggio «è presidiata da sanzioni penali di limitata applicazione giurisprudenziale e da sanzioni amministrative dimostratesi scarsamente efficaci»<sup>16</sup>;
- affrontare adeguatamente l'aspetto più inquietante del fenomeno del riciclaggio, laddove le operazioni di reimpiego in attività lecite di capitali di origine criminale avvengono attraverso il ricorso a tecniche finanziarie sempre più diversificate, come *money transfer*, operazioni telematiche, conti transitori via internet, eccetera, che possono essere adeguatamente fronteggiate sia attraverso il necessario raccordo con gli operatori finanziari e le istituzioni straniere sia rendendo più rigide le norme sull'identificazione degli operatori dei conti on line;
- valutare se l'affidamento dell'iniziativa in materia di proposte di sanzioni ad un organo interno alla Banca d'Italia possa configurare un'ipotesi di conflitto tra controllore e controllato.

## 2.2. Rischi e reazione del sistema imprenditoriale.

La centralità assunta, nell'attività della Commissione, dal tema dell'aggressione delle mafie al sistema economico ha posto la questione

---

<sup>16</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 10.

del rapporto tra imprese e criminalità mafiosa e la necessità di analizzare nel dettaglio il sistema delle imprese e la sua capacità di reagire all'assedio della mafia.

Da troppo tempo, infatti, le indagini ed i processi hanno messo inequivocabilmente in evidenza che le mafie hanno bisogno di strutture economiche complesse per soddisfare le irrinunciabili necessità di rendere prima irriconoscibile l'illiceità dei capitali, frutto delle attività dell'organizzazione mafiosa, e successivamente di incanalare tali capitali verso remunerative forme di investimento « lecito » o verso il finanziamento di ulteriori attività illecite.

Le strutture economiche complesse di cui necessitano le organizzazioni mafiose sono, talvolta, parte integrante delle stesse associazioni criminali e costituiscono settori dedicati alla specifica esigenza, come in una immaginaria « catena di montaggio » dell'illecito che parte dal concepimento dell'attività delittuosa e si conclude con il godimento *alla luce del sole* dei beni frutto di tale attività; talvolta, invece, imprenditori e criminali si trovano stretti in un connubio scellerato in cui ciascuno gode dei vantaggi offerti dall'altro.

L'infiltrazione dei capitali di origine illecita nel sistema economico legale consente alle organizzazioni criminali di collocarsi sul mercato in posizioni di assoluto favore, agendo contemporaneamente nel mercato criminale ed in quello legale e costituendo, nello stesso tempo, una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, oltre che per il sistema economico.

Questa situazione sfavorisce gli operatori legali, ma soprattutto determina la creazione di un circuito perverso in ragione del quale la disponibilità di capitali criminali investiti in imprese legittime indebolisce le imprese legali rendendole facile preda dell'imprenditore criminale e predisponendo tutti gli elementi per un monopolio criminale in alcune aree. Un processo, questo, che può essere addirittura rafforzato dalla difficoltà dell'impresa legale di accedere al credito (magari per

manca di garanzie da fornire) e quindi dalla sua necessità di ricorrere a capitali illeciti attraverso l'usura. La conclusione frequente di tale processo è l'acquisizione, da parte della mafia, dell'impresa che non riesce a pagare le rate del prestito usurario, con il presumibile risultato di ingrossare le fila delle imprese nelle quali far confluire i proventi illeciti da riciclare, alimentando ancora il circuito perverso.

Dalle audizioni svolte dalla Commissione in Sicilia, in Calabria e in Campania, è emersa in modo drammatico la condizione di un'impreditoria che spesso convive — silente o vittima, collusa o intimidita — con il potere pervasivo delle mafie che distorce il mercato e schiaccia la libera impresa e la libera concorrenza, fino a porre un problema di sospensione dei valori di democrazia e di libertà.

La questione, ovviamente, non riguarda soltanto le aree del Mezzogiorno ma tocca complessivamente la trasparenza del sistema economico del Paese. In tale contesto è stato deliberato l'avvio di un ciclo di audizioni che ha riguardato i vertici nazionali di Confindustria, oltre ai rappresentanti delle province toccate dalle missioni della Commissione.

Il quadro offerto dall'analisi del presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, conferma la necessità di un deciso cambiamento di rotta se si vuole evitare il rischio consegnare una parte importante del sistema economico del Mezzogiorno nelle mani della mafia.

Dai dati ISTAT disponibili, riferiti al 2005, emerge già una situazione già grave: il PIL del Mezzogiorno, infatti, è risultato pari a meno di un terzo di quello del centro-nord e meno di un quarto rispetto al PIL nazionale. Il PIL *pro-capite* del centro-nord è quasi il doppio di quello del Mezzogiorno (25.000 euro circa contro 14.000).

La scarsa capacità dell'Italia in generale, ma in particolare nel Mezzogiorno, di attrarre investimenti è addebitabile ovviamente al tema della sicurezza, oltre che al cattivo funzionamento della pubblica

amministrazione, alla lentezza della giustizia civile ed alla carenza delle infrastrutture <sup>17</sup>. Il tema dello sviluppo economico, dunque, attiene anche alla creazione di un ambiente adatto allo sviluppo, quello che l'OCSE, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale chiamano *business environment*, con specifico riferimento ai temi della sicurezza.

Nel Mezzogiorno l'attività economica illegale e criminale si organizza con tecniche tipiche del capitalismo più aggressivo. Le organizzazioni mafiose, che hanno una grande capacità di adattamento ai mutamenti degli scenari economici, si muovono con una accentuata efficienza operativa, dimostrando di conoscere bene « *governance* tramite *holding*, quella per unità produttive di specializzazione, la contabilità per linea di *business*, le tecniche di *outsourcing*, quelle di gestione del gruppo, quelle di impresa diffusa, quelle dei mercati dei capitali, la necessità di ricorrere alle integrazioni verticali e all'utilizzo della finanza più creativa per il frutto degli investimenti fatti » <sup>18</sup>. In definitiva, mostrando di essere in grado di distorcere le regole del mercato indirizzandole ai propri fini.

La mafia, in altri termini « è diventata essa stessa economia »: con le risorse finanziarie accumulate illecitamente, opera con gli strumenti e la mentalità di un'impresa, con gli ulteriori vantaggi offerti dalla illimitatezza dei propri mezzi economici e dalla possibilità di condizionare imprenditori e pubblica amministrazione.

Nelle realtà ove la criminalità organizzata è fortemente radicata si crea un'« economia parallela » che attrae risorse umane e finanziarie e le sottrae all'economia legale impedendone lo sviluppo; la conseguenza è che l'illegalità viene riconosciuta come unica fonte possibile di reddito, in un circuito vizioso in cui « la bassa crescita dell'economia legale genera,

---

<sup>17</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, 10 ottobre 2007, pag. 4.

<sup>18</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, 10 ottobre 2007, pag. 5.

a sua volta, sottoccupazione o disoccupazione, che spinge il capitale umano ad allontanarsi negli ambiti di attività dell'economia illegale ».

Poiché la creazione delle condizioni di sviluppo, sotto il profilo della sicurezza, non può essere semplicemente una « questione di polizia », meritano la massima considerazione le iniziative ed il nuovo corso deciso da Confindustria siciliana verso la ricostruzione di un'etica dei comportamenti da parte degli imprenditori.

Va rilevato, con ampio favore, il ruolo assunto da Confindustria con le positive iniziative poste in essere sul territorio, sia per rafforzare le azioni di prevenzione sia per il sostegno agli associati vittime delle organizzazioni mafiose.

Come è stato riferito nel corso delle audizioni <sup>19</sup>, le iniziative sono state rivolte all'adeguamento delle regole interne all'associazione (codice etico di Confindustria Sicilia); alla realizzazione di iniziative per la promozione della cultura della legalità nelle scuole (Confindustria Sicilia); alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli investimenti del polo petrolchimico (Caltanissetta); alla videosorveglianza delle aree industriali (Agrigento); all'emersione del lavoro nero e irregolare (Caltanissetta); all'istituzione di un elenco di aziende fornitrici certificate (Catanzaro); infine, alla sottoscrizione di protocolli di legalità in materia di appalti (Napoli, Lecce, Brindisi).

Ed un evidente cambiamento di mentalità si evidenzia anche nella decisione di Confindustria di azzerare i vertici dell'associazione industriali di Reggio Calabria coinvolti in un'inchiesta giudiziaria.

L'obbligo imposto agli associati di Confindustria di denunciare le richieste di pizzo è stato definito una « rivoluzione copernicana ». Occorre dire, però, che il cambiamento delle posizioni di Confindustria non avviene in maniera indolore, si registrano « tormenti » interni

---

<sup>19</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, 10 ottobre 2007.

all'associazione e intimidazioni esterne, anche violente, da parte della criminalità organizzata.

Sul versante delle pressioni che provengono dall'esterno, particolare valore simbolico assume il grave attentato del 26 settembre 2007 alla sede di Caltanissetta di Confindustria. L'incursione notturna che ha devastato la sede mirava a trafugare i verbali delle riunioni dell'associazione (tra cui quelli relativi proprio alla scelta di Confindustria Sicilia di modificare il proprio codice etico con l'espulsione degli imprenditori che non denunciavano il racket) nonché gli elenchi contenenti i nominativi di imprenditori che avevano aderito.

A fronte di tali iniziative, che sembrano preoccupare anche la mafia, occorre rilevare il silenzio di Confindustria rispetto a quanto si verifica proprio nella provincia di Caltanissetta, ove un imprenditore nazionale è indagato per falsa testimonianza nel processo alle cosche mafiose nissene per le dichiarazioni reticenti rese in dibattimento in ordine alla circostanza dell'assunzione del reggente del mandamento mafioso di Riesi, Francesco Cammarata, nella sua azienda. D'altra parte, se la mancata adozione di iniziative nei confronti del predetto imprenditore dipendesse dall'attesa di una condanna definitiva, ciò striderebbe con i nuovi percorsi di Confindustria che prevedono l'espulsione immediata dall'associazione di imprenditori che non denunciano le richieste estorsive.

Contraddizione, questa, fatta rilevare allo stesso presidente nazionale in sede di audizione.

Un'ulteriore accelerazione al mutamento di rotta all'interno di Confindustria in Sicilia potrebbe derivare dall'arresto del boss Salvatore Lo Piccolo e dal sequestro di documenti in suo possesso con centinaia di nomi di imprenditori e di commercianti coinvolti in un sistema di relazioni e di collusioni con la mafia. L'auspicio è quello che le denunce di costoro arrivino prima ancora che sia intrapresa azione giudiziaria nei confronti degli stessi imprenditori costretti a rapporti con la mafia.

Sul versante dell'usura, le attività più esposte risultano essere il piccolo commercio e l'artigianato, ma per le imprese con un'organizzazione di tipo industriale è più facile cadere nelle maglie di soggetti, legati alla criminalità organizzata, che « vessano l'impresa sino a entrare nella loro proprietà »<sup>20</sup>.

È un problema purtroppo ancora aperto quello che riguarda il meccanismo che consente l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto imprenditoriale e legale, attraverso l'acquisizione e il controllo di attività legali in un continuo crescendo del livello di pressione: l'estorsione prima, poi l'imposizione di forniture e di manodopera, fino a entrare nei gangli vitali e decisionali della gestione dell'impresa.

Appare necessario ricercare strumenti più incisivi che consentano il monitoraggio di quanto avviene nella trasformazione delle imprese illegali in imprese legali nonché nella acquisizione, da parte delle organizzazioni criminali (attraverso il riciclaggio), di imprese legali.

Il tema risulta di estrema importanza in quanto non modifica solo la struttura economica di un'area localizzata del Paese, ma arriva ai gangli finanziari ed imprenditoriali dell'intera Nazione.

La lentezza e l'inefficienza della pubblica amministrazione, la presenza di corruzione e le difficoltà di accesso al credito sono quelle che Confindustria di Reggio Calabria, nel corso delle audizioni, ha individuato tra gli ostacoli principali al mancato sviluppo delle imprese.

A fronte di tali affermazioni sono, purtroppo, rimaste senza risposte le questioni poste nel corso delle audizioni in Calabria relativamente all'assenza di denunce da parte di imprenditori calabresi relative al pagamento del « pizzo », fenomeno estremamente diffuso in quel territorio più che altrove, come risulta di tutta evidenza dai dati investigativi e giudiziari.

---

<sup>20</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo e del vicepresidente per il Mezzogiorno di Confindustria, Artioli Ettore, 28 novembre 2007, pag. 14.



### **2.2.1. Le aree di sviluppo industriale.**

In molte aree del nostro Mezzogiorno le ASI sono caratterizzate da una serie di capannoni industriali deserti, a testimonianza che molti dei capitali investiti nel meridione (anche tramite i finanziamenti pubblici relativi alla legge n. 488 del 1992) sono stati impiegati per realizzare impianti industriali la cui attività è durata il tempo dell'espletamento del processo di finanziamento. Quelle strutture deserte però rappresentano un presidio di forza per la criminalità, in quanto l'imprenditore che intenda operare in quella determinata zona non trova gli spazi necessari per espletare la sua attività e quindi è costretto a trattare con chi aveva precedentemente occupato le aree in questione, quasi sempre società controllate da organizzazioni criminali.

D'altra parte, la scarsa incidenza del costo relativo al terreno, rispetto all'elevato livello dei costi complessivi che un'impresa deve sostenere per insediarsi in un territorio meridionale, rende poco appetibili le eventuali agevolazioni che attraverso le ASI è possibile ottenere nell'acquisto dello stesso. A questo si aggiunga, come è emerso dalle audizioni, che le ASI sono organi pletorici e rischiano di essere « semplicemente piccoli centri di potere distorto che si sviluppano, anche nel più funzionale di questi, in sovrapposizione con altri organismi » <sup>21</sup>.

### **2.2.2. Il sistema degli appalti.**

Gli appalti pubblici, come noto, rappresentano per la criminalità organizzata un collaudato sistema di appropriazione indebita delle risorse pubbliche. Dall'inchiesta svolta dalla Commissione emerge come l'applicazione del criterio del massimo ribasso possa determinare una condizione di alterazione del mercato e della trasparenza. Con tale criterio, infatti, sono in grado di avvantaggiarsi nell'aggiudicazione degli

---

<sup>21</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo e del vicepresidente per il Mezzogiorno di Confindustria, Artioli Ettore, 28 novembre 2007, pagg. 20 e 21.

appalti pubblici solo quelle imprese che vivono con capitali illegali o praticano in modo diffuso e sistematico il lavoro nero e l'evasione fiscale e contributiva.

L'analisi condotta da Confindustria nel corso delle audizioni non si discosta dalle considerazioni appena fatte. Sul punto, infatti, è stato riconosciuto che quando «l'impresa deve eccedere negli sconti per aggiudicarsi una gara utilizzerà lavoratori in nero e abbasserà la qualità della fornitura o dei materiali utilizzati, cercherà di ottenere modifiche rispetto alle previsioni del progetto iniziale per recuperare l'eccesso di sconto che ha fatto». Diversi apparirebbero i risultati qualora, nella scelta dell'impresa cui affidare l'appalto, la pubblica amministrazione riservasse maggiore spazio alla qualità dei risultati dei lavori affidati.

Gli esiti delle inchieste condotte dalla Commissione rendono evidente la necessità di ricostruire un'etica pubblica nel nostro Paese che passi attraverso il contributo individuale e collettivo delle categorie sociali.

### **2.3. L'accumulazione dei profitti criminali.**

L'accumulazione dei profitti e dei capitali criminali costituisce il tratto caratteristico delle mafie e, ormai tradizionalmente, viene considerata uno dei principali fattori di mortificazione del processo di modernizzazione del Mezzogiorno. Quello che spesso non si considera, però, è che il saccheggio delle risorse, l'intercettazione e la dissipazione degli enormi flussi di denaro pubblico portano con sé anche la negazione delle libertà di impresa e di mercato, la diffusione del caporalato, la negazione dei diritti dei lavoratori, la diffusione dell'usura e delle estorsioni, che in alcune aree del territorio nazionale sono diventati, purtroppo, quasi dei normali fattori economici, dei tollerati costi di esercizio per il commercio e per l'impresa.

L'enorme disponibilità di capitali provenienti dalle attività criminali ha, dunque, un potere destabilizzante in sé; questo rende fondamentale l'azione di aggressione di tali patrimoni, nella strategia di contrasto alle mafie operanti sul territorio nazionale.

La disponibilità di patrimoni criminali contribuisce a creare consenso intorno alle organizzazioni mafiose che tendono a sostituire lo Stato sul territorio in cui esse operano; questo rende fondamentale che i patrimoni criminali non solo vengano individuati e sottratti, ma ritornino alla collettività depauperata, attraverso l'uso sociale di essi.

La centralità di tali temi nei lavori di questa Commissione emerge in tutta la sua evidenza già dal discorso programmatico del Presidente del 6 dicembre 2006 ove, nel merito, è stata individuata la necessità di un « cambio di paradigma al quale uniformare tutta la nuova strumentazione legislativa ».

L'assoluta importanza strategica delle norme che disciplinano l'intero ciclo che, partendo dall'individuazione dei patrimoni illeciti nella disponibilità delle organizzazioni criminali, conduce alla definitiva acquisizione dei beni al patrimonio dello Stato per restituirli alla collettività sotto forma di strumenti per conseguire finalità sociali e produttive, ha indotto questa Commissione ad avviare — in conformità con le previsioni della legge istitutiva 27 ottobre 2006, n. 277 — un'inchiesta al fine di valutare l'adeguatezza della normativa e delle prassi applicative in tema di prevenzione e di contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti — a cominciare proprio dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni — nonché sull'adeguatezza delle norme sulle misure di prevenzione patrimoniale, sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo.

L'inchiesta è stata condotta attraverso un ciclo di audizioni che ha interessato i massimi livelli delle istituzioni che intervengono nel lungo processo che parte dalle attività investigative tese all'individuazione dei patrimoni, per giungere alla destinazione a finalità sociali dei beni confiscati in via definitiva; al lungo dibattito, instauratosi sugli esiti dell'inchiesta, è seguita la stesura della Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata, approvata dalla Commissione all'unanimità nella seduta del 27 novembre 2007.

Le conclusioni cui è giunta la Commissione, compendiate nella citata Relazione, sono sinteticamente riassumibili nella:

a) esigenza di snellire e rendere più celere il procedimento di destinazione dei beni, anche attraverso l'attribuzione delle competenze ad una nuova struttura nazionale in luogo dell'Agenzia del Demanio, rivelatasi strutturalmente inadeguata allo specifico compito della gestione e della destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose;

b) necessità di regolare esplicitamente i rapporti tra la procedura di prevenzione ed i diritti dei terzi in buona fede, al fine di prevenire i rischi derivanti da posizioni creditorie di comodo precostituite per neutralizzare gli effetti dell'azione di prevenzione;

c) necessità di assicurarsi, durante la fase di gestione dei beni, che gli amministratori giudiziari siano scelti nel rispetto delle regole di trasparenza e di buona amministrazione, privilegiando l'accertamento di adeguate professionalità e doti manageriali;

d) opportunità di prevedere che l'eventuale revoca della confisca non dia luogo alla restituzione del bene, bensì solo al riconoscimento del risarcimento a favore dell'avente diritto, salvo casi eccezionali, esplorando la possibilità di mutuare i riferimenti dalla materia delle espropriazioni per pubblica utilità, nel caso di occupazione *sine titolo* previsto dall'articolo 43 del Testo Unico delle espropriazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327;

e) esigenza, infine, che la gestione dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità, condotta con l'obiettivo della destinazione a fini sociali, sia sostenuta da adeguate risorse finanziarie costituite in apposito Fondo nel quale confluiscono anche i proventi della gestione, oltre alle somme di denaro ed ai titoli confiscati.

D'altro canto, nonostante gli sforzi profusi da magistratura e forze di polizia, l'azione di prevenzione ha prodotto negli ultimi anni risultati

sempre meno significativi in termini assoluti, e ancor più in raffronto con i volumi dei traffici illeciti.

In tale contesto, la Relazione approvata dalla Commissione sottolinea l'esigenza di:

a) favorire la specializzazione degli operatori di polizia e dell'Autorità giudiziaria inquirente nella gestione di indagini patrimoniali complesse, nell'ottica del continuo affinamento delle tecniche investigative e della diffusione della cultura degli accertamenti patrimoniali per contrastare la capacità della criminalità di infiltrarsi nei gangli dell'economia. Non appare superfluo sottolineare l'esigenza di dare definitiva attuazione alle norme relative all'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, che consentirebbe di imprimere notevole celerità alle indagini patrimoniali, né rimarcare la necessità di dare piena realizzazione alla disciplina sulla trasparenza delle società finanziarie;

b) estendere le misure patrimoniali di prevenzione antimafia, previste dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ai soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi sia una di quelle previste dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;

c) estendere la legittimazione attiva al Procuratore distrettuale antimafia, ora assegnata alle Procure ordinarie, prevedendo in corrispondenza l'attivazione in capo al Procuratore nazionale antimafia di un potere di impulso e di coordinamento;

d) recidere il nesso di pregiudizialità tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali;

e) prevedere, conseguentemente, la possibilità che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento, senza la previsione di alcun termine di decadenza dall'azione.

### **3. Sulla pubblica amministrazione**

#### **3.1. Il condizionamento dell'attività amministrativa degli enti locali.**

I temi connessi alla necessità di preservare la pubblica amministrazione dai tentativi di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata sono stati centrali nei lavori della Commissione sin dalle prime sedute, in cui è stata posta l'attenzione, tra l'altro, sulle norme che regolano lo scioglimento dei consigli comunali.

L'esigenza di un'azione innovatrice sulle norme che concernono lo scioglimento dei consigli comunali nasce dalla pervasività della presenza mafiosa che, alterando il rapporto tra politica e bisogni, altera il rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Le norme che già esistono sono servite, ma non hanno dato tutti i frutti che lasciavano sperare; spesso, ad un evento traumatico come lo scioglimento, non è seguito un periodo di vero rinnovamento. Anzi, in diversi casi, a distanza di poco tempo, il consiglio comunale è stato di nuovo sciolto. Come è emerso dai dati del Ministero dell'interno, sono complessivamente venticinque i casi di consigli comunali sciolti per ben due volte (pari al 17,2 per cento del totale dei consigli comunali sciolti). Ad essi si aggiunge il caso del consiglio comunale di Melito Porto Salvo, interessato addirittura da tre decreti di scioglimento.

L'attività della Commissione sul tema si è estrinsecata nella presentazione di un disegno di legge da parte dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari<sup>22</sup> nonché nell'attività conoscitiva condotta dal Comitato sui Rapporti con gli enti locali.

Le attività in argomento si sono basate sulle audizioni dei prefetti di Napoli, Alessandro Pansa, e di Reggio Calabria, Luigi De Sena, e sull'audizione del responsabile del Comitato di sostegno e monitoraggio

---

<sup>22</sup> Atto Camera 2129.

dell'azione delle Commissioni straordinarie e dei comuni riportati a gestione ordinaria presso il Ministero dell'interno, prefetto Angelo Di Caprio, dinanzi al IV Comitato della Commissione. I temi emersi sono sinteticamente riconducibili alla:

a) necessità di intervenire sui dirigenti anche con meccanismi di mobilità; al riguardo, il comma 715 dell'articolo 1 della legge finanziaria del 2007 ha previsto, per gli enti locali i cui consigli sono sciolti per infiltrazione della criminalità mafiosa, la risoluzione di diritto degli incarichi a contratto ove la Commissione straordinaria non li rinnovi entro 45 giorni dal proprio insediamento; analoga facoltà è stata introdotta per quanto riguarda l'organo di revisione contabile;

b) opportunità di estendere la normativa sullo scioglimento dei consigli per infiltrazioni e condizionamento mafioso anche alle cosiddette società *in house*, cioè a totale partecipazione pubblica. Al riguardo, l'articolo 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevede che le norme sullo scioglimento per infiltrazioni mafiose si applichino anche alle aziende speciali (il modello dell'azienda speciale è ormai sostituito da quello delle società partecipate), senza tuttavia estendere espressamente l'ambito di applicazione anche alle società di cui l'ente locale detiene interamente il capitale;

c) necessità di prevedere norme che disciplinino i casi di ineleggibilità degli amministratori già componenti dei consigli comunali sciolti, graduando l'intervento a seconda della gravità del coinvolgimento nei fatti che hanno dato luogo allo scioglimento dell'ente. Dall'entrata in vigore della legge, ben 130 amministratori sono stati rieletti nei comuni sciolti in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso: maggiormente in Campania, con 59 casi (32 a Napoli, 18 a Caserta, 5 a Salerno, 3 ad Avellino ed 1 a Benevento); seguono la Sicilia con 34 casi (17 a Palermo, 8 a Catania, 4 a Trapani, 3 a Caltanissetta, 1 ad Agrigento ed 1 a Ragusa) e la Calabria con 27 (17 a Reggio Calabria, 8 a Catanzaro, 1 a Crotone ed 1 a Vibo Valentia);

d) utilità del ricorso allo strumento pattizio, con specifico riferimento all'adozione di protocolli di legalità nonché alla creazione di una stazione unica appaltante a livello provinciale;

e) necessità di intervenire, all'atto dello scioglimento, anche sul Collegio dei revisori, organo fondamentale per il regolare funzionamento dell'ente locale.

### 3.2. Gli appalti pubblici.

Il livello di attenzione che la mafia presta al settore dei lavori pubblici risulta facilmente intuibile ove solo si consideri che i relativi investimenti occupano una parte importante dell'economia europea, pari ad oltre il 16 per cento del prodotto interno lordo dell'Unione europea, per un valore che nel 2006 ha superato i 1.500 miliardi di euro.

Il crimine organizzato ha individuato nel settore dei pubblici appalti il vero e proprio *core business* dell'imprenditoria illegale, in grado di assicurare concreti vantaggi che vanno anche oltre il mero arricchimento che scaturisce dall'intercettazione del flusso di denaro pubblico destinato alla realizzazione delle opere. Attraverso gli appalti pubblici, infatti, le organizzazioni mafiose ricercano spazi economici legali, verso cui canalizzare i proventi illeciti con finalità di riciclaggio; rafforzano ulteriormente il controllo del territorio, imponendo subappalti, o forniture di beni strumentali (autoveicoli, materiali, eccetera), oppure di servizi ausiliari, quali, ad esempio, il confezionamento dei pasti per i lavoratori, manutenzioni varie, pulizie, eccetera; ed infine acquisiscono una nuova veste di « rispettabilità sociale » connessa ad una minore visibilità a favore di una politica dell'inabissamento <sup>23</sup>.

Non è infrequente, infatti, che le indagini consentano di individuare vere e proprie « imprese mafiose », sorte anche a partire da tessuto imprenditoriale sano, svuotato e controllato con i sinergici strumenti dell'estorsione e dell'usura <sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Ministero dell'interno – Direzione investigativa antimafia – Relazione secondo semestre 2006.

<sup>24</sup> Audizione del Direttore della Direzione investigativa antimafia, Cosimo Sasso, del 7 marzo 2007.