

A questo riguardo, già la legge delega (articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 136/2010) ha conferito delega al Governo per la istituzione di tale banca dati, con immediata efficacia delle interdittive su tutto il territorio nazionale e con riferimento a tutti i rapporti, anche già in essere, con la pubblica amministrazione, finalizzata alla accelerazione delle procedure ed al potenziamento della attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nella attività di impresa, con previsione della possibilità di integrare la banca dati medesima con dati provenienti dall'estero e secondo modalità di acquisizione da stabilirsi, nonché della possibilità per il Procuratore nazionale antimafia di accedere in ogni tempo alla banca dati medesima.

Allo stato, la banca dati unica non è stata ancora attivata.

Proprio per questo il Legislatore, nell'articolo 6 del decreto correttivo ed integrativo del Codice Antimafia (rubricato «Disposizioni concernenti i collegamenti informatici o telematici utilizzabili in attesa della realizzazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia»), ha modificato (con l'inserimento del comma 2-bis) l'articolo 99 del Codice medesimo, al fine di consentire l'entrata in vigore immediata delle norme del Codice che riguardano la documentazione antimafia prescindendo dall'attivazione della Banca dati e disponendo testualmente che «Fino all'attivazione della banca dati, e comunque non oltre dodici mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del primo dei regolamenti di cui al comma 1, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, acquisiscono d'ufficio tramite le prefetture la documentazione antimafia (...)».

Dunque il Legislatore ha previsto che, in questa fase ancora «*intermedia*», le Prefetture applichino i collegamenti informatici con le altre banche dati già adesso esistenti in virtù delle azioni sviluppate sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252. Si tratta dell'accesso al CED Interforze *ex* articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121 – attraverso il quale è possibile verificare eventuali situazioni pregiudizievoli – e dei collegamenti attivati tra Prefetture e Camere di Commercio.

Osserva il III Comitato che, del nuovo regime «*in fieri*», la banca dati rappresenta un elemento portante, che consentirà la razionalizzazione

zione se non di recente ed in via sperimentale nell'ambito di una progettualità, denominata «SICEANT» (Sistema Automatizzato di Certificazione Antimafia) che ha riguardato tre prefetture (Roma, Napoli e Catania) e che è stato realizzato dal Fornez per il Ministero dell'Interno e finanziata dal Ministro per le riforme e l'innovazione della PA.

L'informatizzazione delle procedure di attestazione delle cause ostative e di rilascio della conseguente documentazione liberatoria resta ancora oggi un tema critico che non ha ancora soddisfatto le aspettative diffuse e l'ambizione di modernizzare la macchina amministrativa mediante l'allestimento di infrastrutture rispondenti alla crescente domanda di digitalizzazione. Una parziale ma al tempo stesso rilevante eccezione è stata rappresentata in passato dai collegamenti telematici attivati con il sistema informativo delle Camere di Commercio, in virtù dei quali è stato possibile rilasciare quella particolare tipologia di documentazione antimafia consistente nei «certificati camerale» previsti dalla dicitura «nulla osta ai fini dell'articolo 19 L. 31 maggio 1965 n. 575».

e la circolazione delle informazioni raccolte dalla pluralità di organismi «antimafia» che sono stati istituiti. Attraverso la banca dati il Legislatore delegato ha voluto incanalare il procedimento di rilascio della documentazione antimafia, fino al punto da prevederne l'accesso «*ab externo*», consentendo così agli utenti «laici»⁸² di potersi munire della documentazione antimafia loro occorrente all'esito della consultazione delle risultanze presenti in banca dati.

In concreto, il Legislatore ha previsto che la banca dati sia collegata telematicamente con il Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza, nel quale vengono raccolti dati forniti dalle Forze di Polizia (fra l'altro, le informazioni trasmesse ai questori dalla cancelleria dei Tribunali e dai Procuratori della Repubblica circa i provvedimenti di applicazione di una misura di prevenzione ovvero di una proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione), e che sia inoltre collegata con il sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia, costituita presso il Dipartimento della pubblica sicurezza, nel quale sono inseriti dai prefetti i dati acquisiti nel corso degli accessi ai cantieri.

Nella banca dati sono contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, liberatorie ed interdittive.

In definitiva, con la messa a regime della banca dati unica a livello nazionale, si realizzerà un sistema integrato di dati che consentirà un costante monitoraggio delle imprese. Inoltre, come visto, si attuerà una semplificazione delle procedure per l'ottenimento della documentazione antimafia, in quanto l'accertamento dell'insussistenza delle condizioni ostative a contrarre con la Pubblica Amministrazione verrà verificato in via informatica direttamente dalle stazioni appaltanti, dalle Camere di commercio e dagli ordini professionali.

Pertanto, alcuni operatori hanno sollevato qualche perplessità non tanto sulla istituzione della banca dati, che in quanto tale ha senz'altro espresso una possente spinta alla riduzione dei tempi ed alla semplificazione delle procedure, quanto sul suo effettivo funzionamento.

Due sono i rilievi critici che sono stati formulati.

Il primo è riconducibile alla prima stesura del Codice Antimafia dell'ottobre 2011, ed ha trovato ascolto in parte nel legislatore che l'ha fatta propria con il recente intervento correttivo ed integrativo dello stesso, dell'ottobre 2012.

Più specificatamente, alcuni operatori⁸³ in vista della promulgazione del Codice Antimafia avevano osservato che, con formulazioni identiche, sia l'articolo 88, comma 1, per le comunicazioni antimafia, sia l'articolo 92, comma 1, per le informazioni antimafia, stabilivano che il rilascio della documentazione «liberatoria» conseguisse immediatamente alla con-

⁸² Ai sensi dell'articolo 97 del Codice i soggetti autorizzati a consultare la banca dati sono: 1) le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 83, commi 1, e 2; 2) le Camere di Commercio; 3) gli ordini professionali.

⁸³ Cfr. sul punto il Commento al Codice Antimafia, pagg. 226 ss..

sultazione della banca dati, qualora non emergessero, nell'uno o nell'altro caso, condizioni ostative.

La perplessità era rappresentata dal fatto che, a sensi delle norme suindicate, le cautele antimafia avrebbero potuto essere agevolmente aggregate: ad esempio nel caso in cui la banca dati fosse stata consultata in relazione a soggetti di impresa neo-costituiti, e dunque non conosciuti dal sistema. In buona sostanza, ad alcuni operatori sembrava più prudente, e dunque più rispondente alla esigenza di potenziamento delle cautele antimafia, associare, a consultazioni effettuate «*ab externo*» per soggetti di impresa che non risultassero già censiti, un esito interlocutorio o parziale in cui si desse conto, allo stato degli atti, che il soggetto «non è conosciuto dal sistema».

In questo senso si erano indirizzate le osservazioni critiche contenute nello schema di parere proposto in Senato⁸⁴ da un gruppo di parlamentari⁸⁵.

Orbene: il legislatore che ha promulgato il decreto correttivo ed integrativo del Codice ha in parte raccolto le perplessità suindicate, attraverso l'inserimento dell'articolo 4 del decreto medesimo, che ha modificato l'articolo 88 del Codice, precisando che il rilascio automatico della comunicazione antimafia può avvenire solo se il soggetto interessato è già stato censito nella Banca dati. Diversamente, il Prefetto provvede ad effettuare i controlli antimafia secondo le modalità ordinarie già previste dallo stesso articolo 88, comma 3, per i soggetti nei cui confronti sono emersi riscontri informativi indicativi dell'esistenza di controindicazioni all'emissione del provvedimento.

Il secondo tipo di critica proviene dal settore delle Prefetture, e ha ad oggetto il decreto correttivo ed integrativo dell'ottobre 2012, ed in particolare modo l'articolo 6 del decreto medesimo, che sembra prestare il fianco a dubbie interpretazioni e potrebbe determinare l'insorgenza di difficoltà applicative per le Prefetture.

Più specificatamente, mentre il testo originario del Codice Antimafia (comma 2-*bis* dell'articolo 99 del Codice Antimafia, come introdotto dal decreto-legge n. 5/2012) prevedeva l'acquisizione d'ufficio, da parte delle amministrazioni, della certificazione antimafia e della certificazione camerale con la dicitura antimafia, il nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 99 sembra individuare le Prefetture quale unico tramite per il rilascio della documentazione antimafia, con conseguente ed evidente aggravio di attività.

In buona sostanza, le Prefetture sembrerebbero essere diventate «testualmente» competenti al rilascio di tutta la documentazione antimafia (sia comunicazioni che informazioni), mentre, per effetto della completa abrogazione del DPR 252/98 prevista dal novellato comma 2 dell'articolo 120 del codice antimafia (articolo 9 del decreto legislativo correttivo), alle

⁸⁴ Da parte delle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia, nella seduta del 2 agosto 2011, di cui però non sembra essersi tenuto conto nella redazione finale del testo dell'ottobre 2011.

⁸⁵ Prima firmataria la senatrice Silvia Della Monica.

Camere di Commercio non residuerebbe più alcun potere di certificazione dell'insussistenza delle condizioni ostative (che si sostanzia nel «nulla osta antimafia» posto a tergo dei certificati camerali).

Questo comporterebbe nella sostanza che le Prefetture si troverebbero ad assorbire di fatto il carico di lavoro per le «comunicazioni antimafia ex articolo 3 del DPR 252/98» attualmente disimpegnato dalle Camere di Commercio (per la sola realtà di Milano stimato in circa 15.000 certificazioni annue).

Orbene, le Prefetture hanno fatto presente di non disporre di alcun sistema gestionale informatico (come le Camere di Commercio) che preveda, attraverso il collegamento alla Banca dati SDI, l'immediata ed automatica produzione del certificato antimafia. Né sembra ipotizzabile un potenziamento delle risorse umane dedicate allo scopo, che invero sulla carta si renderebbe indispensabile per far fronte alle richieste delle «comunicazioni antimafia» attualmente disimpegnate dalla Camera di Commercio.

In buona sostanza, l'entrata in vigore delle norme sulla documentazione antimafia mira certamente ad accelerare l'avvio delle incisive azioni di contrasto alla criminalità introdotte dal nuovo impianto normativo, ma si scontra con l'attuale carenza di risorse di cui dispongono le Prefetture, i cui collegamenti informatici e telematici non consentono una rapida definizione delle richieste.

A ciò si aggiunga che il citato comma 2-bis dell'articolo 99 precisa che vanno comunque rispettati gli stringenti termini individuati dagli articoli 88 e 92 per il rilascio della documentazione antimafia (la dicitura testuale della norma recita «immediatamente»), il che sembrerebbe possibile solo in presenza di una banca dati pienamente operativa, attraverso un sistema gestionale automatizzato.

L'esperienza sul campo insegna peraltro che le istruttorie antimafia coinvolgono, per stessa iniziativa delle forze dell'ordine operanti, numerosi uffici (tanti quanti sono i luoghi di residenza dei soggetti da controllare) con tempi che sfuggono completamente al controllo delle Prefetture. Anche le verifiche sugli esiti di procedimenti penali per fattispecie tipizzate dal legislatore sono spesso faticose e lunghe anche per variazione nella competenza delle autorità giudiziarie, con risposte che spesso pervengono agli uffici delle prefetture dopo diversi mesi dalla richiesta.

In sostanza, la raccolta puntuale e completa di tutti gli elementi utili alla valutazione del Prefetto comporta quasi sempre tempi molto più lunghi rispetto a quelli previsti dalla norma, tanto più che il Legislatore ha ampliato il novero dei soggetti da sottoporre a controllo (il decreto legislativo correttivo ha esteso il controllo ai membri del collegio sindacale e degli organismi interni destinati a vigilare sul rispetto dei modelli comportamentali delle imprese).

In conclusione, prevedere un rilascio «immediato» da parte delle Prefetture di tutta la documentazione antimafia (comunicazioni e informazioni), senza dotare gli uffici degli strumenti gestionali idonei e delle risorse necessarie, potrebbe portare di fatto ad un'impossibilità concreta delle strutture a farvi fronte, con inevitabile screditamento della funzione

della certificazione antimafia a causa dei tempi lunghi di risposta, con ripercussioni pregiudizievoli sui contratti e sulle imprese già in difficoltà per l'attuale situazione congiunturale.

VII) Previsione dell'impatto normativo

Un'analisi indirizzata a fornire proposte migliorative dell'attuale sistema normativo non può prescindere, ad avviso dei componenti di questo Comitato, dalla natura giuridica dell'attività di prevenzione antimafia e dalla sua finalità di contrasto ai tentativi di condizionamento mafioso e di inquinamento dell'economia e dell'amministrazione pubblica.

Per questa ragione appare utile focalizzare l'attenzione sugli strumenti operativi che consentono di rendere incisivo l'accertamento preordinato all'adozione della misura interdittiva, depurando l'attività da quegli aspetti di certificazione o autorizzatori che non appaiono utili alla causa dell'antimafia.

a) In tale contesto, l'accesso presso i cantieri e presso le imprese, attraverso il lavoro dei Gruppi Interforze, rappresenta uno stanziamento irrinunciabile.

Il ricorso sempre più esteso a questo strumento operativo consente indubbiamente attraverso un'approfondita e capillare indagine «in loco» sulle attività di cantiere (dai sub-appalti, ai noli, ai rapporti di lavoro irregolari o fittizi, al rispetto delle norme di sicurezza) di monitorare il livello complessivo di legalità di un appalto e svolgere una concreta azione di prevenzione antimafia.

b) Molto proficuo, ai fini del rafforzamento delle condizioni di legalità, trasparenza e sicurezza, si è rivelato il ricorso ai Protocolli di legalità, sottoscritti ai sensi dell'articolo 176, comma 3, lettera e), del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163⁸⁶.

Lo strumento ha prodotto buoni risultati, sia in termini di maggiore fiducia da parte della cittadinanza e delle amministrazioni locali, sia sotto il profilo più pragmatico dell'attacco agli interessi economici della criminalità organizzata.

Tuttavia, il proliferare dei Protocolli di legalità rischia di creare difformità tra le prassi operative delle Prefetture e disservizi all'interno delle medesime. I protocolli di legalità, infatti, ampliano sempre di più l'ambito di operatività dei controlli antimafia impegnando ulteriormente le Forze di polizia nell'attività informativa e negli accessi e le Prefetture con ulteriori istruttorie, determinando un aggravio complessivo del carico di lavoro, che rischia di esporre di fatto sia i dirigenti (con responsabilità personali), sia l'istituzione (per il danno all'immagine che deriva dalla risposta intempestiva degli uffici).

⁸⁶ Ad esempio in Lombardia i Protocolli di legalità firmati per la realizzazione della Pedemontana Lombarda e del collegamento autostradale BRE.BE.MI. (Brescia – Bergamo – Milano), nonché il Protocollo Expo 2015.

Si rendono pertanto necessari un coordinamento e un'armonizzazione dei contenuti di base, magari assumendo quale riferimento generale il modello Expo 2015 che prevede la competenza della Prefettura di Milano al rilascio delle certificazioni antimafia per tutta la filiera degli esecutori, indipendentemente dalla sede della società, ed estende il controllo antimafia a tutti i soggetti appartenenti alla filiera delle imprese, senza limitazioni di soglie in relazione al valore degli appalti⁸⁷.

Contenuti innovativi caratterizzano anche i Protocolli di legalità stipulati con l'obiettivo di intensificare la collaborazione tra Prefettura ed Enti locali, in modo da prevenire efficacemente possibili fenomeni di infiltrazione, realizzando una costante attività di monitoraggio che tenga conto delle specifiche realtà locali.

Essi rappresentano una *best practice* anche con riguardo alle piccole realtà comunali⁸⁸.

c) Sempre nell'ottica di un ulteriore miglioramento delle strategie di lotta alla criminalità organizzata e di massima anticipazione della soglia di prevenzione, va menzionata la costituzione della Stazione Unica Appaltante⁸⁹, che, in quanto struttura altamente qualificata, da un lato agevola gli amministratori locali nella gestione delle complesse procedure di affidamento, assicurando una maggiore professionalità; dall'altro, semplifica i controlli antimafia, concentrandoli su un'unica stazione di committenza.

Si tratta quindi di un efficace strumento non solo di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, ma di grande importanza anche per la prevenzione della corruzione. La riduzione delle stazioni appaltanti, la specializzazione della SUA, i penetranti controlli e le verifiche a cui è

⁸⁷ Nel caso in cui le verifiche antimafia diano esito positivo, è stabilita l'immediata e automatica risoluzione dei vincoli contrattuali. L'impresa aggiudicataria/affidataria ha inoltre l'obbligo di denunciare i tentativi di estorsione, con qualunque forma e modalità siano perpetrati, e presso la Prefettura è costituito un apposito tavolo di monitoraggio dei flussi di manodopera, a cui partecipano il rappresentante della locale DTL e i rappresentanti delle OO.SS. e delle associazioni datoriali. Nel rispetto della normativa in materia di tracciamento dei flussi finanziari, tutti i soggetti della filiera sono tenuti ad utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche. Attraverso la piattaforma informatica denominata Si.G.Expo, tutti gli elementi informativi concernenti gli appalti, la filiera degli esecutori, la manodopera impiegata e il tracciamento dei flussi finanziari sono accessibili alla Prefettura, al Gruppo Interforze e al Gicex, per i profili di rispettiva competenza.

⁸⁸ Ne è un esempio il Protocollo sottoscritto presso la Prefettura di Milano in data 19 ottobre 2011, alla presenza del Ministro dell'Interno, con il coinvolgimento di Comuni della Provincia di Milano e della Brianza. In particolare, i Sindaci dei Comuni interessati si impegnano a vigilare affinché nell'assegnazione e nell'esecuzione degli appalti pubblici sia garantito il pieno rispetto della disciplina legislativa in materia di prevenzione di tentativi di infiltrazione mafiosa e di tracciabilità dei flussi finanziari, nonché a garantire la professionalità e l'irrepreensibilità nell'attribuzione degli incarichi dei componenti delle commissioni edilizie e degli altri organi collegiali. Per il raggiungimento degli obiettivi proposti, il Protocollo prevede nell'articolato assidui contatti tra Sindaci, Forze dell'ordine e Prefettura, in modo da assicurare un costante e periodico scambio informativo.

⁸⁹ Ad esempio per Lombardia e Liguria, istituita presso il Provveditorato Interregionale delle opere pubbliche per la Lombardia e la Liguria, sede di Milano, il cui ambito di operatività è più esteso rispetto alle soglie comunitarie.

sottoposta integrano infatti quegli elementi di trasparenza e di rispetto della legalità essenziali per combattere i fenomeni corruttivi.

d) In attesa della istituzione della Banca dati, un ultimo, e forse più importante ed efficace, strumento di lavoro proficuo è quello che prevede l'impiego incrociato delle banche dati per la ricostruzione delle triangolazioni, delle interposizioni fittizie, degli incroci tra compagini e quote societarie. Banche dati che si arricchiscono con le piattaforme istituite *ad hoc* per l'inserimento di tutti i soggetti e le attività ricompresi nella gestione di cantiere.

Allo stato, il sistema informativo a disposizione degli operatori costituisce una risorsa addirittura esorbitante le precipue finalità per le quali è stato approntato: attraverso di esso, infatti, si sta creando un patrimonio informativo che può consentire effettivamente un reale salto di qualità nell'attività di prevenzione antimafia, sempre più proiettata verso il superamento della funzione meramente certificativa.

Da questo punto di vista vi sono due ragioni – una di carattere normativo, l'altra di carattere sostanziale – che suggeriscono di muoversi con decisione in tale direzione:

- il completamento del processo di «*decertificazione*» che per le comunicazioni antimafia comporta il divieto di rilascio in favore di privati per l'uso nei rapporti con le Amministrazioni, e la sostituzione con i controlli a campione da effettuarsi attraverso il collegamento con la banca dati di Unioncamere;

- la crescita esponenziale del numero di accertamenti sulle imprese, anche in conseguenza del proliferare dei Protocolli di legalità che abbassano la soglia per le verifiche antimafia.

La procedimentalizzazione dell'*iter* dell'informativa antimafia comporta che esso debba giungere a conclusione con una «liberatoria» che non ha rilevanza dal punto di vista della prevenzione antimafia e non produce alcun effetto se non quello di allungare i tempi degli appalti e di indebolire la percezione dell'utilità dei controlli.

Nei prossimi mesi saranno migliaia i procedimenti che verranno avviati per Expo, tra opere necessarie, connesse e derivate. Ragioni di economicità ed effettività dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata consiglierebbero di spingere sui controlli laddove l'incrocio delle banche dati e gli accessi segnalino elementi sintomatici suscettibili di portare all'emanazione di un'interdittiva.

Andrebbe quindi valutata con attenzione la possibilità (prevista nelle Linee Guida per Expo) di rilasciare autorizzazioni provvisorie, sostanzialmente prive di valenza dal punto di vista giuridico e della prevenzione antimafia, che potrebbero dar luogo ad accertamenti affrettati e incompleti.

È appena stata avviata l'esperienza di costituzione delle «*white list*», che richiede un'attività amministrativa notevole per assicurare il previsto accertamento annuale da parte della Prefettura e delle Forze dell'ordine e non può prescindere dalla collaborazione leale da parte delle imprese

che si impegneranno ad aggiornare *ad horas* gli elementi legati alle vicende societarie.

Il rischio, con l'espandersi di queste attività antimafia volte a fornire «patenti di legalità» alle imprese (così anche per il cd. *rating* antimafia), è di disperdere risorse dell'attività di prevenzione, che ha quale obiettivo quello di allontanare le imprese mafiose.

Un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento è il ricorso, in funzione della emissione delle interdittive antimafia ed in attesa della definizione di una banca dati «*ad hoc*», ad un sistema informativo a disposizione della generalità degli operatori.

Lo S.D.I. (banca dati delle forze di Polizia italiane, acronimo di Sistema di Indagine) è lo strumento che potrebbe prestarsi a tale finalità attraverso l'inserimento di una specifica annotazione per tutti i soggetti facenti parte della società interdetta, per i quali si è proceduto agli accertamenti (amministratori, revisori, sindaci, direttori tecnici).

Sempre in assenza della banca dati unica, diventa fondamentale intensificare lo scambio informativo tra Enti e Istituzioni coinvolti nel settore della prevenzione e repressione antimafia.

Va notato infatti che i provvedimenti del Prefetto finiscono di fatto per essere noti solo alla Prefettura che li ha emessi e alla Stazione Appaltante che li ha ricevuti. In particolare andrebbe creata una stretta sinergia tra l'attività ispettiva dei Prefetti e l'attività degli organi investigativi che riferiscono alla competente Procura della Repubblica.

Ferma restando l'esigenza di salvaguardia della riservatezza delle indagini, una reciproca trasmissione di dati varrebbe infatti ad evitare duplicazioni e/o interferenze di attività. I provvedimenti prefettizi basati sulle risultanze degli accessi potrebbero costituire un *input* per l'attività investigativa; allo stesso modo, le segnalazioni della Procura della Repubblica potrebbero azionare specifici accessi prefettizi.

Nella stessa ottica è fondamentale ricordare che i Sindaci rappresentano un veicolo privilegiato per poter acquisire una maggiore consapevolezza del radicamento e delle caratteristiche del fenomeno criminale sui diversi territori.

ALLEGATO 8

IV COMITATO: LA CAPACITÀ ECONOMICA DELLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LE MISURE ECONOMICHE DI
CONTRASTO NELLE REGIONI DELL'ITALIA MERIDIONALE

PAGINA BIANCA

IV COMITATO

(Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno)

(Coordinatore: senatore Rosario Giorgio COSTA)

LA CAPACITÀ ECONOMICA DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA E LE MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO
NELLE REGIONI DELL'ITALIA MERIDIONALE

PAGINA BIANCA

Come noto la prima attività realizzata dal IV Comitato è stata la predisposizione della Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011, che ha analizzato l'ipotesi di una quantificazione del mancato sviluppo delle regioni più aggredite dal fenomeno¹.

Con la relazione è stato cioè affrontato il tema del fattore «diseconomia esterna» correlato alla presenza delle organizzazioni mafiose rispetto allo sviluppo dell'economia legale nel Mezzogiorno ed è emerso un dato di particolare interesse, costituito da una ipotesi di divaricazione, nel PIL pro capite, tra alcune regioni del Mezzogiorno in cui la criminalità si è insediata più recentemente ed altre realtà del Centro-Nord, che potrebbe raggiungere in media il 15 per cento dello stesso PIL, ed è stata sostenuta l'esigenza di una politica di sviluppo economico in chiave anti criminale.

La successiva attività svolta dal Comitato ha conseguentemente completato la prima fase di approfondimento del rapporto tra l'attività delle mafie e lo sviluppo economico del Mezzogiorno, anche per sostenere la necessità d'intervento in termini di politica economica.

I tratti salienti e le conclusioni cui è pervenuto il Comitato sono di seguito descritti, mentre si rinvia all'unità appendice per le esigenze di approfondimento dei temi trattati.

È stata, in particolare, rafforzata la conoscenza del quadro economico di riferimento con una specifica indagine finalizzata ad acquisire elementi circa la capacità imprenditoriale delle mafie, anche mediante un approfondimento sulle procedure adottate dai più noti studi sul cosiddetto fatturato delle mafie, al fine di comprendere la reale idoneità di tali analisi ad individuare la capacità economica delle organizzazioni criminali di «farsi impresa» e di inquinare il mercato legale e, quindi, di ipotizzare anche la dimensione della possibilità di condizionamento della stessa economia.

Al riguardo sono stati auditi gli economisti Michele Bagella e Francesco Busato, autori di uno specifico studio in materia², ove è stato affermato che il volume del riciclaggio è pari al 12 per cento del PIL e cioè a 160 miliardi di euro. Il procedimento che ha consentito di pervenire a tale dato ha utilizzato una teoria macroeconomica che si è espressa attraverso un modello che ha prefigurato un'economia con due settori di produzione, cioè bene legale ed illegale, il cui differenziale in termini economici alimenta una domanda di beni di consumo nel settore legale e determina il riciclaggio. Si è appreso che lo schema è stato considerato una buona replica dell'economia reale ed osservabile, ma anche che il prezzo che paga

¹ Doc. XXIII, n. 5.

² Doc. 763.1 dell'Archivio della Commissione, «Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement, European Journal of Law and Economics».

questo metodo è l'astrazione, in quanto il modello è di tipo macroeconomico, non ha microfondazione profonda, cioè non analizza tutti i meccanismi economici, bensì cerca di ottenere un'immagine aggregata ma estesa nel tempo.

Un secondo approfondimento ha riguardato l'Associazione «SoS Impresa», che ha prospettato³ il dato relativo ad un fatturato criminale di 138 miliardi di euro ed un utile di 104 miliardi di euro⁴. Il Presidente, dott. Busà, ha precisato che l'Associazione SoS Impresa non si pone l'obiettivo di quantificare il fatturato della mafia, perché le sue caratteristiche occulte rendono impossibile pervenire ad un dato di tale natura. A tale operazione – pur definita azzardata da un punto di vista prettamente scientifico dagli stessi autori – è stato comunque attribuito il merito di delineare «ordini di grandezza» che diano la possibilità ai «decisori politici, alle forze sociali e imprenditoriali, all'opinione pubblica, di comprendere attraverso il suddetto dato quantitativo-qualitativo, la pervasività e la forza economica e finanziaria di gruppi criminali».

Nel corso dell'audizione del vice direttore generale della Banca d'Italia, dottoressa Anna Maria Tarantola, è stato sottolineato che il fenomeno criminale ha ramificazioni enormi, ma proprio perché si manifesta in maniera occulta, ovvero attraverso il ricorso ad attività legali, con le quali le attività illegali si intrecciano fortemente, non ci sono dati reali sulla rilevanza economica della criminalità organizzata e sul costo per la collettività ed il margine di incertezza delle relative stime dipende dai metodi impiegati. Interrogarsi sul fatturato e sui «costi», diretti e indiretti, della criminalità significa anche capire la sua capacità di «ferire» il tessuto economico legale e individuare dove le ferite sono più gravi per definire consapevolmente strategie di contrasto più mirate ed efficaci⁵.

Gli approfondimenti innanzi descritti e svolti per comprendere i meccanismi attraverso i quali si perviene a conclusioni quantitative specifiche circa la dimensione del riciclaggio ovvero, su un piano più generale, del «fatturato» delle mafie discendono, in sostanza, da un'esigenza di chiarezza oltremodo necessaria, atteso che l'eventuale utilizzazione dei dati, di assoluta valenza finanziaria e criminale, in assenza di notizie sul procedimento attraverso il quale sono stati formati, potrebbe determinare imbarazzo nel sistema sicurezza e diffuse interpretazioni erranee.

La conclusione cui il Comitato è pervenuto va nella direzione di non poter serenamente attribuire agli studi prodotti in materia di fatturato delle mafie ovvero di entità del riciclaggio la capacità di fornire indicazioni utili all'attività legislativa, giudiziaria ed investigativa.

³ Doc. 792.1 dell'Archivio della Commissione, «Il bilancio della mafia SpA».

⁴ Doc. n. 750.1 dell'Archivio della Commissione, «Le mani sulla Criminalità sulle imprese».

⁵ Doc. 791.1 dell'Archivio della Commissione, «Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica».

Occorre, pertanto, apprezzarne esclusivamente la funzione di sollecitazione a mantenere alta l'attenzione sull'esigenza del contrasto alle attività ed alle manifestazioni economiche delle mafie.

Il Comitato ha inoltre approfondito la valutazione dei metodi utilizzati per raffigurare il costo sopportato dalla collettività – con specifico riferimento alla componente economica – a causa della criminalità. Sono stati acquisiti dati sull'indagine condotta dal CENSIS (2009), sull'Indagine sulla vittimizzazione delle imprese (2007/2008), sullo studio condotto nel 2009 dalla Banca d'Italia.

Sul tema, peraltro, l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) ha rassegnato i principali studi sull'impatto economico della criminalità mafiosa.

Una possibile ed attuale chiave di lettura del tema relativo alla capacità imprenditoriale delle mafie è stato offerto dalla citata audizione del dott. Busà, Presidente dell'Associazione SoS Impresa⁶, il quale ha rappresentato che, come rilevato nell'ambito dell'acquisizione delle notizie, alcuni imprenditori edili hanno affermato che «...prima si pagava il pizzo, adesso gli appalti li ottengono solo le imprese che fanno riferimento alle organizzazioni criminali», precisando che il pizzo si sta trasformando quasi nell'iscrizione ad una associazione: «...*chi paga entra nel mercato, in un'economia protetta e, poi, può chiedere al mafioso un favore, può partecipare agli appalti che loro vincono, può ottenere una determinata fornitura, può avere agevolazioni. Chi si oppone non lavora più...*».

L'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)⁷ ha inoltre focalizzato l'attenzione sulla relazione esistente tra criminalità organizzata, economia formale e la cosiddetta *shadow economy*, cioè l'economia sommersa nelle sue varie accezioni.

Uno specifico riferimento è stato poi operato alla percezione diffusa che il fenomeno dell'economia criminale sia favorito dalla crisi e che contemporaneamente il rapporto con l'organizzazione criminale illegale sia un fenomeno in espansione, un fenomeno in cui questa confluenza spesso è sollecitata o cercata proprio dalla struttura legale, dalle imprese.

In tale contesto assumono rilievo i vincoli stringenti nella locazione del credito ed il conseguente maggior razionamento che determina un'ulteriore stretta sulle imprese del Mezzogiorno. Rispetto a tale situazione, sono state evidenziate due vie di uscita: una via «alta» e una via «bassa». La via «alta», cioè la crescita, implica ovviamente una grande capacità strategica e un grande attivismo da parte delle imprese ed è un

⁶ Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione «SoS Impresa», dott. Lino Busà, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 13 giugno 2012, declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

⁷ Resoconto stenografico dell'audizione del presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), dott. Adriano Giannola, e del direttore, dott. Riccardo Padovani, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 12 ottobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

percorso estremamente stretto e di difficile percorrenza. Oggi le organizzazioni criminali sono molto meno violente rispetto a ieri, sono molto più amichevoli. Le imprese oppongono quindi minori resistenze alle relazioni con queste organizzazioni, soprattutto di fronte alle esigenze di liquidità finanziaria. Ovviamente, una volta innescato, questo processo consolida rapporti di medio-lungo periodo fino all'ipotesi estrema, cioè fino a quando il socio criminale si impadronisce dell'impresa. La crisi – è stato sottolineato – sta aprendo la strada a questo nuovo tipo di relazione, che talvolta è addirittura richiesta, per cui il rapporto patologico diventa quasi fisiologico in presenza di uno stato di crisi che provoca l'esclusione dal mondo del lavoro di una fetta di popolazione giovane e formata. Le mafie rimangono ancora le organizzazioni che offrono o possono offrire l'alternativa criminale alla mancanza di lavoro dei cittadini. Questo è particolarmente vero per i giovani e soprattutto per i giovanissimi, tra i quali avviene il reclutamento criminale.

Il Comitato ha quindi esaminato – in un'ottica di contrasto all'insinuazione della criminalità nel tessuto sociale ed economico – la validità teorica di un'azione di sostegno di specifici settori, attraverso politiche di sviluppo, ovvero l'opportunità di iniziative che incidano sui fattori di contesto. Diverse analisi recenti mostrano come forme di sostegno alle imprese e all'economia, nelle regioni ad alta densità criminale, ma non solo, possono non avere gli effetti attesi, se non accompagnate da presidi opportuni. In particolare taluni studi suggeriscono che la presenza della criminalità organizzata abbia un effetto positivo sulla quantità di fondi pubblici ottenuti dagli enti locali. Questi tuttavia sarebbero in misura minore destinati a welfare locale e verrebbero invece più facilmente «intercettati» dalle attività criminali, senza effetti benefici sulle attività produttive locali. Altri studi suggeriscono che aiuti pubblici ad alcuni settori attraggano addirittura la criminalità organizzata anche in aree con una presenza in precedenza contenuta. In questa prospettiva, appare preferibile quindi operare prevalentemente sulle condizioni di contesto che possono favorire una cultura della legalità e nello stesso tempo incidere sullo sviluppo locale. Tra le prime appaiono rilevanti le iniziative contenute nel Piano di Azione e Coesione che, nell'ambito della riprogrammazione del PON Sicurezza, destinano 77 milioni alla concentrazione di interventi per la legalità nelle oltre 100 aree che il Ministero dell'Istruzione sta individuando per la sua azione contro la dispersione scolastica all'interno delle scuole, insieme alle altre iniziative volte ad assicurare maggiore occupabilità dei giovani. Vanno nella direzione di migliorare l'efficienza della giustizia civile altre misure contenute nel Piano di Azione e Coesione, volte ad accrescere la diffusione del Processo Civile telematico negli uffici giudiziari del Mezzogiorno, per accrescerne l'efficienza e rendere quindi nel complesso più efficace l'*enforcement* della giustizia in queste aree.

Una valutazione deve essere svolta, in tale contesto, sul «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile», adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre 1998, che riconosceva l'importanza della dimensione urbana nelle politiche comunitarie e sottolineava segnatamente le possibi-