

occupazionali che deriva dalla realizzazione di questi investimenti, esso viene misurato indirettamente nel senso che il personale che lavorerà nelle strutture non è dipendente diretto di Italia Turismo ma appartiene alle società che gestiscono tali strutture.

Anche Italia Turismo ha sottolineato l'esigenza di trasparenza e di rigore negli affidamenti, evidenziando che per le gare si attinge ad un albo fornitori, nel quale vengono inseriti tutti gli interessati che abbiano obbligatoriamente consegnato non solo la documentazione che ne attesti le capacità tecniche, ma anche il certificato antimafia. In aggiunta ulteriori informazioni vengono richieste alla Guardia di finanza, allo scopo di ricevere maggiore conforto circa la non esistenza di problematiche di questo tipo.

Infine, la Direzione Investigativa Antimafia ha fornito una valutazione con riferimento a specifica richiesta formulata in occasione della audizione del Ten. Col. Rosolino Nasca, concernente l'eventuale interesse della criminalità organizzata, con tentativi estorsivi nei confronti di privati e/o piccoli operatori economici, destinatari di contributi finalizzati alla rivitalizzazione dei centri storici⁶¹. In particolare è stato rappresentato che non si può del tutto escludere che, in ipotesi di elargizione di contributi nel settore edile, storicamente di estremo interesse per la criminalità organizzata, «cosa nostra» possa sfruttare tale opportunità per estorcere denaro e/o agevolare imprese alla stessa riconducibili. Peraltro, l'analisi delle dinamiche mafiose nella Sicilia Occidentale ed in particolare nel capoluogo, evidenzia una «cosa nostra» in crisi operativa, ridimensionata nei suoi assetti, preoccupata a colmare i vuoti creatisi, per dare consistenza alla struttura. I «boss» emergenti, già in difficoltà nell'assicurare uno stabile equilibrio con i vecchi capi mafia detenuti, impegnati ad acquisire nuovi consensi devono, in ultimo, confrontarsi con le scarcerazioni dei sodali, risolti a riprendere la guida dell'organizzazione.

Gli esiti delle investigazioni confermano una propensione all'attività estorsiva ed a quella imprenditoriale, al reimpiego dei proventi illeciti nel narcotraffico e l'interesse sui reati predatori, ritenuti utili a lenire la crisi di liquidità in cui versa l'organizzazione.

9. SOSTENERE ALCUNI SETTORI ATTRAVERSO POLITICHE DI SVILUPPO O LAVORARE 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.

⁶¹ Doc. 824.1 dell'Archivio della Commissione.

In particolare Barone e Narciso (2012)⁶² suggeriscono che la presenza della criminalità organizzata (nella regione Sicilia, su cui si concentra l'analisi) 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 positivi sulle attività produttive locali.

Altri lavori⁶³ suggeriscono che aiuti pubblici ad alcuni settori (ad esempio quello delle costruzioni, in occasione delle ricostruzioni che seguono un terremoto) 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.

10. LA RIVITALIZZAZIONE DEI CENTRI STORICI (ANCHE ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA DEI PROGRAMMI URBAN E LEADER)

Il «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile», adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre 1998, riconosceva l'importanza della dimensione urbana nelle politiche comunitarie e sottolineava segnatamente le possibilità offerte dai programmi di sviluppo regionale cofinanziati dai fondi strutturali.

Nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali comunitari, i programmi URBAN rappresentavano le iniziative del Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi dell'Unione europea. L'obiettivo prioritario era quello di «promuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati, mediante l'attivazione integrata di progetti innovativi»⁶⁴. Nei programmi,

⁶² Barone G. e Narciso G., *The effect of Mafia on Public Transfers*, TEP Working Paper No. 2111, December 2011.

⁶³ «Public Spending and Organized Crime: the Case of the 1997 Marche and Umbria Earthquake» (Gennaioli, M. Onorato, R. Perotti, G. Tabellini).

le problematiche delle aree urbane venivano affrontate con un approccio integrato che prevedeva la realizzazione di interventi tali da attivare sia la promozione dello sviluppo economico e occupazionale locale sia la crescita e l'integrazione sociale delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione residente nell'area di intervento. Le risorse finanziarie disponibili venivano concentrate in aree ristrette, delimitate e su interventi aventi un carattere possibilmente innovativo⁶⁵.

Anche nell'ambito della Programmazione 2007-2013 molti sono i Programmi operativi del FESR relativi all'asse «sviluppo urbano» nelle 8 regioni del Mezzogiorno.

Gli esiti complessivi di questi programmi non sono stati tuttavia sempre soddisfacenti.

Se in alcuni casi i programmi sono avanzati ed è possibile attendersi una conclusione positiva delle iniziative, in altri si sono manifestate significative difficoltà nella realizzazione, dovute alla complessità della gestione e alle interazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti.

Per queste ragioni, si ribadisce la necessità di individuare nella rivitalizzazione dei piccoli centri storici una proficua linea di sviluppo e di riequilibrio del territorio. Tale necessità è stata evidenziata anche da alcuni disegni di legge presentati in Parlamento⁶⁶.

Si tratta, in particolare, di accompagnare lo sviluppo dell'offerta turistica che riguarda piccoli e piccolissimi operatori dei centri storici e borghi – con positive ricadute in termini occupazionali e di rinascita del territorio – prevedendo il rimborso nella misura del 50 per cento delle spese, effettuate e documentate, relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle unità immobiliari a disposizione, non locate, per l'utilizzo come struttura di accoglienza a fini turistici.

⁶⁴ Ad oggi, sono stati finanziati due Programmi d'Iniziativa Comunitaria URBAN: Urban I (1994-1999), Urban II (2000-2006) e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti – nel rispetto delle procedure, modalità e normative comunitarie e nazionali – ha finanziato l'iniziativa Urban Italia (Legge 388/2000 articolo 145 comma 86).

⁶⁵ Il programma Urban I ha interessato 16 città italiane: Trieste, Genova, Venezia, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Siracusa e Cagliari. Le città italiane beneficiarie, invece, dei finanziamenti del programma europeo Urban II sono dieci: Torino, Milano, Genova, Carrara, Pescara, Caserta, Taranto, Mola di Bari, Crotone e Misterbianco. Genova è l'unica ad aver usufruito anche dei contributi del progetto Urban II. Dal momento che numerosi comuni italiani, però, avevano partecipato al bando Urban II ma non avevano potuto beneficiare delle relative risorse comunitarie, con la legge finanziaria 2001 il Governo italiano ha deciso di finanziare ulteriori 20 programmi inseriti nella graduatoria generale. Sono stati così messi a disposizione 103.303.848,85 euro (e 5.060.000,00 circa per ciascun comune) finalizzati alla rivitalizzazione economica e sociale sostenibile delle città partecipanti. Con Decreto ministeriale del 7 agosto 2003, pubblicato sulla G.U. n. 286 del 10 dicembre 2003, sono stati perciò approvati e finanziati i programmi dei 20 comuni URBAN Italia rimasti fuori dalla graduatoria nazionale di URBAN II: Aversa, Bagheria, Bitonto, Brindisi, Caltagirone, Campobasso, Catanzaro, Cava de' tirreni, Cinisello Balsamo, Ercolano, Livorno, Messina, Rovigo, Savona, Seregno, Settimo Torinese, Trapani, Trieste, Venaria Reale, Venezia.

⁶⁶ In particolare si vedano il disegno di legge A.S. 2461 (Incentivi per interventi edilizi nei centri storici dei piccoli comuni) d'iniziativa del senatore Costa e i disegni di legge A.S. 2862 d'iniziativa del deputato Foti ed altri, A.S. 630 d'iniziativa del senatore Berselli e A.S. 2529 d'iniziativa della senatrice Negri ed altri.

11. INCENTIVAZIONE DELLO SVILUPPO E RIDUZIONE DELLA CORRUZIONE ATTRAVERSO INIZIATIVE DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Oneri burocratici e amministrativi eccessivi e sproporzionati alle finalità di tutela ad essi sottesi costituiscono ostacoli all'operare della concorrenza sul mercato, aumentano i costi legati al «fare impresa», favoriscono l'emergere di fenomeni corruttivi. Alcune evidenze recenti mostrano come essi non siano necessariamente sempre più elevati nel Mezzogiorno (cfr. Doing Business, Banca Mondiale, 2012), ma come in generale le durate delle procedure burocratiche restino più elevate nel sud del Paese. Processi di semplificazione possono contribuire – oltre che ovviamente a ridurre i costi associati alle procedure – ad attenuare i divari nelle inefficienze⁶⁷.

I programmi di semplificazione e di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi avviati negli ultimi anni, se correttamente implementati, andrebbero nella direzione di ridurre il loro costo per le imprese e di accrescere la trasparenza e l'*accountability* dell'azione pubblica. I benefici di tali riforme potrebbero essere superiori per le aree in cui le inefficienze sono maggiori.

In una direzione analoga vanno le previsioni della legge n. 190 del 2012 contro la corruzione.

Riduzione degli oneri e maggiore trasparenza delle pubbliche amministrazioni, anche locali, sono essenziali per ridurre la corruzione e – per questa via – influenzare i canali attraverso cui la risorse pubbliche vengono intercettate dalle criminalità organizzata.

12. CONCLUSIONI E PROPOSTE

In occasione dell'esame della proposta di «Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno» il Senatore Li Gotti⁶⁸ ha sottolineato che non esiste settore dell'economia che non sia contaminato dalla presenza criminale. Il Senatore ha aggiunto che laddove è possibile controllare mercato ed economia le organizzazioni criminali entrano, ed ha posto pressanti interrogativi: «... *Questo è il disastro del nostro Paese. Che cosa è avvenuto? Cosa non si è fatto per fermare il disastro? E che cosa possiamo fare oggi, sempre che lo si possa ancora fare?*». Ed ha aggiunto che la nostra economia è ormai impregnata e infetta, al punto paradossale che si potrebbe dire che senza le organizzazioni criminali e senza l'economia da queste ultime gestite, tutta l'economia del Paese entrerebbe in crisi e che «... *Di fronte a questo problema, la politica è assente perché non riesce a fare nulla, se non la rassegna del dramma del nostro Paese. La politica riesce ad af-*

⁶⁷ Cfr. Bianco M. e Bripi F., *Administrative burdens on business activities: regional disparities*, Giornale degli economisti, 2010, vol 69, 2.

⁶⁸ Resoconto stenografico n. 77, relativo alla 79ª seduta: lunedì 23 maggio 2011.

francarsi da questa contaminazione, da questa infezione? La politica deve riuscire a vincere questa sfida ma per riuscirci serviranno anni».

Sul tema sembra opportuno segnalare le conclusioni alle quali perviene l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVI-MEZ), nell'ambito di specifico documento prodotto al Comitato⁶⁹: «... noi crediamo che una fuoriuscita dalla crisi e una ripresa della crescita e dello sviluppo non sia per il Mezzogiorno affatto impossibile. Per contrastare con forza i rischi insiti nelle attuali e assai difficili prospettive, si rendono però indispensabili azioni compensative, che possono essere di due tipi. Per un verso, vanno sperimentate misure in grado di ridurre l'impatto sociale della crisi nel breve termine con forme di sostegno ai redditi o almeno ponendo grande attenzione ai rischi di tagli alle prestazioni sociali (evitando gli effetti perversi di tagli indiscriminanti); per l'altro verso, pur nell'indubbia difficoltà di muoversi in tale direzione, politiche di rigore selettive (*spending review*) devono garantire la salvaguardia di spazi per un rilancio della spesa in conto capitale destinata allo sviluppo. A tal fine, va ripristinata la responsabilità attiva dell'operatore pubblico, non come pura entità di spesa, bensì come capacità di delineare e perseguire una strategia. Una strategia nazionale complessiva che non può certo essere affidata alla spontanea allocazione del mercato, ma rimanda a interventi di "politica attiva dell'offerta" in campo infrastrutturale, industriale e dell'innovazione, volti a riavviare la dinamica della produttività del Paese per un pieno inserimento nel contesto competitivo internazionale...».

⁶⁹ Doc. 675.1 dell'Archivio della Commissione, «Lo scenario macroeconomico».

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 9

VII COMITATO: L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN MATERIA
DI CONTRASTO ALLA MAFIA

PAGINA BIANCA

VII COMITATO

*(Verifica della normativa antimafia, elaborazione di un testo unico,
collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41-bis O.P.)*

(Coordinatrice: senatrice Silvia DELLA MONICA)

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA
IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA MAFIA

PAGINA BIANCA

INDICE

1. INTRODUZIONE E PREMESSA METODOLOGICA	Pag.	625
2. L'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	»	630
2.1. La legge istitutiva	»	630
2.1.1. <i>L'istituzione dell'Agenzia nei lavori della Commissione Parlamentare Antimafia</i>	»	630
2.1.2. <i>La natura ed i compiti dell'Agenzia</i>	»	632
2.1.3. <i>Gli organi dell'Agenzia Nazionale</i>	»	635
2.1.4. <i>La dotazione organica dell'Agenzia Nazionale</i>	»	636
2.1.5. <i>Le sedi dell'Agenzia Nazionale</i>	»	637
La sede principale	»	637
Le sedi secondarie	»	638
2.2. I rapporti con gli altri soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nell'aggressione ai patrimoni illeciti: «La rete»	»	638
2.3. Le risorse finanziarie disponibili	»	640
2.3.1. <i>L'autofinanziamento</i>	»	640
2.3.2. <i>Il P.O.N. Sicurezza</i>	»	641
2.4. Le modifiche apportate dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50	»	641
2.4.1. <i>L'amministrazione e la destinazione dei beni</i>		
I beni immobili	»	645
Le aziende	»	646
I beni mobili	»	647
2.5. Le criticità riscontrate	»	647
2.5.1. <i>Dotazione organica</i>	»	648
2.5.2. <i>I beni immobili</i>	»	650
2.5.3. <i>Le aziende</i>	»	652
2.5.4. <i>I beni mobili</i>	»	658
2.5.5. <i>Le articolazioni territoriali</i>	»	659
2.5.6. <i>L'autofinanziamento ed il budget a disposizione dell'Agenzia</i>	»	659
2.5.7. <i>Il P.O.N. Sicurezza</i>	»	660

2.6. Le proposte	Pag.	660
2.6.1. <i>La dotazione organica</i>	»	660
2.6.2. <i>I beni immobili</i>	»	661
2.6.3. <i>Le aziende</i>	»	662
2.6.4. <i>I beni mobili</i>	»	666
2.6.5. <i>La competenza dell'Agenzia</i>	»	667
3. IL «PIANO STRAORDINARIO CONTRO LE MAFIE» (LEGGE 13 AGOSTO 2010, N. 136). LE NORME DI IMMEDIATA APPLICAZIONE	»	667
3.1. Premessa	»	667
3.2. La disciplina immediatamente precettiva	»	669
3.3. La tracciabilità dei flussi finanziari	»	669
3.4. Il controllo degli automezzi e l'identificazione degli addetti nei cantieri	»	680
3.5. Accertamenti fiscali e obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per reati di criminalità organizzata	»	682
3.6. Operazioni sotto copertura	»	686
3.7. Il trattamento sanzionatorio del reato di turbata libertà degli incanti e il nuovo delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente ...	»	690
3.8. L'ampliamento della competenza della Direzione Distrettuale Antimafia e dell'ambito di applicabilità dell'esame a distanza dei collaboratori di giustizia .	»	691
3.9. I Coordinamenti interforze provinciali	»	692
3.10. La stazione unica appaltante	»	692
3.11. La modifica della disciplina della revoca delle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia e delle somme corrisposte ai testimoni di giustizia a titolo di mancato guadagno	»	693
3.12. Il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata: compiti e composizione	»	694
4. IL «TESTO UNICO ANTIMAFIA»	»	695
4.1. Introduzione. Le prime attività in Commissione antimafia	»	695
4.2. L'ordine del giorno G1 approvato dal Senato	»	699
4.3. Le caratteristiche della legge delega	»	700
4.4. L'originario schema di decreto legislativo	»	703

4.5. Il parere della Procura Nazionale Antimafia sullo schema di decreto legislativo	Pag.	709
4.6. Elaborazione del VII Comitato in virtù dell'Ordine del giorno G1	»	711
4.6.1. <i>Il Libro I: La criminalità organizzata di tipo mafioso (articoli da 1 a 10)</i>	»	711
4.6.2. <i>Il Libro II: Le misure di prevenzione</i>	»	720
4.7. I pareri delle Commissioni di merito di Camera e Senato allo schema di decreto legislativo	»	722
4.8. Approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto legislativo	»	726
4.9. Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159	»	727
4.10. Prime proposte correttive al Codice antimafia elaborate da studiosi e operatori della giustizia	»	738
4.11. Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al nuovo codice antimafia ..	»	742
4.12. Il decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al nuovo codice antimafia	»	752
4.13. Le norme approvate con la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), riguardanti misure di prevenzione e Agenzia per i beni confiscati	»	754
5. L'AUTORICICLAGGIO	»	755
6. LA REPRESSIONE DELLA C.D. «area grigia»	»	762
6.1. Il concorso esterno nel reato associativo mafioso ..	»	762
6.1.1. <i>Premessa</i>	»	762
6.1.2. <i>La genesi del concorso esterno</i>	»	763
6.1.3. <i>Il dibattito scientifico</i>	»	764
6.1.4. <i>L'interpretazione della giurisprudenza</i>	»	765
6.1.5. <i>(Segue). Il dibattito scientifico</i>	»	766
6.2. Lo scambio elettorale politico-mafioso (articolo 416-ter c.p.)	»	768
7. LA NUOVA LEGGE ANTICORRUZIONE	»	773
7.1. La presentazione del disegno di legge A.S. 2156 ..	»	773
7.2. Le norme pattizie internazionali	»	780
7.3. L'esame parlamentare del disegno di legge	»	788
7.4. L'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190	»	802

7.5. Le prime applicazioni della legge in Cassazione ..	Pag.	806
8. LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI EUROPEE	»	808
8.1. La cooperazione internazionale	»	812
9. IL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE IN MATERIA DI FORMAZIONE DELLE LISTE DEI CANDIDATI PER LE ELEZIONI REGIONALI, PROVINCIALI, COMUNALI E CIRCOSCRIZIONALI	»	814
9.1. Il quadro normativo di riferimento: a) la non candidabilità alle elezioni regionali	»	814
9.2. (segue) b) la non candidabilità alle elezioni per gli enti locali subregionali	»	816
9.3. I limiti costituzionali alla selezione delle candidature alle elezioni regionali e subregionali	»	817
9.4. I precedenti della Commissione Antimafia sulla tematica delle candidature alle elezioni degli enti locali	»	818
9.5. L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: a) il Codice di autoregolamentazione	»	818
9.6. (Segue). L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: b) l'indagine svolta sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione per la formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, e le relative difficoltà «attuative»	»	820
9.7. L'azione del Parlamento in carica: a) la mozione n. 351 approvata dal Senato della Repubblica	»	822
9.8. L'azione del Parlamento in carica: b) la legge 6 novembre 2012, n. 190	»	825
9.9. Schema di decreto legislativo	»	827
10. L'ARTICOLO 41- <i>bis</i> DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO	»	829
10.1. Premessa	»	829
10.2. Il regime del 41- <i>bis</i> e le modifiche introdotte nel 1992 e nel 2002	»	829
10.3. Le modifiche introdotte con la legge 15 luglio 2009, n. 94	»	837
10.4. Le considerazioni del Procuratore nazionale antimafia	»	838
10.5. Le problematiche relative alla situazione penitenziaria. Le considerazioni del direttore del D.A.P. .	»	841
10.6. Conclusioni	»	844

11. LA NORMATIVA IN MATERIA DI COLLABORAZIONE CON LA GIUSTIZIA	Pag.	844
11.1. I collaboratori di giustizia	»	844
11.1.1. <i>Le fonti normative e lo sviluppo della legislazione</i>	»	844
11.1.2. <i>Criticità del sistema</i>	»	850
11.1.3. <i>Le considerazioni della Direzione Nazionale Antimafia</i>	»	851
11.2. I testimoni di giustizia	»	852
11.2.1. <i>Premessa</i>	»	852
11.2.2. <i>Aspetti problematici della legislazione vigente</i>	»	853
11.3. Testimoni e collaboratori di giustizia. Il ruolo delle donne	»	858
12. APPENDICE	»	863

PAGINA BIANCA