

Luci ed ombre delle politiche antimafia

di Giovanni Frazzica e Attilio Scaglione

1. Premessa

Il fenomeno mafioso costituisce, come è noto, uno dei principali freni allo sviluppo e alla crescita delle regioni meridionali. Pur essendo ormai numerose le riflessioni che hanno approfondito l'impatto della criminalità organizzata sul Mezzogiorno in chiave economica o sociologica, pochi sono invece gli studi che hanno affrontato il tema dal punto di vista delle politiche pubbliche [cfr. ad esempio La Spina 2005 e Mete 2009]. Il presente contributo, pur non avendo la pretesa di colmare questo vuoto, si inserisce nel solco appena indicato.

Nel tentativo di arginare la diffusione dei sodalizi mafiosi, i partiti politici che si sono alternati al Governo nel corso degli ultimi cinquant'anni, a partire dalla legge 575 del 1965, sull'onda della commozione e dello sdegno dell'opinione pubblica per la violenza mafiosa, hanno approvato numerosi provvedimenti.

La natura emergenziale della legislazione antimafia tuttavia ha spesso comportato il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti e ha anzi talvolta prodotto delle conseguenze inattese come nel caso dello sciagurato istituto del soggiorno obbligato, che ha favorito l'espansione del fenomeno mafioso nelle regioni centro-settentrionali del Paese. Tra i provvedimenti più efficaci varati con l'intento di contrastare le organizzazioni di stampo mafioso, vi è senza dubbio la normativa sui beni confiscati, introdotta dalla cosiddetta legge Rognoni-La Torre e poi modificata con provvedimenti successivi non ultimo la legge 109 del 1996 che ha introdotto la destinazione a uso sociale.

La confisca dei beni alle organizzazioni di stampo mafioso costituisce una misura fondamentale per almeno due ordini di ragione: da un lato, è finalizzata a sottrarre agli esponenti mafiosi quelle risorse economiche fondamentali per l'esercizio del proprio potere; dall'altro, è volta a restituire quei beni alla collettività. A distanza di più di 30 anni dalla approvazione della legge 646 del 1982, questo contributo intende tracciare un bilancio dell'attuazione della legge e

delle sue modifiche, attraverso anche l'analisi di alcuni casi di insuccesso e di successo di riutilizzo dei beni confiscati alle mafie.

Il riutilizzo dei beni confiscati non è l'unico strumento di policy di cui dispongono le amministrazioni pubbliche per contrastare la criminalità organizzata. In linea di massima, parlando di policy antimafia, è possibile distinguere cinque differenti aree di intervento sviluppate all'interno di protocolli di legalità: le misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici; le misure antiracket e antiusura; le misure di contrasto alla corruzione; le misure di educazione alla legalità. Negli ultimi dieci anni, gli enti locali hanno fatto ricorso in maniera diffusa e crescente a questo strumento di policy. Può essere utile, prima di concentrarci sul tema dei beni confiscati, descrivere alcune di queste esperienze. I protocolli di legalità possono infatti favorire il riutilizzo dei beni confiscati consolidando una cornice etico-normativa solitamente fragile e frammentata. Limiteremo l'attenzione in particolare alle azioni più recenti con riferimento alle principali misure precedentemente distinte, per poi concentrarci sull'analisi del riutilizzo dei beni confiscati.

2. I protocolli di legalità

L'ente locale, però, può essere al contempo un attore fondamentale nella diffusione della legalità. Poiché più vicino al cittadino, può svolgere ovviamente anche un'importante funzione di orientamento culturale. Un servizio pubblico in grado di rispettare i criteri di trasparenza, ad esempio, costituisce un punto di riferimento per la collettività e al contempo uno strumento dalla funzione educativa non indifferente.

I protocolli di legalità costituiscono uno strumento di policy mediante il quale le amministrazioni locali sottoscrivono un patto con altri soggetti pubblici e/o privati, finalizzato ad attivare azioni di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso, che possano creare condizioni più favorevoli per la diffusione della legalità nelle aree interessate. Tali strumenti costituiscono quindi una misura complementare all'attività repressiva delle Forze dell'Ordine e delle istituzioni più in generale. L'aspetto distintivo è costituito dalla capacità di impegnare gli attori

locali in un progetto coordinato di azioni che possano contribuire ad attenuare se non ad annullare completamente l'infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni e nelle attività economiche di un territorio.

Il protocollo di legalità impegna, in primo luogo, le amministrazioni locali ai diversi livelli territoriali e, in secondo luogo, gli attori preposti alla tutela della sicurezza pubblica, in particolare le Prefetture, sede della sottoscrizione dei patti. I soggetti che stipulano il protocollo raggiungono un accordo per realizzare una serie di iniziative che sono ritenute prioritarie in materia di ordine e sicurezza pubblica, per ripristinare le condizioni di legalità, e per contrastare in maniera efficace la penetrazione delle organizzazioni mafiose nell'economia.

Ciascun protocollo può prevedere una insieme di azioni da attuare nei molteplici campi di intervento previsti. Le iniziative di policy dovrebbero essere elaborate a partire da una attenta analisi delle condizioni oggettive della realtà da cui proviene la richiesta di intervento e dunque rispondere a un bisogno concreto di quella società.

Tali strumenti consentono la diffusione di buone prassi da territori storicamente interessati dalla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso, a territori tradizionalmente immuni, dove sempre più frequenti sono i casi di scioglimenti dei comuni per mafia.

Alcune esperienze stanno diventando un patrimonio comune. In qualche modo il protocollo di legalità si propone di far prendere una posizione agli imprenditori al fine di ridurre sempre più quella zona grigia nella quale è sovente rintracciare circoli viziosi che intaccano le basi dell'agire legale. Se la lotta alla mafia non può essere considerata soltanto appannaggio dello Stato, ma anche della società civile, allora i protocolli di legalità costituiscono uno strumento certamente da sviluppare. Ma si tratta di uno strumento che ancora deve mostrare appieno le sue potenzialità. Un bisogno più volte rimarcato è che i protocolli vivano e che siano caratterizzati da azioni tangibili e volte alla reale tutela della legalità. Che non siano, in definitiva, soltanto proclami; che non si configurino soltanto come adesioni formali a dichiarazioni d'intenti, ma che realmente costituiscano una base di partenza per porre in essere iniziative finalizzate alla diffusione di buone prassi. Purtroppo, sembra venir fuori anche una posizione secondo la quale, più si invoca al

cambiamento, meno lo si pratici. Sono queste le parole di uno dei nostri intervistati.

Il comparto degli appalti pubblici contribuisce al pil italiano nella misura dell'8% del totale. Tale settore fattura infatti ogni anno circa 100 miliardi di euro, dando lavoro a oltre un milione e mezzo di persone. Un simile business attrae ovviamente non solo aziende oneste ma anche imprese mafiose o cosiddette a partecipazione mafiosa, con lo scopo di intercettare una parte rilevante di questi finanziamenti. Basti ricordare, a titolo di esempio, che oltre cinquemila aziende non applicano il codice antimafia stabilito per appalti superiori all'importo di 150 mila euro e che un terzo degli appalti vengono assegnati senza gara (cfr. Narcomafia, Bongioanni 2012). L'infiltrazione mafiose negli appalti pubblici costituisce una delle attività illecite più diffuse. Attraverso di essa le organizzazioni mafiose riescono a ottenere differenti vantaggi di natura economica ma anche ad accrescere il proprio potere e a legittimarsi come attori politici.

Giusto a titolo di esempio, uno dei principali rischi cui gli enti locali vanno incontro, interessa, come ricorda Cicconi, il ciclo del contratto pubblico, nelle tre fasi nelle quali esso si articola: una prima fase (interna all'Amministrazione) nella quale si definisce il progetto, il capitolato, il contenuto del contratto e le scelte con le quali si ricorrere ad un operatore economico esterno; una seconda fase ad evidenza pubblica (la fase di gara) e una terza fase di esecuzione del contratto. Quest'ultima, configurandosi come la fase più complicata, è, dunque, sottoposta ad un rischio maggiore di infiltrazioni criminali di stampo mafioso. Tuttavia, in un soggetto pubblico caratterizzato da una profonda disarticolazione e disorganizzazione delle azioni, anche la fase interna è a rischio di infiltrazione mafiosa: qui il rischio di penetrazione mafiosa è forte quanto è forte il rischio di corruzione.

Va sottolineato che nelle zone a forte controllo mafioso, le mafie intervengono soprattutto nella fase di esecuzione del contratto. La mafia, potendo contare sulla capacità di controllo del territorio, impone alle realtà imprenditoriali determinate scelte. Si tratta di quelle attività che, in quanto fortemente legate con il territorio (attività estrattive, movimento terra, fornitura di calcestruzzi, etc.), costituiscono uno dei principali obiettivi delle mafie.

Con la legge 136/2010 è stata introdotta la tracciabilità dei flussi finanziari dell'appalto pubblico. In sintesi, è obbligatorio comunicare gli estremi del conto corrente dedicato per tutti i flussi di appalti, sub-contratti e quant'altro possa essere riconducibile all'operatore economico.

Eppure, le indagini dimostrano che l'infiltrazione malavitosa è pervasiva soprattutto nel campo delle forniture e dei sub-contratti, in particolare quelli relativi a specifiche attività economiche che sono espressione del controllo del territorio esercitato dalle organizzazioni criminali, quali l'esercizio di attività di cava, i noli a caldo, le forniture di calcestruzzo, le discariche, lo smaltimento di rifiuti, i movimenti terra ecc. Molti imprenditori mafiosi svolgono le suddette attività in regime di monopolio o di quasi monopolio. Le conseguenze per la collettività sono molteplici: dalla sottrazione di risorse pubbliche all'alterazione del libero mercato; dai ritardi nell'inizio dei lavori alla realizzazione di opere incomplete o talvolta non a norma.

Per fronteggiare questa situazione, per contrastare l'azione delle organizzazioni mafiose e prevenire i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in Italia, sono stati stipulati numerosi protocolli di legalità. L'impulso nella maggior parte dei casi è partito dalle prefetture, ma gli enti locali non si sono fatti trovare impreparati e in alcuni casi hanno proposto interessanti innovazioni.

La sottoscrizione degli accordi ha impegnato sia i Comuni che le ditte appaltatrici a rispettare una serie di norme volte a favorire la massima trasparenza nello svolgimento dei lavori, evitando non solo infiltrazioni criminali, ma anche eventuali episodi di sfruttamento del lavoro o richieste estorsive. Attraverso i protocolli, si è cercato di scoraggiare la criminalità organizzata, impedendole di partecipare agli appalti pubblici.

Alcuni tra i migliori esiti provengono dalle piccole realtà comunali. L'esempio più interessante è quello di Merlino, un paese di circa 1.600 abitanti in Provincia di Lodi, il quale ha elaborato un Protocollo di Legalità per tutte le imprese e le immobiliari che operano nel settore degli appalti privati. Il protocollo di legalità, sottoscritto insieme alla Prefettura di Lodi e le parti sindacali (sindacati e associazioni di categoria) è uno strumento innovativo perché, al fine di contrastare

le infiltrazioni mafiose nel settore edile, consente agli imprenditori edili che lo sottoscrivono di avere in regalo un bonus volumetrico per costruire nuove case e immobili. Sono due in particolare le novità del Protocollo: da una parte, si colma una carenza normativa a livello nazionale relativa ai lavori edili in ambito privato; dall'altra, si ribadisce il valore del meccanismo della premialità nel campo della legalità. Il Protocollo nasce da un'idea di Serena Righini, architetto dell'ufficio tecnico comunale, laureata al Politecnico di Milano con una tesi sull'infiltrazione mafiosa negli appalti, che ha recuperato il principio dell'incentivazione, sancito dalla Legge Regionale n. 12 del 2005, che prevede la concessione del 15% di volumetria in più per quegli interventi di riqualificazione urbana connotati da un "rilevante beneficio pubblico". A Merlino l'interesse pubblico è stato tradotto in termini di tutela della legalità con l'obiettivo, quindi, di promuovere interventi di riqualificazione trasparenti, in grado di consentire uno sviluppo del territorio che sia sostenibile non solo dal punto di vista energetico ma anche da quello sociale ed economico.

Le imprese che aderiscono al protocollo sono tenute a comunicare la composizione della società, il casellario giudiziale dei titolari e dei soci, i bilanci aziendali, il numero e l'identificazione degli operai che lavorano nel cantiere e il numero di targa dei mezzi, l'elenco di tutti i fornitori e i subappaltatori. Inoltre, sono obbligati a istituire conti correnti dedicati per la tracciabilità dei flussi finanziari, e ad adempiere gli altri obblighi previsti, fino ad ora solo per gli appalti pubblici, dalla Direttiva del 23 giugno 2010 "Controlli antimafia preventivi nelle attività a rischio di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali" e dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia". La sottoscrizione non è obbligatoria ma per l'impresa che aderisce il mancato rispetto comporta non solo la decadenza della convenzione stessa ma anche una penale pari al 20% del valore del contratto di appalto, da corrispondere all'Amministrazione Comunale, oltre, naturalmente, agli eventuali procedimenti conseguenti di ordine giudiziario e penale.

Il meccanismo incentivante promosso dal comune di Merlino per contrastare l'infiltrazione mafiosa è stato recentemente esteso al Comune di Corsico, paese di 35mila abitanti alle porte di Milano, negli ultimi anni, come risulta dalle cronache,

al centro degli interessi dell'ndrangheta. Per contrastare questi fenomeni, la giunta comunale ha regolato la possibilità di incrementare la volumetria edificabile (attraverso la cosiddetta premialità volumetrica prevista, come abbiamo detto, dalla legislazione urbanistica lombarda) a fronte della sottoscrizione di un protocollo di trasparenza in tutto e per tutto simile a quello formulato dall'amministrazione di Merlino. L'attività di controllo che gli uffici comunali dovranno effettuare sarà supportata in questo caso dal Prefetto di Milano quale autorità competente.

Il Protocollo Merlino, così come quello di Corsico, rappresenta un esempio di buona e trasparente prassi amministrativa. La sottoscrizione da parte delle amministrazioni locali di un gran numero di protocolli di legalità per limitare l'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici è sicuramente un dato di grande rilevanza. È evidente tuttavia che non basta stipulare accordi, talvolta anzi gli impegni presi possono esserlo soltanto sulla carta. È infatti evidente che, accanto a delle buone prassi, vi sono spesso anche molte cattive prassi. Basti ricordare, a titolo esemplificativo, il caso del comune di Salemi, sciolto recentemente per mafia. Nelle motivazioni del provvedimento che ha portato al commissariamento dell'amministrazione comunale si segnalavano "ritardi e inerzie nell'assegnazione e gestione dei beni confiscati, formazione degli atti fuori dalle sedi istituzionali, libera determinazione fortemente ostacolata, applicazione di facciata dei protocolli di legalità". Il comune di Salemi, infatti, pur avendo aderito al protocollo di legalità "Carlo Albero Dalla Chiesa", praticava una antimafia di facciata, fatta di poche scelte concrete e di tante promesse e dichiarazioni di intenti.

Merita un breve approfondimento finale, all'interno di questo paragrafo, la proposta formulata dal presidente di Confindustria Sicilia di adottare un rating antimafia che dovrà essere utilizzato in sede di concessione di finanziamenti pubblici e di accesso al credito bancario. La misura è stata introdotta nell'articolo 5ter del decreto liberalizzazione ed è divenuta legge a tutti gli effetti, ma adesso diventa importante capire come sarà concretamente applicata. Spetta adesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato formulare i criteri e le modalità del rating in un regolamento. L'elaborazione dell'idea che ne ha fatto il soggetto proponente, ovvero Confindustria, sembra andare tuttavia nella direzione

dell'attribuzione di un punteggio semplicemente basato sul bilancio e quindi su aspetti di tipo contabile ed economico, senza prendere in considerazione alcuna variabili di tipo sociale. Questo è un rischio perché paradossalmente sono proprio i mafiosi che hanno più soldi a disposizione, più denaro sporco da riciclare, che hanno più possibilità di tenere in ordine le carte, presentando bilanci apparentemente in regola, e quindi di ottenere il rating antimafia più alto. Poiché del rating attribuito si dovrà tenere conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario, si comprende dunque quanto sia cruciale individuare dei criteri di attribuzione del punteggio antimafia che siano davvero in grado di rivelare la trasparenza e la correttezza di quell'impresa. Occorre quindi impegnarsi per non vanificare gli aspetti positivi di questa iniziativa, considerato che il regolamento dovrà essere convertito in decreto dal Ministero dell'Economia e dello Sviluppo.

Va, infine, aggiunto che se esteso anche alle imprese che si trovano in amministrazione giudiziaria, il rating antimafia permetterebbe di far fronte ai problemi che si incontrano proprio nei primi momenti dell'amministrazione giudiziaria. Le imprese sequestrate, infatti, incontrano una serie di difficoltà proprio perché alcuni rapporti precedenti entrano in crisi; alcuni fornitori possono magari tirarsi indietro. È proprio questo il momento in cui un sostegno del mondo del credito contribuirebbe a scongiurare il rischio di fallimento e favorirebbe la sopravvivenza dell'azienda a seguito del ripristino della legalità.

La diffusione della corruzione costituisce una delle principali problematiche che affliggono il nostro Paese. A venti anni da Tangentopoli il fenomeno della distribuzione di tangenti e bustarelle ha ancora dimensioni enormi. Le conseguenze della corruzione si ripercuotono sull'economia ma incidono profondamente anche sulla stabilità delle istituzioni, verso le quali aumenta la sfiducia e l'insoddisfazione dei cittadini. Secondo gli ultimi dati prodotti da Transparency International (2011), la percezione della corruzione nel nostro Paese ha raggiunto livelli allarmanti. Negli ultimi cinque anni, l'Italia è passata dal quarantunesimo al sessantanovesimo posto in graduatoria, con un indice di corruzione percepita fermo al 3.9. Volendo essere più espliciti, in Europa, se i primi

posti sono sempre occupati dai paesi scandinavi, dietro all'Italia ci sono solo Romania, Bulgaria e Grecia.

I dati dell'organizzazione internazionale trovano conferma nelle numerose inchieste e indagini delle forze dell'ordine. Nel febbraio del 2012, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, il presidente della Corte dei Conti, ha sottolineato la gravità della situazione che riguarda non soltanto la diffusione di fenomeni di corruzione e malaffare ma anche il livello raggiunto dall'evasione fiscale. Nel corso del 2010 – si legge nella relazione dell'Alta Corte – in termini complessivi dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo della Guardia di Finanza e dal Corpo forestale dello Stato sono stati denunciati 237 casi di corruzione, 137 di concussione e 1.090 di abuso d'ufficio, che rispetto a quelli denunciati nel 2009 indicano un incremento del 30% dei reati corruttivi, mentre si riscontra un diminuzione rispettivamente del 15% e del 5% per i reati concessivi e di abuso d'ufficio. Le stesse forze di polizia hanno denunciato complessivamente 708 persone per corruzione, 183 per concussione e 2.290 per abuso d'ufficio. Il peso della corruzione si attesta in media su valori che oscillano tra gli 850 e i 1.000 euro per ogni cittadino. Ma questo è solo il costo immediato della tangente, è invece praticamente impossibile quantificare il peso della corruzione sullo sviluppo socio-economico del Paese. Pensiamo ai ritardi nei lavori pubblici, alla lievitazione dei costi, all'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere ecc.

Il contrasto alla corruzione non è stato certamente una priorità nell'azione dei governi passati. Il tema è stato inserito nell'agenda politica del Ministro della giustizia soltanto negli ultimi mesi, dopo che il fenomeno è diventato incontenibile. Attualmente è in discussione in Parlamento un disegno di legge per inasprire le pene e allungare i tempi di prescrizione, ma è difficile prevedere se sarà approvato prima del termine della legislazione.

Da questo punto di vista, gli enti locali possono fornire un importante contributo per frenare il fenomeno della corruzione. La lotta al dilagare delle tangenti non riguarda unicamente i piani alti di governo, ma deve partire fin dai livelli più bassi e più vicini al cittadino delle istituzioni. Può essere allora utile individuare alcune delle principali iniziative avanzate a livello locale dalle amministrazioni comunali. Infine, un'iniziativa da ricordare è rappresentata dal

codice etico per gli enti locali, ovvero la cosiddetta “Carta di Pisa” (dal nome della città dove il gruppo di esperti si è riunito per elaborarla), un codice etico predisposto da un gruppo di esperti su impulso di Avviso Pubblico, e destinato agli enti e agli amministratori locali che puntano al contrasto della corruzione e dell’infiltrazione mafiosa e alla diffusione e alla crescita della trasparenza e della legalità nella pubblica amministrazione. La Carta può essere considerata un primo tentativo di elaborazione di una politica anticorruzione proveniente dal basso. Al momento, il documento risulta sottoscritto dai comuni di Certaldo (FI), Pisa, Quarrata (PT), Giovinazzo (BA), Vittoria (RG), Castelnuovo Cilento (SA), ma si spera che esso possa essere presto approvato da un numero più vasto di amministrazioni comunali.

Sottoscrivendo il Codice, i Sindaci si impegnano: a realizzare un piena trasparenza patrimoniale tramite il sito internet del Comune; a non accettare regali eccedenti 100 euro l’anno per ogni soggetto che effettua il dono; a rendere pubblico l’eventuale conflitto di interesse; ad attenersi alle regole in vigore volte a limitare il cumulo dei mandati politici; a non svolgere, nei successivi cinque anni all’incarico, attività lavorative presso soggetti privati che hanno avuto rapporto con l’Amministrazione; a non accettare finanziamenti irregolari non dichiarati. Anzi, a rendere pubbliche, ogni anno, tutte le fonti di finanziamento regolare; ad astenersi dal ricevere finanziamenti diretti alla propria attività politica da parte di chi ha avuto rapporti contrattuali con l’Amministrazione; a dimostrare la più ampia disponibilità nel favorire l’accesso alle informazioni; a favorire la conoscenza della vita amministrativa del Comune tramite l’informazione che favoriscono la partecipazione dei cittadini; ad opporsi al reclutamento di personale non basato sui meriti e le competenze; a ridurre allo stretto necessario il ricorso a consulenti esterni; a rendere pubblico su Internet l’elenco delle nomine e i termini di scadenza dei mandati; a rispondere in maniera diligente, sincera e completa alle richieste di informazione da parte dei mezzi di comunicazione.

In un periodo di crisi come quello attuale, caratterizzato da una maggiore difficoltà di accesso al credito, le imprese si trovano a dover fronteggiare gravi problemi di liquidità finanziaria e spesso sono tentate ad accettare le offerte di denaro provenienti da cravattari e usurai collegati alla criminalità organizzata.

Secondo SOS Impresa, il giro d'affari in Italia dell'usura si aggira oggi intorno ai 20 miliardi di euro, con oltre 600 mila vittime concentrate prevalentemente nelle regioni della Campania, del Lazio e della Sicilia. Anche il fenomeno estorsivo, nonostante gli straordinari successi delle forze dell'ordine e la presa di posizione delle associazioni di categoria, resta profondamente diffuso e radicato nel Mezzogiorno, ma riguarda anche alcune realtà seppur circoscritte del settentrione. Rifacendoci nuovamente ai dati della Confesercenti, secondo SOS Impresa gli introiti del pizzo in Italia ammonterebbero a 9 miliardi di euro, con circa 150 mila commercianti coinvolti.

Tali forme di criminalità parassitaria, dunque, oltre a costituire una delle cause principali dell'arretratezza di ampie aree del nostro Paese, impediscono la crescita e lo sviluppo dell'economia e delle società italiana nel suo insieme. L'impegno contro tutte queste forme di criminalità non può che essere una priorità assoluta per l'attività degli enti locali. I comuni possono fare tantissimo per sostenere le famiglie in difficoltà e per contenere la diffusione dei fenomeni criminali che costituiscono una grave minaccia alla libertà degli operatori economici, agli equilibri di mercato ed al mantenimento delle normali regole sulla concorrenza.

Su questo importante fronte antimafia è confortante registrare l'attivazione di numerose iniziative intraprese a livello comunale. Anche in tema di iniziative antiracket e antiusura sono stati infatti sottoscritti degli importanti protocolli di legalità. Ne segnaliamo due. La prima è stata promossa nel mese di marzo del 2012 dal comune di Catania. La giunta etnea con l'approvazione di una delibera ha adottato un regolamento antiracket per incentivare gli imprenditori a denunciare le richieste di pizzo. Il comune si è impegnato a sospendere per cinque anni il pagamento delle tasse comunali agli operatori economici che denunciano i propri estorsori. Per ottenere gli aiuti non basterà solo denunciare racket e usura, sarà necessario collaborare con i magistrati per ricostruire i fatti ed aiutare gli inquirenti a condannare i colpevoli. Il bando è stato già sottoscritto ed agli uffici è arrivata la prima richiesta da parte di un commerciante. Le risorse ammontano a 100 mila euro per il 2011 e altrettanti per il 2012. Il denaro stanziato servirà a pagare le imposte e le tasse comunali di chi ha denunciato (l'imposta sulla casa e sulla spazzatura, l'imposta comunale su pubblicità e affissioni, i canoni idrici che

saranno pagati per 10 anni, persino le concessioni per i posteggi nei mercati). La delibera, su Sostegno alle imprese che hanno sporto denuncia nei confronti di atti di estorsione e/o usura, è stata pensata per i piccoli negozianti con meno di quindici dipendenti e con un fatturato sotto il milione di euro. Pur riconoscendo i limiti di questa misura che è pur sempre legata alla disponibilità del capitolo di bilancio, non si può non rilevare l'utilità oltre che la valenza simbolica dell'iniziativa che interviene su un ambito molto delicato soprattutto in Sicilia.

Estorsione e usura rappresentano una grave problematica anche e soprattutto nei piccoli centri come quelli dell'area vesuviana in Campania. Qui il comune di San Giorgio a Cremano (NA) ha sottoscritto un protocollo di intesa in collaborazione con l'Anci per prevenire e contrastare la diffusione di questi reati. Tre, in particolare, sono le iniziative che sono state approvate dalla giunta comunale: l'apertura di uno sportello antiracket e Antiusura; l'attivazione di un numero verde gratuito per cittadini e commercianti; l'adesione, al progetto dell'associazione "Antiracket & Antiusura Portici". Per quanto riguarda lo sportello, si tratterà di una struttura aperta al pubblico per ascoltare e supportare le persone vittime di questi reati ma anche per aiutarle a denunciare, diffondendo così tra i cittadini la cultura della legalità. Per aiutare le vittime di questi reati ad uscire dalla paura e dall'isolamento sarà attivato un numero verde gratuito per offrire, nel rispetto della massima privacy e riservatezza, sostegno e consulenza legale anche a tutte quelle persone che non trovano la forza di uscire allo scoperto. Infine l'Amministrazione comunale s'impegna a realizzare interventi sul territorio per la prevenzione del fenomeno, promuovere iniziative locali e nazionali volte a diffondere le buone pratiche legate al contrasto delle attività illegali collegate al racket e all'usura e favorire iniziative di "consumo critico" stimolando la formazione di elenchi fornitori costituiti dagli imprenditori che aderiscono alla Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura Italiane.

3. Il riutilizzo dei beni confiscati

È innegabile riconoscere l'esistenza di un grosso ritardo da parte delle istituzioni nella gestione dei beni confiscati. Ciò è dovuto, tra le altre cose, anche probabilmente a una mancata presa di coscienza della straordinaria funzione sociale ed economica che possono avere i beni confiscati per gli enti locali. Permane la sensazione di una sottovalutazione dell'immenso valore che potrebbero avere questi beni se reimmessi nel tessuto socio-economico locale. Peraltro, le disposizioni contenute nel nuovo codice antimafia, non soltanto ribadiscono la possibilità per i comuni di destinare i beni assegnati per finalità sociali, ma prevedono anche la possibilità di sfruttarli economicamente. Questo significa che per la prima volta viene riconosciuta una valorizzazione economica dei beni confiscati da parte dell'ente locale, a condizione ovviamente che poi tali proventi siano reinvestiti e utilizzati per delle finalità sociali. In un momento di crisi economica, i beni confiscati potrebbero quindi tradursi in un volano per la stessa ripresa economica del Paese. Si potrebbe creare un circolo virtuoso, che dai beni confiscati alla mafia produca reale ricchezza per la comunità locale. A titolo d'esempio, si potrebbero reinvestire i proventi derivanti ad esempio dal riutilizzo di terreni, magazzini, immobili che possono essere affittati per conseguire proventi da utilizzare per servizi da destinare alla collettività.

L'impressione è purtroppo che molti comuni non abbiano ancora preso coscienza di questa importante risorsa. Negli enti locali la tendenza è infatti quella di ricondurre la gestione dei beni confiscati all'interno del settore patrimonio del comune, mentre in realtà soprattutto in certe aree del Paese dove i beni confiscati sono veramente tanti dovrebbero e potrebbero essere creati degli uffici speciali per la gestione e la valorizzazione dei beni confiscati con una struttura e del personale *ad hoc*.

Negli enti locali esiste, tuttavia, un problema rilevante legato alla sensibilità e alla preparazione dei soggetti. Si vedono a volte catapultati sulle scrivanie cespiti di faldoni riferiti ai beni confiscati. Se i soggetti preposti alla gestione delle pratiche mostrano sensibilità, seppur tra grandissime difficoltà, riescono a venire a capo del problema, spinti da un animo civico.

Per quanto riguarda il Comune di Palermo, ad esempio, si è fatto riferimento all'ufficio delle risorse immobiliari. Si tratta di un ufficio che è preso di mira da centinaia di telefonate da parte di soggetti che chiedono informazioni in merito alle modalità di attribuzione dei beni confiscati. Non è infrequente che, in contesti urbani di dimensioni limitate, gli amministratori locali scelgano di rivolgersi all'esterno allorché essi debbano procedere all'attribuzione del bene. Le motivazioni appaiono chiare e sono indubbiamente legate alla stessa natura dei piccoli contesti urbani.

Bisogna anche riconoscere che il procedimento è molto farraginoso. Sono state riscontrate almeno tre criticità: innanzitutto, una carenza di personale, stante il fatto che per gestire un patrimonio di decine di miliardi di euro l'Agenzia Nazionale ha a disposizione un organico di soli 30 dipendenti; in secondo luogo, una erronea catastazione dei beni confiscati che crea distorsioni e rallentamenti; terzo, l'introduzione di una norma purtroppo ribadita anche dal codice antimafia secondo cui per la stima al momento della confisca si fa riferimento alla relazione dell'amministratore giudiziario, che generalmente è effettuata molti anni prima della confisca definitiva e risulta dunque del tutto inattendibile a distanza di così tanto tempo, costringendo l'Agenzia Nazionale a rifare un'ulteriore perizia di stima.

Moltissimi beni confiscati restano purtroppo nella gestione dell'Agenzia Nazionale. La destinazione dei beni confiscati sconta tutta una serie di problemi che spesso sono di difficile risoluzione per i comuni che richiedono l'intervento di altri attori istituzionali: in molti immobili ad esempio restano nel controllo diretto o indiretto dei prevenuti, e quindi fruirne diventa difficile o quanto meno problematico; in altre circostanze ci troviamo di fronte invece a beni confiscati soltanto per una quota che non consentono nessuna possibilità di riutilizzo. Uno dei grossi problemi segnalati dagli amministratori locali è l'acquisizione di beni confiscati gravati da ipoteca.

Rispetto a questo problema, sembrerebbe che il nuovo codice antimafia ribalti quella giurisprudenza che si era consolidata, secondo la quale, l'assegnatario del bene doveva farsi carico dei debiti accumulati. Il codice antimafia sembrerebbe prevedere che l'acquisizione del bene avvenga a titolo originario e che sia lo Stato a pagare l'eventuale creditore che vanta dei diritti reali sul bene.

Si potrebbe anche prevedere, nel momento in cui viene previsto un riutilizzo economico dei beni confiscati, di realizzare una forma di compensazione con le banche per il utilizzo dei beni con finalità sociali oppure ancora coinvolgere la banca stessa in un ulteriore mutuo omnicomprensivo per finanziare le finalità del reimpiego dei beni. Nonostante questi problemi, si rileva ancora l'esistenza di moltissimi beni oggettivamente sfruttabili, privi di quelle criticità appena evidenziate, che allo stato attuale sono abbandonati. Ancora nel 2012, su oltre 500 beni sequestrati, tra appartamenti, ville, depositi, terreni, box ecc. nella città di Palermo ne risultavano assegnati soltanto 155. Accanto alle difficoltà oggettive, non bisogna quindi dimenticare le criticità dovute a una amministrazione incapace.

Se utilizzati a fini sociali, dunque, i beni confiscati potrebbero contare sul grande valore simbolico che, come sopra detto, andrebbe ad integrarsi con la capacità di produrre reddito. Il ruolo dell'ente locale nel delicato compito di restituire alla collettività un bene precedentemente inserito in un circuito di economia criminale diventa, dunque, cruciale. L'avvio di iniziative culturali, ad esempio, che danno spazio al coinvolgimento dei giovani, ben si lega con quello che potremmo definire "effetto di trascinamento". In questi casi, il fatto stesso di dare una svolta all'utilizzo di un immobile o di un fondo, suscitando interesse nella collettività, potrebbe avviare sinergie positive.

Ci sono però dei casi eccellenti in Italia: uno di questi è il Consorzio Sviluppo e Legalità, nel territorio corleonese. Si tratta di un caso che poi è stato imitato e che ha costituito una delle migliori prassi. La parola "sinergia", per questo esempio, è rappresentativa. Nessuno avrebbe scommesso sul fatto che otto comuni del territorio corleonese avrebbero lavorato insieme per raggiungere un obiettivo comune, ovvero quello di gestire in maniera virtuosa il problema relativo ai beni confiscati. In quel caso, oltre alla spinta chiaramente determinante della Prefettura che ha favorito l'azione locale, un dato cruciale riguarda i punti di forza che ciascun comune riconosceva all'altro. In questo caso il vantaggio è stato costituito dalla considerazione del fatto che vi fossero dei territori in grado di poter disporre di un consistente numero di beni confiscati, e realtà che "vantavano" una storia di lotta alla mafia fatta anche di nomi noti. Il riferimento va a San Giuseppe Jato, ad esempio, con pochissimi beni confiscati e a Corleone, che non aveva dato natali a

nessun mafioso di spicco, ma che poteva contare su un numero enorme di beni confiscati. Insieme, hanno considerato in termini positivi un lavoro congiunto.

Il soggetto politico, e al contempo il propulsore del cambiamento, è stato la Prefettura, ma la competenza è stata tutta locale.. Nei casi in cui la Prefettura non è stata così incisiva e quando non vi sono state le competenze necessarie, gli enti locali (in passato) hanno svolto un ruolo marginale e, perlopiù, di circostanza.

L'ente locale, in questi casi, pone in essere allora un'azione di resistenza che poi si rivela fondamentale nella diffusione di comportamenti virtuosi. In questo contesto, la confisca costituisce uno degli strumenti più incisivi, rendendo possibile anche minare al fondamento del consenso, a volte anche basato sull'ostentazione della ricchezza, del potere.

Per quanto concerne, invece, la vendita dei beni confiscati potrebbe anche essere compresa, ma solo come extrema ratio. Se ci si trovasse a dover scegliere tra il deperimento e la vendita, certamente quest'ultima costituirebbe una soluzione preferibile. Tuttavia, prima di decidere di immettere sul mercato un bene confiscato, sarebbe opportuno domandarsi se sono state battute tutte le strade percorribili per rendere fruibile il bene stesso in un modo alternativo. Basti vedere quello che si è realizzato in quei pochi casi, per rendersi conto che la valorizzazione del bene non necessariamente passa attraverso la vendita immediata.

Una decisione condivisibile potrebbe essere quella di vendere un bene perché difficilmente può essere utilizzato; altra scelta sarebbe quella di riconvertirlo in uno strumento di sviluppo economico. La vendita, secondo i nostri interlocutori, non deve essere vista come una soluzione ai problemi dell'Erario. Essa, inoltre, gestita senza una preparazione adeguata darà dei risultati deludenti. È chiaro che il naturale destinatario di queste risorse è proprio l'ente locale che può e deve giocare un ruolo centrale.

Bisogna forse sollevare velo di ipocrisia, secondo cui si parte dal presupposto che tutti i beni confiscati sono utilizzati, non è così, spesso vengono lasciati abbandonati a se stessi perché l'agenzia e i comuni non hanno soldi per ristrutturarli, spesso per la difficoltà di destinazione rimangono i preventi all'interno delle loro abitazioni, e quindi bisogna trovare una soluzione di

mediazione tra il serio pericolo che rientrino nella disponibilità dei mafiosi e il rischio altrettanto grave di evitare che questi beni vengano abbandonati a se stessi.

Ovviamente in caso di vendita dei beni dovrebbero essere fissati dei criteri molto stringenti. Per esempio, oltre al vincolo di inalienabilità per cinque anni che già è previsto ma che in realtà rischia di non avere alcuna efficacia perché è evidente che il bene non viene acquistato direttamente dal mafioso ma da un prestanome, si potrebbe imporre al soggetto acquirente di presentare la propria dichiarazione dei redditi, e di verificare di conseguenza la sua capacità reale di acquistare il bene. In altre parole, bisognerebbe creare una rete di protezione coinvolgendo la prefettura per svolgere gli opportuni accertamenti sull'acquirente. La vendita del bene dovrebbe essere una opzione residuale rispetto alle primarie ipotesi.

Con riferimento, invece, al ricorso a soggetti esterni, in grado di esprimere competenze manageriali, tale scelta costituirebbe un ottimo strumento per trarre vantaggio dai patrimoni confiscati e per far sì che questi generino più facilmente profitti. L'idea dei manager può rivelarsi positiva ma non bisogna dimenticare che gestire un bene confiscato presenta alcune peculiarità. Bisogna fare attenzione infatti a non creare una precisa simmetria di gestione tra una azienda sana e una azienda mafiosa. Un ritardo però si riscontra nella predisposizione di un albo degli amministratori giudiziari, e nella determinazione dei compensi degli stessi amministratori. In particolare, si tratta di attività che fino ad oggi sono state svolte in assenza di una regolamentazione normativa completa. Si palesa la necessità di un albo con che preveda l'apporto non solo di soggetti che possano esprimere competenze legali, ma anche economiche.

Per consolidare questa posizione, si ricordi che ad oggi, il procedimento basato sulla mera confisca di immobili è una categoria residuale. Il gran numero di imprese di grandi dimensioni confiscate (dati in linea con il sistema complesso di relazioni tra criminalità organizzata ed economia) rende necessarie delle competenze che per loro natura sfuggono ai magistrati e ai professionisti legali.

Le dinamiche che contraddistinguono la vita delle imprese a seguito della procedura di confisca, fanno sì che la stragrande maggioranza di quelle imprese

che poi falliscono non riesce a stare sul mercato, se non foraggiata da liquidità proveniente dalle reti criminali.

In questi casi va necessariamente fatta una distinzione, suddividendo le imprese sottoposte a misure patrimoniali in due gruppi.

Ad un primo gruppo appartengono le imprese la cui stessa esistenza è vincolata ai rapporti intessuti con esponenti delle organizzazioni criminali, che, il più delle volte, permettono l'esistenza di un regime di monopolio di cui gode, appunto, l'azienda in questione. In questo caso si assiste ad una vera e propria distorsione delle regole della concorrenza. Altre volte queste imprese vengono tenute in vita per consentire il riciclaggio di capitali illeciti. Sono molte, chiaramente, le imprese di questo tipo che a seguito delle procedure patrimoniali non riescono più a stare sul mercato. Il fallimento cui sono destinate potrebbe, qui, essere considerato come la logica conseguenza del ripristino della legalità.

Ad un secondo gruppo, invece, appartengono quelle imprese a partecipazione mafiosa, che molto spesso sono di grandi dimensioni. Non è frequente trovare grandi imprese che costituiscono un canale di riciclaggio, anche perché attirerebbero maggiormente l'attenzione. La presenza, inoltre, dei conti fuori ordine complicherebbe le cose. C'è, dunque, un altro tipo di impresa, non necessariamente rappresentata da queste caratteristiche: si tratta di imprese nelle quali si registra una sinergia tra capitali, interessi e soci legali e capitali, interessi e soci illegali. In questi casi, le scelte tecniche sono operate da un soggetto che potremmo definire vero imprenditore con una sua storia imprenditoriale, e che in un certo momento è entrato in contatto con un'organizzazione criminale, potendo contare su disponibilità economiche di alto livello.

Per una impresa a partecipazione mafiosa non si può parlare di una vera e propria lavanderia. Spesse volte si tratta di imprese che hanno, dunque, una loro storia, che precedentemente stavano sul mercato e che magari, in un momento di difficoltà, hanno superato i problemi grazie ad accordi con soggetti criminali. In questi casi il reinserimento in un circuito legale diventa non solo ambito, ma possibile. Delle grosse imprese sottoposte a sequestro o confisca molte sono riuscite a rimanere sul mercato. Però è indubbio il bisogno di una sinergia virtuosa tra amministrazione giudiziaria e competenze manageriali. Nei casi in cui

un'impresa opera in un circuito legale non sussistono più motivi per escluderla dalle partnership che vedono il coinvolgimento del soggetto pubblico. Ecco, allora, che il ripristino della legalità è stato portato a compimento.

In definitiva, è probabilmente necessario anche ripensare in maniera più radicale lo stesso funzionamento dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati. Con la sua istituzione si è, infatti, venuto a creare un momento di grande confusione, mentre le competenze prima erano della Agenzia del demanio che è presente in ogni provincia, oggi tutte le competenze sono state spostate all'Agenzia, ma non si comprende in verità come, con un organico di 30 persone, tale ente possa gestire i sequestri e le confische di tutta Italia.

Bibliografia

- Bongioanni M. (2012), *Certificati antimafia. Contrastare l'infiltrazione mafiosa*, in Narcomafie, 17 gennaio 2012, disponibile all'url <http://www.narcomafie.it/2012/01/17/certificati-antimafia-contrastare-linfiltrazione-mafiosa/>
- Corte dei Conti (2012), Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011. Relazione scritta dal procuratore generale Mario Ristuccia, 22 febbraio 2011, disponibile all'url http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/procura_generale/relazioni_anni_giudiziari/inaugurazione_anno_giudiziario_2011.pdf
- Direzione Investigativa Antimafia (2011), *Relazione semestrale*, I semestre, Ministero dell'Interno, Roma.
- Direzione Nazionale Antimafia (2011), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2010 al 31 dicembre 2011*, Roma.
- Sos Impresa-Confesercenti (2010), XII Rapporto. Le mani della criminalità sulle imprese, Roma, disponibile all'url <http://www.sosimpresa.it>

Transparency International (2011), *Tables on Corruption perception index*,
http://www.transparency.it/upload_doc/CPI_table.pdf