


## RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO esce quattro volte l'anno | *is published four times a year*

Prezzi per il **2021** | **2021 price list**

- singolo fascicolo | *single issue* € 37,50
- fascicoli arretrati | *back issues* € 41,50
- abbonamento annuo solo carta | *annual subscription – print only*: Italia | *Italy* € 148,00 (€ 92,00 privati | *individuals*) – estero | *rest of the world* € 174,00 (€ 129,00 privati | *individuals*)
- abbonamento annuo carta + online  *mono* (solo per enti e società) | *“print + digital RW mono” annual subscription (institutional)*: Italia | *Italy* € 178,00 – estero | *rest of the world* € 204,00

Per abbonarsi o acquistare fascicoli arretrati | *For all subscriptions and back issues please contact*

**Società editrice il Mulino** – Strada Maggiore 37 – I-40125 **Bologna**

tel. +39 051 256011 – fax +39 051 256034 – [diffusione@mulino.it](mailto:diffusione@mulino.it) – [www.mulino.it/riviste](http://www.mulino.it/riviste)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite | *Payment instructions (all payments to be made in Euros €)*

- versamento su conto corrente postale n. 15932403 (*account deposit – Italy only*)
- bonifico bancario intestato a | *bank transfer to Società editrice il Mulino S.p.A.*, Banca Popolare di Milano (IT86N050340243700000011429; BAPPIT21208)
- carta di credito (Visa/Mastercard o American Express) o Paypal | *credit card or Paypal*

**Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno.** Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati | *All subscriptions are entered on a calendar year basis running from January to December. Subscribers who sign up during the year will receive all back issues.* I fascicoli non pervenuti devono essere reclamati esclusivamente entro 30 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo | *All claims for missing print issues must be made within one month of receipt of the following issue; after this deadline, they must purchased separately.* Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto | *When notifying a change of address, please attach your current mailing label.*

Gli abbonati alle riviste del Mulino godono di uno sconto del 5% su tutti i volumi pubblicati dal Mulino, indirizzando l'ordine direttamente all'editore e precisando la situazione di abbonato | *Subscribers are entitled to a 5% discount on Il Mulino books (orders must be sent directly to the publisher).*



[www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)

Rivisteweb è la piattaforma italiana multieditore per le scienze umane e sociali che consente di accedere all'archivio elettronico delle riviste del Mulino ricercabili nel full text e nei metadati e indicizzate dai principali motori di ricerca e repertori disciplinari. Gli enti (istituzioni, società o biblioteche) possono sottoscrivere:

- un **abbonamento integrato carta + online**  *mono*, che consente di avere accesso anche in rete all'annata per la quale si è sottoscritto un abbonamento cartaceo;
- un **abbonamento integrato carta + on line**  *campus*, che dà diritto all'accesso a tutte le riviste per le quali si è sottoscritto un abbonamento – compresi gli archivi – da tutta la rete, da parte degli utenti autorizzati.

Tutti possono acquistare online i singoli articoli a partire dal 1997, ad esclusione dell'annata corrente.

*Rivisteweb is the leading platform for Italian journals in the humanities and social sciences. Aimed at universities and public or private institutions, it provides access to articles from Il Mulino electronic archive, which are searchable by full text and metadata and indexed by the major search engines, disciplinary indexes and discovery services.*

- **Members of subscribing universities and institutions** can access current issues and the archive of back volumes from their authenticated network and via proxy.
- **Subscribers to “print + digital RW mono” edition** can access issues from the current year.
- **Individuals and print only subscribers** can buy digital articles, but not from the current year.

## COMITATO SCIENTIFICO

Sabino Cassese (*Presidente*), John Bachtler, Marcello Clarich, Giacinto della Cananea, Tommaso Edoardo Frosini, Giuseppe Morbidelli, Rosario Sapienza

*La «Rivista giuridica del Mezzogiorno» è stata fondata nel 1987 da Massimo Annesi, che ne è stato Direttore sino alla scomparsa, avvenuta il 2 marzo 2005. Del Comitato scientifico della Rivista hanno fatto anche parte Giorgio Crisci, Massimo Severo Giannini, Giovanni Marongiu, Gustavo Minervini, Gabriele Pescatore e Pasquale Saraceno.*

## DIRETTORE

Manin Carabba

## REDAZIONE

Renato Bruschi, Giovanni Cafiero, Agnese Claroni, Adriana Di Stefano, Luigi Famiglietti, Roberto Gallia, Luigi Gianniti, Gian Paolo Manzella, Laura Polverari, Vincenzo Mario Sbrescia, Grazia Vitale

*Coordinatore*, Agnese Claroni

Svimez - Via di Porta Pinciana, 6 - 00187 Roma  
Tel. (06) 478501 - Fax 47850850 - e-mail: [svimez@svimez.it](mailto:svimez@svimez.it)

La «Rivista giuridica del Mezzogiorno» si colloca nell'Area 12 e 13 dell'Elenco delle Riviste Scientifiche dell'ANVUR. È presente in: DoGi-Dottrina Giuridica, Articoli italiani di periodici accademici (AIDA), JournalSeek, Essper, Catalogo italiano dei periodici (ACNP), Google Scholar, Primo Central (Ex Libris), Eds (EBSCO). La rivista fa inoltre parte del CRIC - Coordinamento Riviste Italiane di Cultura. Dal 2018, la «Rivista giuridica del Mezzogiorno» ha avuto la menzione speciale come pubblicazione periodica di elevato valore culturale.

# RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

---

Anno XXXV, 2021, Numero 1

*Questo numero* 7

## LE MISURE A SOSTEGNO DELLA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

SAGGI

Giovanni Russo, *Le Mafie al tempo della Covid-19* 13

Giovanni Frazzica e Antonio La Spina, *Mafie, illegalità ed emergenza Coronavirus: rischi ed opportunità* 21

\*\*\*

Giacomo Di Gennaro e Giovanni Pastore, *La crisi economica post-pandemia: alcuni indicatori di risk assessment strategico dell'operatività delle mafie* 39

Valentina Punzo e Attilio Scaglione, *L'efficacia delle politiche antiracket: un bilancio della legge 44/1999 a vent'anni dalla sua attuazione* 69

Pasquale Troncone, *La confisca del profitto da reato associativo. Un vasto territorio normativo privo di un ordine sistematico* 83

Pietro Paolo Guzzo, *Funzionari pubblici e 'ndrine imprenditrici nella ragnatela degli appalti autostradali in Calabria. Ipotesi, tipologie, scenari di ricerca sulle burocrazie 'ndranghetistiche tra sociologia dell'organizzazione e del diritto* 101

Roberta Aurilia e Federica Di Rienzo, *Riforma del Codice degli Appalti e lavori pubblici. Quali strade per contrastare l'infiltrazione delle mafie?* 127

Umberto Di Maggio, <i>La nuova mafia dei pascoli. Land grabbing e frodi in agricoltura come forma di criminalità economico-finanziaria nel Mezzogiorno</i>	141
Andrea Procaccini, <i>La percezione della corruzione tra gli studenti di due Province campane</i>	157
Caterina De Benedictis, <i>I beni confiscati alla criminalità organizzata: da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro</i>	175
ALTRI CONTRIBUTI	
Amedeo Lepore, <i>Le Zone Franche Montane in Sicilia</i>	199
Agnese Claroni, <i>Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte</i>	215
Paolo Colasante, <i>Il Governo «riscrive» la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale</i>	237
ITALIANI DI IERI, PER RICOSTRUIRE L'ITALIA DI DOMANI	
Giampaolo Conte e Gian Paolo Manzella, <i>Pasquale Saraceno</i>	259
Gian Paolo Manzella, <i>Luigi Granelli</i>	263
RASSEGNE	
1. La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (luglio-novembre 2020), <i>a cura di Agnese Claroni</i>	269
2. Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, <i>a cura di Gianpaolo Fontana</i>	284
DOCUMENTI E NOTIZIE	
1. «Amministratori sotto tiro», <i>Rapporto 2019 di «Avviso Pubblico»</i> (22 giugno 2020) (A.C.)	291

2. *Il «Dipartimento per l'analisi e il monitoraggio dei fenomeni criminali e mafiosi» presso la Pontificia Accademia Mariana Internationalis* (17 settembre 2020) (A.C.) 292
3. *Il rafforzamento degli interventi per la ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne nella «Nota di aggiornamento al DEF 2020»* (9 ottobre 2020) (A.C.) 293
4. Caritas italiana, *«Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia»* (17 ottobre 2020) (R.G.) 295
5. IFEL, *«La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020. Decima edizione»* (21 ottobre 2020) (R.G.) 297
6. ISPRA, *«Rapporto di sostenibilità 2020»* (ottobre 2020) (R.G.) 298
7. Legambiente, *«Ecosistema urbano 2020. Rapporto sulle performance ambientali delle Città»* (9 novembre 2020) (R.G.) 299
8. *La «Relazione Annuale della Corte dei Conti europea sull'Esercizio finanziario 2019»* (10 novembre 2020) (A.C.) 301
9. CENSIS, *«54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020»* (4 dicembre 2020) (A.C.) 302
10. SNPA, *«La qualità dell'aria in Italia. Edizione 2020»* (dicembre 2020) (R.G.) 304

#### RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

##### 1. *Recensioni*

- Massimo Fornasari, *La Banca, la Borsa, lo Stato: una storia della finanza (secoli XIII-XXI)*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 224, Recensione di Vincenzo Camuso 307
- Vincenzo Scotti e Sergio Zoppi, *Governare l'Italia: da Cavour a De Gasperi a Conte oggi*, Roma, Eurilink, 2020, pp. 327, Recensione di Gian Paolo Manzella 308
- Luca Bianchi e Antonio Frascilla, *Divario di cittadinanza, Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2020, pp. 176, Recensione di Roberto Gallia 310

- Giuseppe De Rita, *Il lungo Mezzogiorno. Interpretazione e narrazione. Antologia 1966-2020*, Bari-Roma, Laterza, 2020, pp. 224, Recensione di Vincenzo Mario Sbrescia 311
- Stelio Mangiameli, Andrea Filippetti, Fabrizio Tuzi e Claudia Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2020, pp. 439, Recensione di Roberto Gallia 313
- Mario Bonaccorso, *L'uomo che inventò la bioeconomia. Raul Gardini e la nascita della chimica verde in Italia*, Milano, Edizioni Ambiente, 2020, pp. 140, Recensione di Amedeo Lepore; Recensione di Gian Paolo Manzella 314
- Marco Frittella, *Italia green, La mappa delle eccellenze italiane nell'economia verde*, Roma, RAI Libri, 2020, pp. 236, Recensione di Gian Paolo Manzella 317
- Simone Tagliapietra, *L'energia del mondo: geopolitica, sostenibilità, Green New Deal*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 157; Stefano Maggi, *Mobilità sostenibile: muoversi nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 167; Luca Beverina, *Futuro materiale: elettronica da mangiare, plastica biodegradabile, l'energia dove meno te l'aspetti*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 168, Recensione di Gian Paolo Manzella 318
- Alfonso Fuggetta, *Il Paese Innovatore*, Milano, EGEA, 2020, pp. 190, Recensione di Gian Paolo Manzella 319
- Matteo Landoni, *L'impresa spaziale italiana: dall'intervento pubblico all'innovazione tecnologica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 208, Recensione di Gian Paolo Manzella 320
- Domenico Cersosimo e Carmine Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 240, Recensione di Roberto Gallia 322
2. *Schede bibliografiche*
- Calabria Regione Aperta: verso la Rete dei Giovani Talenti*, Ricerca SVIMEZ-Associazione ex Consiglieri regionali della Calabria, 2019, pp. 229 (A.C.) 324

Sabino Cassese, <i>Il buon governo. L'età dei doveri</i> , Milano, Mondadori, 2020, pp. 280 (A.C.)	324
Alessandra Smerilli, <i>Donna Economia: dalla crisi ad una nuova stagione di speranza</i> , Cinisello Balsamo (MI), Edizioni San Paolo, 2020, pp. 189 (G.P.M.)	325
Martha Nussbaum, <i>La monarchia della paura. Considerazioni sulla crisi politica attuale</i> , Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 220 (G.P.M.)	326
Gilberto Capano e Alessandro Natalini (a cura di), <i>Le politiche pubbliche in Italia</i> , Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 248 (R.G.)	327
Sergio Anselmi, <i>Storie di Adriatico</i> , Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 208 (R.G.)	327
Simona Negruzzo, <i>Andare per università</i> , Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 140; Giovanni Brizzi, <i>Andare per le vie militari romane</i> , Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 136 (R.G.)	327
Stefano Mancuso, <i>La pianta del mondo</i> , Bari-Roma, Laterza, 2020, pp. 192 (R.G.)	328
Leonty Soloweitschik, <i>Un proletariato negato. Studio sulla situazione sociale ed economica degli operai ebrei</i> , Milano, Biblion Edizioni, 2020, pp. 212 (R.G.)	328
Bruno Ranucci, <i>La grande illusione. L'industrializzazione del Mezzogiorno. La manifattura ceramica Pozzi di Sparanise</i> , 2020, pp. 408 (R.G.)	328
3. <i>Libri ricevuti</i>	330
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	333





## Questo numero

*In questo numero, la «Rivista giuridica del Mezzogiorno» ha voluto dedicare la sezione monografica al tema della lotta alla criminalità organizzata: un tema a cui, già in passato, era stato riservato ampio spazio, e che anche nell'annuale Rapporto SVIMEZ sull'economia e la società del Mezzogiorno ha assunto, da anni, un peso importante e un ruolo rilevante.*

*L'idea è maturata nell'ambito di un confronto del Direttore della «Rivista» Manin Carabba con il Presidente SVIMEZ Adriano Gianola, con il Direttore Luca Bianchi, con i Consiglieri Antonio La Spina e Gian Paolo Manzella, i quali, di concerto con il Comitato scientifico e con la Redazione della «Rivista», in questo difficile momento di emergenza sanitaria, hanno considerato l'opportunità di dedicare un fascicolo ad alcuni particolari aspetti del grave fenomeno malavitoso rappresentato dalla criminalità organizzata, in considerazione anche della crisi pandemica in atto, delle novità sopravvenute e dei rischi incombenti.*

*Punto di partenza sono state, in particolare, le recenti considerazioni del Procuratore Nazionale Antimafia Federico Cafiero de Raho, relative al fatto che «la crisi sanitaria è una crisi economica e sociale. Dunque, una questione criminale. Non c'è crisi che non sia una grande opportunità per le mafie». Unite alla constatazione, espressa dallo stesso Procuratore Nazionale, che i clan tendano ad approfittare della crisi innescata dal Covid-19, attraverso strumenti truffaldini, quali il prestito di denaro liquido, l'accesso ad eventuali fondi europei, la promessa di aiuto alle aziende in difficoltà, l'offerta di spesa alle famiglie, a cui si accompagnano l'adozione di nuove forme di spaccio.*

*Al Procuratore Nazionale Cafiero de Raho, e ai Procuratori Aggiunti Maria Vittoria De Simone e Giovanni Russo – Autore, quest'ultimo, dell'interessantissimo saggio che apre il fascicolo – la SVIMEZ – insieme al suo Presidente, al suo Direttore e all'intero nucleo propulsivo della «Rivista» (Direttore, Comitato scientifico*

e Redazione) – esprime un ringraziamento sentito e doveroso per aver voluto, con grande sensibilità, appoggiare e condividere questa nostra iniziativa, alla quale hanno riservato attenzione e interesse. La riflessione avviata dai Procuratori De Simone e Russo proseguirà anche nei prossimi numeri.

Il numero è stato coordinato dal Consigliere SVIMEZ Antonio La Spina, uno tra i principali promotori dell'iniziativa, e da Giacomo Di Gennaro, Docente presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, con il consueto coordinamento scientifico e redazionale di Agnese Claroni.

Nella parte monografica della «Rivista», sono stati pertanto inseriti, in apertura, i saggi di Giovanni Russo, sulle Mafie al tempo della Covid-19; e di Giovanni Frazzica e Antonio La Spina, sul tema «Mafie, illegalità ed emergenza Coronavirus: rischi ed opportunità».

Seguono i contributi di Giacomo Di Gennaro e Giovanni Pastore, sulla crisi economica post-pandemia, con riferimento a due indicatori di risk assessment strategico dell'operatività delle mafie; di Valentina Punzo e Attilio Scaglione, sull'efficacia delle politiche antiracket e sul bilancio della legge n. 44/1999 a vent'anni dalla sua attuazione; di Pasquale Troncone, sulla confisca del profitto da reato associativo, vasto territorio normativo privo di ordine sistematico; di Pietro Paolo Guzzo, su funzionari pubblici e 'ndrine imprenditrici nella ragnatela degli appalti autostradali in Calabria; di Roberta Aurilia e Federica Di Rienzo, sulla riforma del Codice degli appalti e lavori pubblici, e su quali strade siano praticabili per contrastare l'infiltrazione delle mafie; di Umberto Di Maggio, su nuova mafia dei pascoli, land grabbing e frodi in agricoltura come forma di criminalità economico-finanziaria nel Mezzogiorno; di Andrea Procaccini, sulla percezione della corruzione tra gli studenti di due Province campane; di Caterina De Benedictis, sui beni confiscati alla criminalità organizzata, da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro.

Seguono, tra gli altri contributi, quello di Amedeo Lepore, dedicato alle Zone Franche Montane in Sicilia; quello di Agnese Claroni, su Mezzogiorno, banda larga e divario digitale, con riflessioni su profili normativi e questioni aperte; quello di Paolo Colasante, sulla vicenda del Governo che «riscrive» la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere, con brevi considerazioni sui profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale.

Nella Rubrica dedicata alle donne e agli uomini che hanno ricostruito l'Italia di ieri, per ricostruire l'Italia di domani, Gian Paolo Manzella prosegue nel suo excursus, avviato nei numeri precedenti,

*e ci parla di Pasquale Saraceno e, insieme a Giampaolo Conte, traccia il profilo di Luigi Granelli.*

*Nella «Rivista» sono state quindi inserite, come di consueto, la Rassegna periodica sulla normativa nazionale per le aree sottoutilizzate, curata da Agnese Claroni e relativa al periodo luglio-novembre 2020; e la Rassegna dedicata alle recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, redatta da Gianpaolo Fontana.*

*Sono inoltre pubblicate le schede sui Documenti di interesse, predisposte da Roberto Gallia e Agnese Claroni.*

*E, da ultimo, Recensioni e Schede bibliografiche, tra le quali segnaliamo, in particolare, la Recensione di Gian Paolo Manzella al volume di Vincenzo Scotti e Sergio Zoppi, Governare l'Italia: da Cavour a De Gasperi a Conte oggi (Roma, Eurilink, 2020); la Recensione di Roberto Gallia al volume di Luca Bianchi e Antonio Frascilla, Divario di cittadinanza, Un viaggio nella nuova questione meridionale (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020); la Recensione di Vincenzo Mario Sbrescia al volume di Giuseppe De Rita, Il lungo Mezzogiorno. Interpretazione e narrazione. Antologia 1966-2020 (Bari-Roma, Laterza, 2020); la Recensione di Roberto Gallia al volume di Stelio Mangiameli, Andrea Filippetti, Fabrizio Tuzi e Claudia Cipolloni, Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020); e due Recensioni, rispettivamente di Amedeo Lepore e di Gian Paolo Manzella, al volume di Mario Bonaccorso, intitolato L'uomo che inventò la bioeconomia. Raul Gardini e la nascita della chimica verde in Italia (Milano, Edizioni Ambiente, 2020).*

(A.C.)

Roma, 23 dicembre 2020



# Le misure a sostegno della lotta alla criminalità organizzata



# Le Mafie al tempo della Covid-19

di Giovanni Russo\*

La pandemia da Covid-19, similmente a quanto accaduto o verificarsi di grandi calamità naturali e, più in generale, al determinarsi di situazioni di forte crisi (rivoluzioni geopolitiche, contrasti e squilibri socioeconomici, migrazioni di massa, ecc.), offre nuove occasioni di *business* illegali alla criminalità organizzata, che mette a frutto esperienze e reti relazionali consolidate nel tempo e sa avvalersi, con grande abilità, dei più avanzati e moderni strumenti anche tecnologici.

Ciò deriva dal fatto che l'emergenza sanitaria, questa volta globale e protratta come non mai, imprime inevitabilmente un forte stress alle strutture sociali ed economiche: il loro indebolimento crea spazi ed opportunità per le attività illecite e per gli investimenti delle ricchezze accumulate, soprattutto dal crimine organizzato.

Si tratta di una imponente massa finanziaria, derivante da un giro di affari illeciti ammontante alla stratosferica cifra di 220 miliardi di euro annui, secondo l'ultima stima dell'EURISPES (pari all'11% del PIL nazionale).

Una massa di liquidità nascoste che, al netto del reinvestimento nelle attività criminali (tradizionali o innovative), preme per trovare uno sbocco e un'allocazione produttiva, secondo le più aggressive e speculative regole dei mercati finanziari.

Vengono, da un lato, ricercati contesti caratterizzati da scarsa trasparenza e inefficienza dei controlli legali, oppure governati da intermediari non sottoposti a forme di regolamentazione (il cosiddetto *shadow banking*). Dall'altro, si selezionano i settori in grado di assicurare la massimizzazione dei profitti: da tempo gli indici di redditività, comunemente impiegati dagli analisti aziendali per valutare la convenienza degli investimenti (ROE, ROA, ROI, per citarne alcuni), sono entrati nella «cassetta degli attrezzi» della criminalità.

\* *Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo Aggiunto.*

È la inevitabile conseguenza della trasformazione delle grandi organizzazioni mafiose in vere e proprie *holding*, nelle quali, accanto ai rami «produttivi» legati ai crimini che rappresentano il *core business*, si rinvengono strutture specializzate nelle fasi «collaterali» del riciclaggio e reinvestimento. Vere e proprie schiere di esperti (o, meglio, di *professionals*, come li definisce Antonio La Spina<sup>1</sup>) in grado di confrontare un risultato economico con il capitale impiegato per ottenerlo. Ma anche di individuare i settori economici più promettenti e lucrativi a cui rivolgere l'attenzione e verso i quali indirizzare i capitali neri.

Scelte e strategie che interrogano competenze manageriali, iscrivendosi nell'esercizio dell'attività imprenditoriale.

Si va realizzando una sorta di «metamorfosi additiva» dell'agire mafioso, che somma ai crimini sostenuti da violenza e minaccia, condotte via via sempre più variegate, in un processo di adattamento alle evoluzioni dei tempi nuovi: pur sempre fondate sul «capitale» intimidatorio, che affonda le radici in decenni di stragi efferate e di una pervasiva presenza nei territori e nelle attività di tutti i giorni, ma sempre meno appariscenti.

È sempre più basso il numero degli omicidi consumati nelle piazze affollate, plateali esibizioni di forza per rivendicare il predominio o lanciare pubblici avvertimenti, a cui si affiancano azioni in cui la violenza è sempre più sfumata, sottintesa, implicita; in altri casi il «grimaldello» per realizzare gli interessi mafiosi è costituito dal metodo corruttivo, con cui si piegano le decisioni e le iniziative pubbliche (ma anche quelle private) al volere della criminalità organizzata, in cambio di benefici.

Una mafia «senza vittime» apparenti, una mafia che mostra di «accordarsi» con il funzionario pubblico, con il politico, con il direttore di banca, trascinandoli in un rapporto sinallagmatico di dare/avere dove il mutuo vantaggio sostituisce l'imposizione e la prevaricazione.

Ma è una mafia, beninteso, sempre pronta, a fronte di resistenze all'«accordo», ad attingere alla «riserva di violenza»<sup>2</sup> che la caratterizza.

L'ultimo anello della catena mafiosa, quello più lontano dalle tradizionali e conosciute forme di esteriorizzazione della capacità intimidativa, è costituito dal reimpiego dei capitali illeciti nell'economia

<sup>1</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>2</sup> Cfr. Cassazione Penale, Sez. VI, 12 giugno 2020 (ud. 22 ottobre 2019), n. 18125.



legale. Con il duplice scopo di ripulire il danaro provento dei reati e di conseguire posizioni imprenditoriali «legali» generatrici di ulteriori consistenti profitti (solo geneticamente collegabili ad un reato).

È questo un fenomeno inizialmente osservato con riferimento all'espansione delle mafie tradizionali in aree regionali e in Paesi diversi da quelli di origine: territori ricchi, nei quali è più facile cogliere affari redditizi e, al contempo, mimetizzarsi.

«Mafie in movimento»<sup>3</sup> descriveva, da un lato, la colonizzazione da parte delle organizzazioni mafiose – attraverso insediamenti criminali oppure meramente economici – del centro e del nord dell'Italia; dall'altro, poneva in evidenza il crescente peso che andavano assumendo nel *business* mafioso i flussi criminali transnazionali (traffici di droghe, di armi, di esseri umani, di rifiuti, di merci di contrabbando o contraffatte ecc.).

Oggi la descritta evoluzione non è più correlata ad una specifica tipologia di situazione ambientale: le organizzazioni criminali hanno sfruttato per prime la mobilità globale – e soprattutto intraeuropea – di capitali, servizi, beni e persone e la dilatazione degli ambiti dimensionali dei crimini rende sostanzialmente ininfluyente – a questi fini – la differenziazione tra mafie endogene e «di immigrazione», tra mafie tradizionali, nuove mafie e mafie su base etnica.

Lo 'ndranghetista che, avendo rilevato un'azienda emiliana di profilati plastici nell'ambito del descritto processo di infiltrazione economica, ha l'esigenza di investire i nuovi profitti – su piazze nazionali oppure sui mercati finanziari e azionari esteri – si trova nella stessa situazione del camorrista che ha accumulato – nei capannoni in disuso dell'hinterland napoletano o nei bunker sotterranei dei quartieri spagnoli – danaro contante derivante dallo spaccio di sostanze stupefacenti.

A quest'ultimo occorrerà, verosimilmente, un previo passaggio per immettere impunemente nei circuiti bancari/finanziari/commerciali il danaro, ma entrambi saranno alla ricerca spasmodica di canali profittevoli (e differenti dai contesti criminali che li hanno generati, in un'ottica – ancora una volta manageriale – di diversificazione) per moltiplicare le ricchezze ed occultarne la provenienza.

«Bersaglio» di questa caccia potranno essere, sulla base delle logiche dei mercati finanziari, una catena di supermercati siciliani, così come un *resort* turistico del Trentino, ovvero titoli sovrani asiatici. Non ha importanza la provenienza geografica delle dispo-

<sup>3</sup> Cfr. F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi, 2011.

nibilità economiche, così come non rileva l'ubicazione degli asset acquisiti (sempre che, in un'epoca di dematerializzazione e finanziarizzazione dei valori come quella attuale, non solo con riguardo alle «virtual currencies», ci si possa sensatamente ancora riferire ad un luogo fisico).

Le reti della finanza globale e dei mercati internazionali sono rese, da lacune e inefficienze dei presidi antiriciclaggio, penetrabili alle scorriere delle reti criminali, sempre più interconnesse e sempre più pronte a sfruttare le innovazioni proposte dal FinTech, che portano con sé «nuovi modelli di *business*, processi o prodotti, producendo un effetto determinante sui mercati finanziari, sulle istituzioni e sull'offerta di servizi»<sup>4</sup>.

Proprio queste ultime considerazioni sollecitano un'ulteriore allarmata riflessione: l'espansione dei settori sotto il controllo delle mafie, oltre a costituire fattore di inquinamento del libero mercato, laddove riguarda beni e servizi di primaria necessità, rischia di rappresentare un problema di tenuta democratica.

Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle distorsioni che si registrerebbero nei meccanismi di approvvigionamento e distribuzione, nel caso di un *lockdown* ancora più duro e protratto, laddove importanti quote del settore della panificazione, o dello stoccaggio e della commercializzazione di prodotti petroliferi o della produzione di dispositivi medicali ricadessero sotto il controllo delle mafie.

D'altra parte, i governi, nello sforzo di difendere la salute dei cittadini e di conservare la capacità produttiva ed economica dei rispettivi Paesi, spesso finiscono per adottare interventi derogatori rispetto alle normative antimafia e antiriciclaggio, rendendo più facile l'elusione, da parte dei criminali, dei presidi preventivi e repressivi anche penali.

In questo scenario si colloca l'attuale grave crisi sanitaria ed economica, caratterizzata da chiusure delle attività produttive e drammatico calo dei fatturati, contrazione della marginalità e crollo degli ordinativi, dell'occupazione e degli investimenti, penuria di liquidità e incremento delle probabilità di *default* delle aziende.

Anche il ricorso al credito (legale) risulta arduo e tutto ciò favorisce l'offerta di servizi finanziari «di prossimità» ad opera delle organizzazioni mafiose, pronte a cogliere le vulnerabilità delle piccole

<sup>4</sup> «Fintech credit: market structure: business models and financial stability implications». *Report* prepared by a Working Group established by the Committee on the Global Financial System (CGFS) and the Financial Stability Board (FSB), 22 May 2017.

e medie imprese con l'intento di fagocitarle, prima attraverso l'erogazione di prestiti di necessità (a tassi usurari), e via via – stringendo sempre più il cappio delle pretese – acquisendone il controllo sostanziale, anche quando la titolarità formale delle stesse risulti immutata.

Ma questa pressione «territoriale» non esaurisce certo il novero delle iniziative che le mafie pongono in essere approfittando della descritta terribile congiuntura.

La depressione dell'economia reale determina quella che in Borsa viene definita una fase di *bear market*, cioè un periodo in cui la necessità di fare cassa determina enormi volumi di vendite e, di conseguenza, l'andamento dei prezzi è ribassista.

Si aprono, dunque, straordinarie opportunità di acquisto a prezzi convenienti, a cominciare dai settori più direttamente colpiti dalle restrizioni alla mobilità imposte dalle misure anti Covid-19: aziende di trasporto turistico, società di viaggi, alberghi, ristoranti, centri commerciali e catene di negozi, cinema e parchi di divertimento, società sportive; ma anche la filiera collegata allo sfruttamento dello *shale oil*.

Oppure è possibile «aggreddire», grazie a disponibilità finanziarie pressoché illimitate, i comparti che la pandemia e i nuovi bisogni collettivi ed individuali hanno premiato: *Health Care* e tecnologie della comunicazione, *in primis*.

Lo *smart working* e le limitazioni agli spostamenti, dettate da provvedimenti autoritativi o semplicemente da paura, hanno, infatti, determinato la crescita esponenziale della domanda di servizi di telecomunicazione: reti, infrastrutture, applicazioni, dispositivi.

L'accesso a tali servizi da parte di milioni di persone sostanzialmente prive di dimestichezza con le tecnologie digitali e inermi di fronte alle insidie del *cybercrime*, unitamente con l'affrettato rilascio e impiego di programmi e piattaforme nati con intenti dichiaratamente ludici e/o dilettantistici, hanno creato le condizioni da «tempesta perfetta» per criminali e approfittatori (intrusioni abusive, furto di dati, *ransomware attacks*, *fake news*).

Ma hanno anche mostrato l'esistenza di un mercato con un futuro molto promettente (diverse delle modalità di interrelazione digitale, forzatamente adottate in questo periodo, resteranno nei comportamenti umani e nelle procedure lavorative e professionali anche post Covid-19), estremamente lucrativo e, soprattutto, altamente strategico per le finalità della criminalità organizzata.

La filiera dell'assistenza sanitaria è diventata, per ovvi motivi, centrale nel panorama economico mondiale: dai dispositivi di protezione individuale ai prodotti per la sanificazione, dai materiali e

dagli strumenti diagnostici avanzati alle più sofisticate attrezzature per l'ausilio alle funzioni respiratorie e vitali, tutto ciò che attiene alla prevenzione e alla cura della salute è divenuta merce rara.

E, quindi, oggetto di accaparramento, speculazione, contrabbando, falsificazione. Importatori dall'oriente di paccottiglia e bigiotteria scadente si sono trasformati – dall'oggi al domani – in improbabili procacciatori e distributori di articoli medicali.

I colossali flussi di danaro destinati all'acquisizione dei presidi salvavita hanno attirato l'interesse delle mafie e la comprensibile urgenza di talune procedure negoziali non ha consentito sempre l'attenta valutazione del contraente.

Faccendieri e mediatori già al servizio degli interessi economici delle mafie hanno cominciato a movimentare ingenti capitali investendoli nell'emergenza sanitaria, cercando di intercettare le altrettanto consistenti commesse pubbliche, come dimostrato dai contenuti dei tanti «atti di impulso» emanati dalla Direzione nazionale antimafia (e antiterrorismo) in relazione ai tentativi di infiltrazione di clan della camorra, della 'ndrangheta, di Cosa nostra e delle mafie laziali e pugliesi<sup>5</sup>.

Un quadro certamente allarmante, ma oggetto delle costanti attenzioni delle agenzie di *law enforcement* nazionali e internazionali<sup>6</sup>, chiamate a cogliere precocemente le evoluzioni degli obbiettivi illeciti della criminalità mafiosa e dei sistemi adoperati. Mutamenti che costringono i *network* del contrasto antimafia ad aggiornare costantemente strumenti di lavoro investigativo e chiavi di lettura dei risultati conseguiti; novità operative che impongono ai giuristi accurati sforzi interpretativi, al fine di adeguare la lettura del precepto normativo alle inedite forme del crimine organizzato.

Se le mafie da tempo si sono messe in movimento, ora che abbiamo imparato a prevenirne – in parte – le mosse e a contrastarne l'agire, dobbiamo «maneggiare» con rigore e intelligenza lo strumentario di cui disponiamo, riconoscendo al reato associativo nuove attitudini definitorie: non già simulacro immobile e intangi-

<sup>5</sup> *Relazione annuale sulle attività svolte dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo luglio 2018-dicembre 2019*, con aggiornamento alla crisi pandemica Covid-19. Pubblicazione del novembre 2020.

<sup>6</sup> Di questi giorni prenatalizi è l'allarme lanciato dal Segretario generale di Interpol, il tedesco Juergen Stock, a proposito dei vaccini anti-Covid-19: «Il vaccino è l'oro liquido del 2021, la cosa più preziosa da distribuire il prossimo anno e la mafia e le altre organizzazioni criminali sono già preparate. Con la diffusione dei vaccini la criminalità aumenterà drasticamente».

bile di codici comportamentali non più esclusivi, ma specchio di una realtà delinquenziale intrisa di modernità, adusa a relazionarsi con contesti non solo rurali e urbani, ma transnazionali, globali e persino aterritoriali.

«Fattispecie in movimento» suggerisce la Suprema Corte, trovata a confrontarsi con organizzazioni criminali «non tradizionali»<sup>7</sup>.

A chi, più modestamente, ha il compito di analizzare i descritti scenari ed elaborare aggiornate strategie di contrasto non resta che cimentarsi nella proposizione di alcune linee guida, pur nella consapevolezza dell'inevitabile obsolescenza a cui saranno condannate dal rapidissimo incalzare di ancora più nuovi disegni e metodi attraverso i quali si esprimerà il potere mafioso:

- Rafforzare la cooperazione internazionale per i delitti correlati agli scambi commerciali e finanziari aventi ad oggetto materiale sanitario, sia attraverso meccanismi formali sia attraverso relazioni informali e scambio di informazioni.

- Potenziare il sistema dei controlli sui contributi e sui finanziamenti pubblici, alla luce anche del gettito monetario e dei cospicui stanziamenti che le Autorità di Governo e l'Unione europea hanno deciso di destinare, nell'ambito di piani pluriennali, alle imprese e ai cittadini.

- Impiegare gli strumenti di contrasto patrimoniale anche con finalità preventive, attivando i meccanismi delle segnalazioni di operazioni sospette e delle analisi economiche dei mercati, al fine di individuare i soggetti potenzialmente pericolosi e soprattutto le aree di intervento delle organizzazioni criminali in materia economica.

- Promuovere il ricorso a sistemi di analisi avanzata delle operazioni doganali, sulla base di appositi profili di rischio opportunamente elaborati e calibrati a seguito dello stato pandemico ed emergenziale, e creazione di specifiche *black list* da condividere a livello internazionale.

- Potenziare i meccanismi di rilevazione delle anomalie nelle operazioni di acquisizione, subentro o fusione aziendale sintomatiche di rischi di infiltrazione criminale.

- Rafforzare la vigilanza sui fenomeni di protesta, allo scopo di prevenire lo sfruttamento della grave fragilità che i Paesi stanno vivendo, da parte delle organizzazioni estremiste interne che mirano a coinvolgere i settori sociali più disagiati, ovvero da parte

<sup>7</sup> V. nota 2.

del terrorismo internazionale interessato ad affermare la debolezza delle democrazie occidentali.

– Potenziare lo studio dei nuovi strumenti di comunicazione utilizzati dalle organizzazioni criminali, anche al fine di monitorare azioni di minaccia o comunque di proselitismo, e contrastare ogni forma di attacco *cyber-related*.

– Contrastare il fenomeno della distribuzione di beni contraffatti o scadenti, con particolare riguardo ai prodotti sanitari e medicali e ai dispositivi di protezione.

– Prevenire il fenomeno del «soccorso mafioso», cioè l'aiuto che le associazioni criminali forniscono ai quartieri e alle borgate, in favore delle famiglie popolari colpite dal *lockdown*: il sostegno economico, più immediato e concreto di quello istituzionale, pone le condizioni per un successivo reclutamento di nuove leve di adepti e fiancheggiatori e, in ogni caso, accresce il consenso sociale, elemento fondamentale per la criminalità organizzata.

23 dicembre 2020

# Mafie, illegalità ed emergenza Coronavirus: rischi ed opportunità\*

di Giovanni Frazzica e Antonio La Spina

*Sommario:* 1. Dopo la pandemia. - 2. Emergenza sanitaria, misure di sostegno al reddito e lavoro irregolare. - 3. Cenni sull'andamento dei reati durante il *lockdown*. - 4. Possibili vantaggi e svantaggi economici per le organizzazioni mafiose. - 5. Un rilancio del ruolo politico delle mafie? - 6. Rischi e opportunità per lo Stato.

## 1. Dopo la pandemia

Dopo l'arrivo della pandemia in tutte le sedi si è cercato di capire quali e quanti effetti immediati questa stesse provocando, con l'auspicio che dopo qualche mese, o comunque dopo un arco di tempo non lungo, le cose tornassero allo *status quo ante*. Una reazione di questo tipo, quindi, si concentra su ciò che va male, sui costi che ne derivano, sulle fasce della popolazione e sulle attività che ne soffrono di più, sulla selezione di ciò che deve avere la priorità. Ciò sia per contenere i danni sanitari ed economici, sia per compensarli almeno in parte. Che ci si orienti così è doveroso. In effetti, in molti campi è indispensabile ripristinare le condizioni pre-Covid-19. Tuttavia, il tempo necessario per tornare alla «normalità» potrebbe non essere brevissimo. Ammesso che presto sia disponibile un vaccino, va distribuito e una gran parte dei cittadini deve avvalersene. Ciò richiede altro tempo ed evoca scenari segnati dall'incertezza. È comunque da escludere che, anche in presenza di una immunizzazione di massa, si torni esattamente alla situazione precedente. Alcune modifiche nate e talora imposte dall'emergenza – come ad esempio quelle riguardanti il lavoro da remoto e gli spostamenti, con tutto ciò che portano con sé – verranno mantenute, sebbene per certi lavoratori più che per

\* Il presente articolo è frutto di una riflessione comune tra i due Autori. Sono da attribuire ad Antonio La Spina i paragrafi 1, 4, 5, 6 e a Giovanni Frazzica i paragrafi 2 e 3.

altri. Peraltro, in alcuni campi *non è affatto un male che sia così*. La pandemia offre occasioni per cambiamenti altamente positivi in svariati ambiti. Non riuscire a far fronte alle esigenze immediate è una sconfitta. Ma tornare senz'altro a un «prima» che in certi segmenti della vita sociale era segnato da gravi carenze e iniquità, quando invece si può prendere la palla al balzo per costruire un «dopo» migliore, sarebbe pure una sconfitta, seppure meno visibile e dibattuta.

Si potrebbe osservare che i benefici per così dire non emergenziali ottenibili sfruttando le peculiarità del momento sono per un verso aleatori e per altro verso futuri. Pertanto, chi oggi subisce un rischio di infezione, o il sovraccarico del sistema sanitario, o una perdita di introiti si rende ben conto di danni attuali. Invece, chi domani non godesse dei vantaggi che potrebbero essere generati per la società da un riassetto lungimirante cui oggi la pandemia sta dando *l'assist* il più delle volte non se ne accorgerà mai. Di conseguenza, a maggior ragione i decisori pubblici si potrebbero concentrare su risposte emergenziali. È possibile e forse probabile che le cose vadano così. Ma non è affatto scontato. Se, poniamo, una volta passata la tempesta e ritornati alla situazione precedente fra qualche anno si presentasse un nuovo virus, allora anche il cittadino comune toccherebbe con mano i danni derivanti dal non aver colto quelle possibilità che vengono fornite adesso. Non è casuale tra gli Stati democratici che hanno saputo gestire meglio la sfida pandemica vi siano la Corea del Sud o il Giappone o la Nuova Zelanda, che nel 2003 avevano subito (sebbene con gradi di intensità assai diversificati) e preso molto sul serio la prima SARS, anch'essa dovuta a un coronavirus (si è poi avuta anche la MERS nel 2015). Tanto la popolazione e i media quanto i governanti avevano così imparato dall'esperienza, mettendola poi a frutto. Il che peraltro dimostra come sia erroneo addebitare i successi contro le pandemie per lo più alla connotazione autoritaria di un regime politico. D'altro canto, com'è ovvio, non basta essere una democrazia per avere buoni risultati. Si può concedere che le democrazie subiscano ostacoli che un'autocrazia può superare più facilmente, a colpi di *diktat*. Ciò, peraltro, è ben noto e non vale soltanto in questa circostanza. Vi sono poi democrazie e democrazie. Alcune tra esse sono riuscite a dimostrare che si può vincere la sfida e superare questa ardua prova pur preservando la propria natura.

Considerazioni del genere hanno una valenza generale. Rilevano anche quando si parla dei comportamenti illegali e in particolare



delle organizzazioni mafiose, le quali possono ricavare grandi vantaggi dall'emergenza, ma anche alcuni danni<sup>1</sup>.

D'altro canto, sono assai cresciute le aspettative verso lo Stato, dal quale si attendono interventi molto incisivi, in forme e con quantità di risorse straordinarie. È stata subito capita la necessità di nuove decisioni, regole, istruzioni sul da farsi. Da un giorno all'altro ai poteri pubblici che in certi paesi spesso venivano presi poco sul serio sono state rivolte in modo impellente tante richieste di salvezza. Il consenso per i governanti ritenuti all'altezza della situazione è notevolmente cresciuto. In antiche democrazie per converso è bruscamente calato quello (talora fino a poco prima elevato) per leader che si sono dimostrati poco adeguati. Tutto ciò significa che lo Stato e le sue politiche vivono una fase di potenziamento. Se è così, queste potrebbero diventare ancora più incisive pure nei confronti delle mafie.

Detto questo, occorre uscire dalla genericità. Ad esempio: le mafie si rafforzano perché dispongono di un'enorme liquidità con cui possono, tra l'altro, soccorrere gli operatori economici allo stremo e magari spesso poi prendersi i loro alberghi o ristoranti a prezzo di saldo? Ma non tutte hanno leader in grado di esprimere un pensiero strategico, o esibiscono la stessa floridità. All'interno di ciascuna di esse, poi, le diverse articolazioni (famiglie, mandamenti, locali, ecc.) non sono tutte nelle stesse condizioni. La 'ndrangheta dispone di robusti flussi finanziari, che peraltro in Italia vengono sempre più incisivamente aggrediti dall'azione di contrasto. Però altri sodalizi, come cosa nostra palermitana o i casalesi, sono andati incontro a criticità con riferimento tanto alla leadership quanto alle loro entrate<sup>2</sup>. Il blocco o il forte rallentamento di attività quali ri-

<sup>1</sup> Tanto i vantaggi quanto i danni per le mafie e per altri tipi di gruppi criminali sono discussi in United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC, *The Impact of Covid-19 on Organized Crime*, Research Brief, 2020, <https://www.unodc.org/> (ultimo accesso 3/11/2020), ove (p. 11 e *passim*) si indicano appunto varie attività di organizzazioni anche non mafiose vulnerate dalla pandemia e dalle restrizioni conseguenti, tra cui «drug trafficking, smuggling of migrants, trafficking in persons, illicit firearms trafficking, prostitution». Anche EUROPOL, *Beyond the Pandemic – How Covid-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU*, 30 aprile 2020, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/beyond-pandemic-how-covid-19-will-shape-serious-and-organised-crime-landscape-in-eu> (ultimo accesso 7/11/2020); S. Amerio e A. Sergi (*La mafia ai tempi del Covid-19: espansione o contrazione degli «affari»?*, 18/4/2020, <https://www.magistraturaindipendente.it/la-mafia-ai-tempi-del-covid-19-espansione-o-contrazione-degli-affari.htm>, ultimo accesso 3/11/2020) menzionano, tra le altre, le suddette difficoltà sorte per l'estorsione («con molte attività commerciali e imprenditoriali chiuse o comunque inattive, diventa difficile poter immaginare nuove modalità per avanzare la richiesta illecita», p. 7), nonché per via delle restrizioni alle frontiere.

<sup>2</sup> Sulle differenze tra le mafie italiane A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016, cap. IV.

storanti, bar o altre che spesso ricevono richieste estorsive potrebbe assestare un duro colpo a una cosca, se questa andava avanti in modo stentato campando di taglieggiamenti e poco più. Se invece il pizzo è uno tra i suoi tanti introiti, ne potrà fare provvisoriamente a meno. Bisogna quindi non confondere i sodalizi borderline, che prima del Covid dovevano già fare sforzi per far quadrare le spese correnti, con quelli dotati di rendite sufficienti e costanti e a maggior ragione con quelli che invece hanno risorse sovrabbondanti e possibilmente in crescita. I gruppi mafiosi che prima del Covid-19 erano dotati di leader riconosciuti, capaci, stabili e pienamente operativi vanno poi distinti sia da quelli in cui ciò era solo parzialmente vero, sia da altri che soffrivano una crisi di *leadership*, in primo luogo perché tutti i loro membri di un certo calibro erano in carcere.

Un altro aspetto che va tenuto in considerazione, soprattutto nelle comparazioni internazionali, riguarda l'azione di contrasto. Nei paesi in cui questa è più blanda le mafie hanno maggiore libertà di movimento e traggono il massimo vantaggio dalla pandemia. Lì dove invece vengono usati strumenti temuti dalle cosche, queste dovranno muoversi con circospezione, possibilmente rinunciando a opportunità attraenti che altrove avrebbero colto senz'altro. L'Italia, notoriamente, dispone di una politica antimafia tra le più robuste.

## 2. *Emergenza sanitaria, misure di sostegno al reddito e lavoro irregolare*

Il 2020 è stato un anno da ricordare, sicuramente anche per l'emergenza sanitaria che pressoché tutti i governi del mondo sono stati chiamati a fronteggiare. La diffusione dei contagi da coronavirus ha costretto il personale sanitario e, più generalmente, i sistemi sanitari a ritmi senza precedenti, tant'è che qualcuno ha anche tentato dei paragoni con l'economia di guerra, confronto che francamente trovo fuori luogo, per ragioni su cui in questa sede non mi dilungo. Siano qui sufficienti il riferimento alla determinazione del nemico (non uno Stato o un popolo, ecc.) e l'approccio al piano delle infrastrutture nettamente diverso. In questo caso non ne sono state distrutte, ma si è tentato di costruirne di nuove.

Quando, in primavera, si scorgevano i primi segnali di una timida ripresa e finalmente la curva dei contagi faceva registrare un andamento negativo, i governi (almeno quelli che per primi

avevano fatto i conti con l'emergenza) tentavano di mettere a punto strategie considerate necessarie per fronteggiare i problemi che via via si erano presentati, soprattutto durante la fase di *lockdown*.

E le questioni hanno riguardato principalmente la definizione di piani adeguati a fronteggiare situazioni emergenziali attivabili in tempi certi e che potessero contare su risorse sufficienti e distribuite tempestivamente. A ciò si aggiunga che economie che lentamente stavano completando il percorso di uscita dalla crisi economica si sono trovate a gestire un problema che economisti e *policy makers* non avrebbero potuto prevedere.

Tuttavia, le decisioni intraprese nei primi sei mesi del 2020, in larga parte mosse da una razionalità incrementale (d'altronde non si poteva fare altrimenti), sembravano avere prodotto gli effetti sperati. Quantomeno si era riusciti a scongiurare un sovraccarico del sistema sanitario. I posti letto in terapia intensiva occupati da pazienti Covid-19 finalmente si stavano liberando.

Ma dopo l'estate le cose sono nettamente peggiorate e ancora oggi, durante la scrittura di questo contributo, scarse sono le informazioni circa le decisioni che saranno intraprese dall'esecutivo nelle prossime settimane.

In altre parole, si è ricominciato da capo: la curva dei contagi ha ripreso a salire e quasi quotidianamente ci si confronta con nuove indicazioni. Il quadro appena abbozzato non consente certamente di giungere a conclusioni certe, né tantomeno di lanciarsi in affermazioni che possano contare su una base empirica completa, anche perché in continuo aggiornamento. Per tali ragioni, in questo paragrafo si tenta di condividere una riflessione che speriamo possa lasciare il lettore con alcuni interrogativi a partire dai quali, perché no, approfondire la ricerca sugli effetti di certi elementi di rottura dell'equilibrio, seppur precario, preesistente, specie in quei territori storicamente caratterizzati dalla diffusione di comportamenti non in linea con quanto prescritto dalle norme giuridiche.

Si pensi, nello specifico, alla diffusione del lavoro irregolare, all'evasione fiscale e a quelle condotte illecite perpetrate nell'ambito dei rapporti di lavoro, che costituiscono certamente un freno alla diffusione di pratiche virtuose, ma al contempo micidiali elementi di distorsione della concorrenza, solo per citare alcuni aspetti nefasti. A tal riguardo Calafà<sup>3</sup> ricorda che «[l]a pandemia ha con-

<sup>3</sup> L. Calafà, *Legalità e lavoro nel diritto «dopo» la pandemia*, in «Questione giustizia», n. 3/2020, pp. 67-74, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/legalita-e-lavoro-nel-diritto-dopo-la-pandemia>, ultimo accesso 4/11/2020.

fermato che ci sono settori e filiere produttive prive di un livello decente di protezione delle persone che lavorano (agricoltura, come segnala il caso di Mondragone; logistica e macellazione della carne, [...]), luoghi di lavoro che diventano la rappresentazione simbolica dell'assenza di ogni tutela dei diritti, senza dimenticare il settore della prestazione dei servizi alla persona da parte delle famiglie, da sempre e in tutta l'Ue, in cui si registra la più alta presenza di lavoratori irregolari».

In effetti, proprio le misure intraprese per contrastare la pandemia hanno messo ancora di più in evidenza i problemi connessi al lavoro irregolare. Questa volta, però, mi si conceda questa licenza, l'hanno fatto in modo ribaltato rispetto a quanto si è soliti discutere.

La riduzione degli spostamenti fuori dal proprio comune e per quasi due mesi anche all'interno del Comune di residenza ha imposto l'utilizzo di un (a dire il vero in più versioni) modulo da compilare per autocertificare il motivo dello spostamento. A parte gli indiscussi motivi di salute, lo svolgimento di un lavoro tra quelli previsti nel corso del *lockdown* consentiva di uscire di casa per recarsi nel luogo di lavoro (DPCM dell'11 marzo 2020). Accanto alle misure intraprese e alle nuove regole, si è registrato un sensibile incremento dei controlli ad opera delle forze dell'ordine, con una maggiore presenza in strada e quindi una più incisiva azione sul territorio. Ecco, allora, che proprio la condizione di emergenza inattesa e, in modo specifico, le azioni finalizzate a contrastare l'emergenza stessa, hanno certamente costituito dei fattori in grado di esercitare un effetto indiretto sulle azioni di contrasto al lavoro irregolare<sup>4</sup>. Se associamo l'esempio sopra riferito all'azione repressiva e consideriamo l'incremento dei controlli, quale mezzo previsto dalla politica volta ad arginare la diffusione della pandemia, questo costituisce sicuramente un effetto indiretto, certamente non annoverabile tra i non desiderati, e si fa spazio un'altra riflessione su cui ci soffermiamo appresso.

Nell'ambito delle misure di sostegno all'economia e degli sforzi legati all'emergenza, nel mese di maggio 2020 è stato firmato il decreto-legge n. 34, che all'art. 103 ha inteso favorire l'emersione e la regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari. Pur non entrando nel dettaglio delle procedure previste e degli adempimenti cui sono chiamati i datori di lavoro, ricordo in questa sede che proprio

<sup>4</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-vita-dura-baby-sitter-colf-e-badanti-nero-ecco-cosa-si-rischia-ADtPEmC>, ultimo accesso 4/11/2020.

durante i primi giorni di *lockdown* il governo si è subito messo al lavoro per definire dei contributi da erogare a quei soggetti palesemente danneggiati sul piano economico dalle limitazioni imposte. In effetti, come è stato fatto notare da altri autori, proprio «la “variante pandemica” impone di articolare una risposta adeguata in termini di politica del diritto perché la protezione della salute pubblica rende rilevante per l'intera comunità la questione della tutela e delle condizioni del lavoro. [Tuttavia] Come anticipato, per impostare un ragionamento di prospettiva, occorre prima verificare se le scelte effettuate dal legislatore nel 2020 in fase di emergenza siano adeguate rispetto ai bisogni (non solo transitori) che devono soddisfare, amplificando o riducendo i difetti del sistema regolativo in cui si innestano e che sono ampiamente conosciuti dalla letteratura scientifica in materia»<sup>5</sup>.

Indipendentemente dall'ammontare del contributo e dal tempo necessario per percepire la somma, i parametri presi in considerazione per definire se si fosse nelle condizioni di potere avanzare la richiesta facevano riferimento (ragionevolmente direi) ad un presunto danno economico subito a seguito della pandemia. Così, bisognava avere registrato una perdita secca nel corso dello svolgimento della propria attività o una riduzione sensibile del proprio reddito quale esito della *politica anticovid*.

Ora, pur non considerando un ragionevole dubbio, vale a dire quello riguardante la precisione del calcolo dell'effetto delle restrizioni sull'andamento del reddito e guardando in particolar modo agli sforzi compiuti per mettere a punto strumenti in grado di iniettare liquidità nell'economia con uno scopo anticiclico, palese è una condizione filtro: si deve essere nelle condizioni di dimostrare un reddito, un impiego e, in alcuni casi, una perdita.

Quindi, poniamo che Tizio deve avere dichiarato un certo reddito in precedenza (in tempi non sospetti) e non deve essere nelle condizioni di chi per sottrarsi alla pressione fiscale, mettendo in pratica comportamenti elusivi, abbia dichiarato somme inferiori a quelle realmente percepite. Ecco, dunque, che emergono alcuni aspetti problematici. In primo luogo, vero è che la condizione inattesa ha spinto l'esecutivo ad adottare provvedimenti che, soprattutto alla luce della recente condizione di crisi economica, sembravano improbabili, ma è anche vero che tali provvedimenti, presumibilmente, sono candidati ad innescare ulteriori conflitti sul

<sup>5</sup> *Ibidem*.

piano del consenso e delle aspettative nei confronti del governo. In secondo luogo, ferme restando la capacità di risposta e la velocità con cui si sono succedute le comunicazioni sulle scelte intraprese, l'impressione è quella che vede favorite decisioni considerate in grado di arginare sacche *ostili* (orientate a veicolare dissenso) mediante misure come quelle che prevedono l'emersione del lavoro irregolare (senza sanzioni o con sanzioni assai modeste) costruendo *ex lege* per diversi soggetti i presupposti di fruire dei benefici previsti. Non va dimenticato, infatti, un generale peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie e una riduzione del numero degli occupati. L'ISTAT, ad esempio, nel secondo trimestre 2020 registra una sensibile riduzione delle ore lavorate che si contraggono di circa il 13% rispetto al trimestre precedente e del 20% rispetto al 2019<sup>6</sup>. Cosa faranno quelle persone che hanno perso il lavoro? Attraverso quali circuiti tenteranno di reinserirsi? In che misura riusciranno a sottrarsi a pressioni viziose del mercato del lavoro? Certamente non esiste una sola risposta a questi interrogativi e svariati sono i fattori che entreranno in gioco, ma è d'obbligo non abbassare la guardia, soprattutto in un momento di grande incertezza come quello che stiamo vivendo.

### 3. *Cenni sull'andamento dei reati durante il «lockdown»*

La pandemia ha generato ripercussioni anche su un altro piano. L'incremento dei controlli e, probabilmente anche la contrazione delle opportunità materiali, hanno certamente prodotto degli effetti pure sul numero e sul tipo di reati commessi durante il *lockdown*. Se consideriamo i dati diffusi dall'Osservatorio Criminalpol<sup>7</sup> è stata registrata una netta diminuzione di molti tipi di reati. Si pensi che nel periodo compreso tra i mesi di marzo e maggio del 2020 l'Osservatorio ha fatto registrare una riduzione dei reati di oltre il 60% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. A fronte di quasi 450.000 crimini registrati nei mesi di marzo, aprile e maggio del 2019, tale dato scende a circa 175.700 durante il *lockdown*. Non stupisce che i delitti che hanno registrato una maggiore diminuzione siano stati i reati di tipo predatorio, specie quelli commessi

<sup>6</sup> [https://www.istat.it/it/files/2020/09/Mercato-del-lavoro-II-trim\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/09/Mercato-del-lavoro-II-trim_2020.pdf).

<sup>7</sup> [https://www.interno.gov.it/it/notizie/delittuosita-durante-lockdown-nel-2deg-rapporto-dellosservatorio-criminalpol#:~:text=Il%20lockdown%20%C3%A8%20stato%20un,periodo%20del%202019%20\(447.537\),ultimo%20accesso%204/11/2020.](https://www.interno.gov.it/it/notizie/delittuosita-durante-lockdown-nel-2deg-rapporto-dellosservatorio-criminalpol#:~:text=Il%20lockdown%20%C3%A8%20stato%20un,periodo%20del%202019%20(447.537),ultimo%20accesso%204/11/2020.)

ai danni degli esercizi commerciali, in larga parte rimasti chiusi. Tuttavia, il rapporto mette in evidenza come, accanto ad una contrazione quasi pressoché trasversale dei reati, naturale conseguenza della materiale riduzione delle opportunità, la situazione di contesto abbia *spinto* verso la ricerca di soluzioni non convenzionali da parte di taluni soggetti. Il riferimento va, ad esempio, agli spacciatori mascherati da fattorini per la consegna di cibo e bevande che hanno continuato l'attività di vendita di sostanze stupefacenti. Non è un caso, infatti, che tale forma di criminalità abbia subito una contrazione più contenuta (-28%). Accanto alla rilevante riduzione di quei reati che prevedono lo spostamento nei territori, come il traffico di rifiuti che ha registrato una riduzione di circa il 70%, altri reati, quali la combustione illecita hanno fatto registrare un aumento dell'8,4%. A sancire l'effetto delle condizioni di contesto sulle opportunità di commettere reati, si ricorda che quelle condotte illecite favorite dalle restrizioni introdotte e dall'incremento delle occasioni di utilizzo delle tecnologie della comunicazione hanno fatto registrare numeri in aumento, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. In particolare, si consideri che i reati informatici in generale sono aumentati del 12,5% (6.475 nel 2019; 7.283 nel 2020)<sup>8</sup>.

Le variazioni sopra accennate sono da intendersi solo ed esclusivamente confinate al periodo di restrizione, giacché già nella fase di allentamento delle misure di contenimento della pandemia, non si è fatto attendere il ritorno ad una normalità che non manca di destare preoccupazioni. Si consideri che già alla fine di maggio del 2020, in occasione della riunione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica svolta presso la prefettura di Napoli<sup>9</sup> è stato messo in evidenza come dopo la forte contrazione dei reati registrati durante il *lockdown*, un nuovo aumento della delittuosità non si è fatto attendere. A ciò si aggiunga che nonostante l'emergenza non si sia conclusa, diverse figure hanno già iniziato a porsi domande circa lo scenario che prenderà forma nel prossimo futuro, soprattutto con riferimento ad alcune prese di posizione nei confronti di certe condotte criminali.

Non mancano infatti voci critiche, interessanti a nostro avviso, che mettono in evidenza come specifiche situazioni di crisi inne-

<sup>8</sup> <https://www.i.com.it/2020/07/09/reati-italia-locdown/>, ultimo accesso 4/11/2020.

<sup>9</sup> [http://www.prefettura.it/napoli/contenuti/Sicurezza\\_pubblica\\_nella\\_fase\\_di\\_ripresa\\_dopo\\_il\\_lockdown\\_e\\_videosorveglianza\\_cittadina\\_nel\\_c.p.o.s.p.-9118488.htm](http://www.prefettura.it/napoli/contenuti/Sicurezza_pubblica_nella_fase_di_ripresa_dopo_il_lockdown_e_videosorveglianza_cittadina_nel_c.p.o.s.p.-9118488.htm), ultimo accesso 13/11/2020.



schino meccanismi che possono costituire occasioni per produrre dei cambiamenti desiderati, ovvero occasioni mancate.

Amerio e Sergi<sup>10</sup> si interrogano sugli effetti derivanti «[da ...] una situazione di pandemia imprevista ed in qualche misura imprevedibile [in cui], ci si ritrov[a] in carenza di posti nelle terapie intensive, quando è l'operatore sanitario a dover effettuare una scelta su chi sia il soggetto che possa ambire al ventilatore polmonare, unico strumento idoneo a garantire la sopravvivenza del soggetto. [...] un controllo territoriale di un nosocomio potrebbe spingersi fino ad incidere in queste delicatissime scelte, operate dai sanitari secondo linee guida e sotto il peso lancinante della propria coscienza; [cosa succederebbe] se a tali sacrali strumenti orientativi dovesse sostituirsi il controllo delle mafie, per sua natura clientelare, si giungerebbe alla situazione per la quale essi sarebbero i decisori finali di chi ha diritto di rimanere in vita, creando un debito imperituro in capo al soggetto beneficiario, che è stato letteralmente salvato da morte certa. È facile comprendere come a fronte di ciò, si sia disposti a fare qualsiasi cosa in cambio e a come mai si potrà in alcun modo tradire il proprio salvatore (ad esempio rendendo dichiarazioni accusatorie nei suoi confronti). Essere l'arbitro della vita e della morte è la forma di forza più violenta e penetrante che si possa immaginare e pensare che questa forza possa essere nelle mani della criminalità organizzata deve spingere ad effettuare una riflessione più profonda e a favorire, invece, criteri di assistenza medica più trasparenti e accessibili».

Condizioni di illegalità diffusa e la presenza massiccia di soggetti che si pongono in una zona liminale rispetto all'agire virtuoso costituiscono ad avviso di chi scrive elementi, come detto sopra, da non sottovalutare se si vuole cogliere l'occasione per incrementare la presenza delle istituzioni sul territorio quale reale deterrente nei confronti dell'agire criminale, talvolta anche sacrificando il consenso nei confronti dei soggetti politici, i quali, come ricordato sopra, proprio in virtù dell'emergenza stessa possono *ora* e devono *ora* mostrare una capacità di risposta tempestiva, nonché volta a promuovere azioni incisive e immediatamente identificabili.

<sup>10</sup> S. Amerio e A. Sergi, *La mafia ai tempi del Covid-19: espansione o contrazione degli «affari»?*, in «Magistratura Indipendente», 2020, <https://www.magistraturaindipendente.it/la-mafia-ai-tempi-del-covid-19-espansione-o-contrazione-degli-affari.htm>, ultimo accesso 13/11/2020.



#### 4. Possibili vantaggi e svantaggi economici per le organizzazioni mafiose

Come già anticipato, sulle cosche ricadono danni immediati. Queste operano da parassiti dell'economia ufficiale, nonché di quella sommersa. Se alcuni settori produttivi si bloccano, i sodalizi criminali di certo ne risentono negativamente. All'estorsione e alle restrizioni per i movimenti di persone e merci si è già fatto cenno. Oltre che al denaro riscosso in forma di pizzo, le mafie sono pure molto interessate a esercitare il loro potere economico e sociale condizionando il modo in cui agiscono gli operatori economici, ad esempio con l'indicazione di fornitori o lavoratori, favorendo oppure ostacolando l'avvio di nuove attività economiche, e così via<sup>11</sup>. Se certi segmenti dell'economia si fermano in tutto o in parte, ovvero vengono assoggettati a forme di controllo penetranti, anche l'ingerenza mafiosa potrebbe venire a cadere, o quanto meno essere rinviata a data da destinarsi.

Una vicenda emblematica è quella del gioco d'azzardo. C'è quello illegale (scommesse clandestine, match truccati e così via), che è classicamente gestito direttamente da organizzazioni criminali, tra cui quelle mafiose, e spesso richiede incontri in presenza ed eventi su cui scommettere (ambidue cose su cui la pandemia ha inciso). C'è poi quello esteriormente legale, nel quale apparentemente i mafiosi non entrano. In effetti però non sempre è così. Può talora esservi in certi casi un intreccio tra legale e illegale. Quindi rapporti di connivenza tra i boss e qualcuno degli addetti nelle sale da gioco. O certe macchinette ivi collocate con un'apparenza esteriore lecita, che occulta possibili utilizzi illeciti. I frequentatori possono essere avvicinati e ricevere offerte di giocate su circuiti illegali paralleli. Chi perde e in particolare chi è affetto da ludopatia in genere ha bisogno di soldi, che possono essere approntati da usurai singoli o collegati a organizzazioni criminali. Attraverso i giocatori e i gestori si possono riciclare in vari modi denari di provenienza criminale<sup>12</sup>. Infatti, le diverse mafie, quale

<sup>11</sup> A. La Spina, *Estorsori, estorti, collusi, controllo mafioso dell'economia: una nuova tassonomia e una proposta di politica del diritto*, in Id. e V. Militello (a cura di), *Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>12</sup> Così G. Russo, *Gioco d'azzardo e mafie*, in C. Forleo e G. Migneco (a cura di), *Loss for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Milano, «Altra Economia», 2017. In particolare, «le organizzazioni criminali hanno assunto una vera e propria egemonia nell'imposizione di apparecchi da intrattenimento [...] Il mancato collegamento alla rete telematica frutta all'organizzazione che lo gestisce, non solo la quota che andrebbe

più quale meno, si sono dedicate a tale settore in modo sempre più massiccio<sup>13</sup>. A seguito del Covid-19 si è avuto un crollo delle giocate legali, sulle quali esistono dati ufficiali<sup>14</sup>. A quanto sembra, visto il sollievo che sperimentano tanto i diretti interessati quanto i loro familiari, ciò è avvenuto per lo più senza un corrispondente riorientamento dei giocatori abituati ad andare in posti «tranquilli» sul gioco illegale classico o su quello online, legale o meno. Se le cose stessero veramente così, al di là delle tante altre considerazioni che si possono fare al riguardo, presumibilmente ciò non farebbe piacere alle mafie. D'altro canto, si presume che data la chiusura il gioco online in genere invece tenda all'aumento<sup>15</sup>.

Vengono assai più spesso e comprensibilmente sottolineati gli indubbi vantaggi che dalla pandemia possono derivare alle mafie, le quali in certi settori si troverebbero quindi a poter lucrare congrui introiti aggiuntivi rispetto alla situazione pre-Covid. Agli operatori economici in crisi esse potrebbero presentarsi come soccorritrici<sup>16</sup>, offrendosi di prestare subito denaro a condizioni molto vantaggiose, talora regalare beni di prima necessità, sopperire ad altre esigenze (come ad esempio quelle relative ai rapporti con i lavoratori o i fornitori). L'arrivo in soccorso delle mafie è ancora più probabile se si tratta di attività produttive parzialmente o totalmente in nero. Ovviamente continuano a essere possibili anche prestiti con interessi usurari e ingerenze nella gestione d'impresa. Le realtà più duramente impattate (quali alberghi o ristoranti, ma non soltanto)<sup>17</sup> potrebbero poi anche passare di mano a vantaggio dei mafiosi. Come si diceva prima, però, ciò presuppone sodalizi dotati sia di capitali da mettere in campo sia di leader capaci. Altrimenti, si tratterebbe tutt'al più di condotte spontaneistiche e un po' casuali.

versata allo Stato [...] ma anche l'aggio del concessionario e la somma che sarebbe dovuta all'esercente». È emersa «la costrizione – con metodo mafioso – all'installazione di apparecchi da gioco [...] manomessi dal gruppo criminale, al fine di sottrarre le giocate all'imposizione fiscale e di truffare i giocatori» (ivi, p. 66).

<sup>13</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, cit., p. 108.

<sup>14</sup> G.A. Stella, *Effetti positivi del lockdown sui malati di gioco d'azzardo: l'82% è riuscito a resistere*, in «Corriere della Sera», 2/11/2020.

<sup>15</sup> <https://www.avvisopubblico.it/home/il-gioco-dazzardo-al-tempo-del-coronavirus-il-vademecum-di-avviso-pubblico/>, ultimo accesso 3/11/2020.

<sup>16</sup> Direzione Investigativa Antimafia - DIA, *Relazione semestrale al Parlamento: luglio-dicembre 2019, 2020*, ivi «Speciale Covid» (<https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it>, ultimo accesso 3/11/2020). Sul welfare mafioso più in generale A. Colletti, *Il welfare e il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano*, Milano, Ledizioni, 2016.

<sup>17</sup> A. Castaldo e M. Gabanelli, *Covid, mafia e usura: chi sono gli sciacalli che speculano sull'epidemia*, in «Corriere della Sera», Dataroom, 11/11/2020.

Possono esservi poi opportunità per le mafie o altre associazioni criminali – alcune delle quali operanti su Internet – legate alle necessità emergenti in ambito sanitario, specie quando è possibile la contraffazione<sup>18</sup>, ovvero se c'è da gestire rifiuti specifici<sup>19</sup>, accelerare le transazioni, reperire determinati quantitativi, agevolare un ricovero e così via<sup>20</sup>. Peraltro, oltre che nel campo sanitario e in quelli connessi (a monte, come le forniture, o a valle, come lo smaltimento di certi rifiuti), può esservi una più generale richiesta, dovuta all'emergenza, di snellire le procedure e attenuare i controlli nell'uso dei fondi pubblici per gli acquisti di beni e servizi, la concessione e l'erogazione degli aiuti, le procedure relative alle opere previste, i requisiti per svolgere certe attività, il che per un verso risponde a reali esigenze di semplificazione e velocizzazione (in Italia peraltro preesistenti all'emergenza), ma a seconda delle soluzioni prescelte potrebbe pure facilitare l'insinuazione delle organizzazioni criminali tra le maglie dei processi decisionali e l'accaparramento di benefici da parte loro<sup>21</sup>.

## 5. Un rilancio del ruolo politico delle mafie?

La DIA segnala che «l'attuale grave crisi sanitaria» per le mafie è «una “opportunità” per ampliare i propri affari». Esse starebbero svolgendo «un'opera di “distrazione” dell'attività delle Forze di polizia, sia alimentando forme di azione anche violenta, sia favorendo l'incremento di reati che hanno immediato effetto sul mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica o comunque alimentando forme di protesta sociale»<sup>22</sup>.

In effetti, i sodalizi mafiosi nel mondo si trovano davanti a un'occasione abbastanza unica per valorizzare e talora rilanciare il loro rapporto con il territorio, mettendosi così in competizione

<sup>18</sup> UNODC, *Covid-19-related Trafficking of Medical Products as a Threat to Public Health*, Research Brief, 2020, <https://www.unodc.org/> (ultimo accesso 7/11/2020); EUROPOL, *Beyond the Pandemic – How Covid-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU*, cit.

<sup>19</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati, *Emergenza epidemiologica Covid-19 e ciclo dei rifiuti*, 8/7/2020, pp. 68-70.

<sup>20</sup> S. Amerio e A. Sergi, *La mafia ai tempi del Covid-19*, cit., pp. 4-6.

<sup>21</sup> UNODC, *Covid-19-related*, cit., pp. 16-19; A. Castaldo e M. Gabanelli, *Covid, mafia e usura: chi sono gli sciacalli che speculano sull'epidemia*, cit.

<sup>22</sup> Direzione Investigativa Antimafia – DIA, *Relazione semestrale al Parlamento: luglio-dicembre 2019*, cit., p. 15.

diretta con lo Stato su vari piani. A quelli che perdono il lavoro o comunque i propri introiti perché costretti a interrompere o ridurre certe attività, i boss potrebbero veicolare il fuorviante messaggio secondo cui, diversamente dallo Stato (al quale vengono peraltro scorrettamente addebitati i problemi derivanti dalla risposta alla pandemia), loro li possono aiutare senza indugio<sup>23</sup>.

Va ricordato che gli scopi delle mafie non riguardano soltanto la massimizzazione del ritorno monetario. Esse si attribuiscono anche ruoli in vario modo politici. Ciò sia condizionando la politica ufficiale, infiltrandosi tra i politici elettivi e i funzionari o mobilitando voti, sia svolgendo funzioni che sono tipiche dello Stato, quali la composizione di controversie, la protezione dei beni e delle attività di coloro che a esse si rivolgono o che comunque cedono alle loro richieste, la riscossione di somme che assomigliano a dei tributi, spingendosi a una pervasiva ingerenza nella vita economica e sociale. In particolare, «il pagamento del pizzo è cruciale non soltanto dal punto di vista dell'approvvigionamento finanziario, ma anche perché sancisce l'esistenza del controllo mafioso sul territorio»<sup>24</sup>.

Tuttavia, dopo la fase stragista di cosa nostra, poi rivelatasi autolesionista, al fine di tutelarsi e di proteggere i propri sodali talune mafie – la stessa cosa nostra per prima – hanno rinunciato il più delle volte non solo ad azioni eclatanti, ma in genere anche a tutto quello che dà nell'occhio, occultando al massimo ciò che fanno. In secondo luogo, soprattutto per le organizzazioni in ascesa il grosso dei proventi proviene da altri filoni di business, tra i quali il narcotraffico e le transazioni finanziarie, assai più che dal controllo del territorio. Infine, moltissimi affiliati ormai operano stabilmente in aree diverse dal Mezzogiorno, nelle quali i rapporti con il tessuto sociale locale complessivamente considerato sono pure contraddistinti dalla ricerca della minima visibilità<sup>25</sup>. In definitiva,

<sup>23</sup> UNODC, *Covid-19-related*, cit., pp. 21-27; DIA, *op. cit.*, pp. 15-17.

<sup>24</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 51. Sales, rifacendosi a Santi Romano, rileva che «[s]e un numero consistente di persone, di ceti o determinati ambiti sociali, si fanno regolare nei comportamenti, nelle abitudini, nei modi di fare e di pensare da istituzioni non coincidenti con quelle statali o con quelle legittime, allora si dà vita a veri e propri "ordinamenti giuridici", che vivono affianco a quelli statali senza annullarsi. Le mafie, dunque, realizzano un proprio ordine, come lo Stato e le istituzioni statualmente lecite» (*Storia dell'Italia mafiosa*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2015, p. 100).

<sup>25</sup> Vi sono «territori in cui quasi tutti i residenti e quasi tutti gli operatori economici restano totalmente estranei alla presenza mafiosa, che si limita a operare soltanto su alcune aziende, in alcuni settori produttivi o su certi gruppi di residenti [...] Il "controllo del

per mafie sommerse, delocalizzate, finanziarizzate e bersaglio di un potente contrasto il ruolo politico prima tratteggiato non è mai venuto meno, ma può connotarsi per una salienza e soprattutto una osservabilità relativamente minori rispetto al passato. Altrove – ad esempio in alcuni paesi latino-americani – sodalizi nati assai più di recente rispetto a quelli nostrani lo stanno viceversa valorizzando.

Fermo restando che tante persone oneste per un verso soffrono forti disagi oggettivi e per altro verso non vogliono avere nulla a che fare con le cosche, l'emergenza Covid-19 potrebbe ora fornire alle mafie italiane una via per recuperare la reputazione di garanti di un certo ordine, apparentemente anche a tutela dei ceti meno abbienti. Non importa che le vittime principali e più indifese del ritardo di sviluppo che dette organizzazioni criminali concorrono a creare siano in realtà proprio i soggetti più deboli e marginali. L'evocazione dei clan come baluardi di un certo assetto comunitario, seppure infondata, potrebbe avere un certo seguito, con un grave effetto di inquinamento della vita democratica. Per quanto costoso, un investimento in questa direzione sarebbe certamente alla portata delle mafie più forti, che così confermerebbero la loro potenza. Anche e a maggior ragione per quelle più fiaccate, che in precedenza arrancavano, vi sarebbe la chance di recuperare prestigio e legittimazione agli occhi delle comunità sociali di riferimento. Per i sodalizi di questo secondo tipo privarsi di congrue risorse da distribuire a segmenti della popolazione in difficoltà sarebbe meno agevole che per quelli del primo tipo, ma potrebbe essere comunque una mossa che vale la pena compiere.

Se le mafie scientemente vengono di nuovo allo scoperto, mostrandosi in sintonia con alcuni bisogni primari di certe fasce della popolazione, è per ingenerare nei beneficiati un sentimento di riconoscenza. Il fatto che i mafiosi vadano a manifestazioni di piazza o le aizzino è già spiegabile in base ai danni che essi stessi subiscono, come abbiamo visto, su certi loro affari. Ovvero risponde anche a un disegno più ampio, dettato appunto da un calcolo «politico» che li spinge ad abbandonare la sommersione e a correre qualche pericolo? Vogliono forse presentarsi nel panorama politico come capaci di manovrare tanto alcune frange di dissenso quanto, all'occorrenza, un serbatoio di consensi caratterizzati dall'insofferenza per le restrizioni? Se così fosse, bisognerebbe fare di tutto per non lasciar loro spazio.

territorio» è [...] il più delle volte selettivo» (A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, cit., p. 18).

## 6. *Rischi e opportunità per lo Stato*

I primi mesi dell'emergenza pandemica hanno visto realizzarsi un insieme di eventi che andranno studiati ancora a lungo e approfonditamente. Per un verso, nel Paese vi è stata nel complesso una massiccia e insolitamente disciplinata adesione agli esigenti modelli di condotta prescritti. Per altro verso, lo Stato non è apparso affatto imbecille. Si è assistito, infatti, a uno spiegamento di forze dotato di una reale capacità dissuasiva. Al contempo, sono state previste svariate provvidenze, in vari campi e per varie categorie di lavoratori e imprese, per ottenere le quali l'ovvio presupposto sarebbe stato quello di essere già in regola o di essersi regolarizzati. Di qui una sollecitazione a uscire dalla sfera dei comportamenti illegali, naturale terreno di coltura dei rapporti con le organizzazioni criminali. Sono stati approntati incentivi sufficienti? È plausibile che chi è abituato a operare in nero e non vede alternative, prevedendo di ricominciare quando sarà finita l'emergenza si faccia convincere a emergere da benefici limitati e contingenti? Non c'è stato molto tempo per appurarlo. Con l'avvicinarsi dell'estate, com'è noto, si è avuto in molti paesi un allentamento delle prescrizioni emergenziali, che veniva fortemente richiesto da tante parti e a quel punto sembrava percorribile. Inoltre, è andata diffondendosi in certi strati della popolazione italiana l'erronea convinzione che il problema Covid-19 stesse venendo meno. L'autunno ha dimostrato che non era così. Al momento in cui questo scritto viene completato si sta assistendo al ritorno ad alcune restrizioni mirate, diversificato per Regioni.

In una situazione del genere le mafie partono avvantaggiate perché dicono ad alcuni gruppi sociali ciò che questi vogliono sentirsi dire (anche a dispetto dell'evidenza) e, almeno in alcuni casi, sanno come mostrarsi rapide ed efficienti nelle loro attività «benefiche». Oltre a certi operatori economici privi di scrupoli, c'è quindi il rischio che prestino orecchio alle lusinghe dei boss anche alcuni di coloro che vivono uno sconvolgimento della propria situazione economica, percepito come privo di altre vie d'uscita.

Per converso, più le autorità pubbliche fanno sul serio, sia contro il contagio sia per spingere verso la legalità varie categorie di lavoratori e di imprese, più ciò può imporre decisioni che o sono impopolari già in partenza, o comunque rischiano di diventare tali in un secondo momento. Una quota di dissensi, pertanto, va messa nel conto. Sotto questo profilo, nel breve periodo la competizione con le mafie sembra impari e non è da escludere che

in certe frange sociali queste guadagnino posizioni in termini di mobilitazione del dissenso. Dal punto di vista dello Stato alcuni risultati (freno alla diffusione del virus e alla pressione sulle strutture sanitarie, sostegno effettivo per chi è veramente danneggiato e se lo merita) vanno a maggior ragione ottenuti subito, sia perché ciò è doveroso, sia per togliere argomenti a chi soffia sul fuoco dello scontento e favorire atteggiamenti di lealtà verso i poteri pubblici. Al contempo, bisogna anche guardare oltre l'immediato. La reazione alla pandemia si avvarrà di cospicue risorse rese disponibili dall'Unione europea. Inoltre, se ci si mette nell'ordine di idee di potenziare il sistema di prevenzione pensando anche a possibili nuove esplosioni di contagi in futuro, sarà necessario sviluppare una capacità di monitorare, in modo talora capillare, le attività produttive e i movimenti delle persone, il che può essere d'ausilio anche nella lotta contro la criminalità.

È indubbio che gli sforzi vadano anzitutto focalizzati sulla sfera sanitaria. Alla luce delle riflessioni qui svolte, appare peraltro auspicabile coniugarli con l'indefettibile impegno volto a stanare e abbattere le attività in nero, l'evasione, i reticoli corruttivi, le sintonie e le connivenze con i sodalizi mafiosi. Questi vanno non solo rintuzzati e ricondotti alla sommersione, ma anche colpiti e disarticolati sempre di più, affinché mollino la loro presa sulla società civile.





# La crisi economica post-pandemia: alcuni indicatori di *risk assessment* strategico dell'operatività delle mafie\*

di Giacomo Di Gennaro e Giovanni Pastore

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Il sovraindebitamento: una criticità strutturale. - 3. Tre moltiplicatori del *dirty money* criminale. - 3.1. Una strategia lenta ma efficace per aggredire patrimoni e riciclare denaro. - 3.2. L'aggressione attraverso l'uso dei patti commissori. - 4. Usura: nuovi metodi e nuove truffe. - 4.1. Per contrastare l'usura mutuare dal «Codice Rosso» - 4.2. Un'analisi di caso di truffa ai danni del Fondo.

## 1. Introduzione

È inevitabile partire dall'attuale drammatica condizione di crisi che la pandemia da coronavirus sta producendo nel mondo per articolare un ragionamento sui rischi a cui la nostra economia è esposta per effetto della operatività delle mafie. Da un lato, la crisi pandemica ha dato corpo ad uno scenario caotico nel modo in cui gli Stati l'hanno fronteggiata e le stesse tensioni interne agli Stati hanno espresso l'esistenza di valutazioni e orientamenti contrastanti tra classi governanti centrali e periferiche circa le misure di *policy* da attuare. Dall'altro, la pandemia sta mettendo inesorabilmente in luce la fragilità dei modelli su cui è stata costruita l'economia mondiale negli ultimi quarant'anni: la globalizzazione, una finanziaria sfrenata dell'economia, le *partnership* pubblico-private, la disattenzione più totale alla sostenibilità dei processi produttivi e ai quasi irreversibili effetti dell'inquinamento atmosferico. Questo fragile e frammentato quadro, prodotto dalla deriva liberista degli ultimi decenni, spiega perché ci troviamo di fronte ad un debole coordinamento della geopolitica sanitaria in grado di accelerare la sconfitta del virus. Tuttavia, all'operatività contrastante dei Governi fa da contraltare l'unitarietà strategica di azione delle diverse mafie, che da ogni emergenza traggono vantaggi cospicui.

\* Il contributo è il risultato di una comune riflessione e ricerca. La responsabilità della stesura è attribuibile a Giacomo Di Gennaro per l'Introduzione, il paragrafo 2 e 3; il 4 è in comune con Giovanni Pastore.

Questa crisi mondiale sta annunciando con implacabile necessità: occorre adottare azioni concrete e misure precauzionali adeguate non solo di breve ma anche di medio-lungo periodo se vogliamo uscirne con un numero e una qualità ridotta di danni. In più, ha rivelato – come già in altre occasioni critiche la storia ci ha insegnato – sia l'urgenza di approdare ad orientamenti comuni di azione tra gli Stati, sia che gli effetti delle crisi non gravano mai in modo omogeneo sulle diverse aree regionali del mondo e sui diversi strati sociali all'interno della stessa area, per cui sebbene i disastri cui assistiamo nell'ambito sanitario e nella sfera dell'economia siano strettamente connessi alle fragilità indicate, è pur vero che l'uscita da tale crisi e le cicatrici che essa lascia si stanno mostrando molto eterogenee.

*L'incipit* è imprescindibile, perché è nel quadro di questa emergenza, dei provvedimenti progressivamente attivati, di quelli che saranno presi e degli effetti che la crisi si sta portando dietro – in un clima nel nostro Paese di conflitto tra poteri centrali e poteri regionali – che occorre inquadrare il tema delle speculazioni e dell'aggressività delle diverse mafie nelle fasi emergenziali. La crisi economica, che si va sempre più accrescendo, sta mettendo in ginocchio imprese, artigiani, aziende, studi e associazioni professionali, famiglie, giovani coppie, per non parlare della massa degli *invisibili*, ovvero di quanti vivono di economia sommersa e lavoro nero. L'essenza di questa crisi è uno stato di necessità che determina una estesa domanda di credito, palude ideale per le mafie e per le loro strategiche azioni di mascherato sostegno. Tutto questo si inserisce in una storia nazionale che ci consegna una peculiare tradizione: le emergenze e le diverse crisi economiche (come quella del 2008 e del 2011-2012) si traducono in opportunità per le mafie, perché generano inediti vantaggi e profitti dal momento che mettono in campo tutto l'armamentario disponibile (corruzione, usura, esercizio abusivo del credito, acquisizione di patrimoni) per, innanzitutto, lavare la massa di *dirty money*, frutto di proventi di altre attività illegali e poi incrementare i propri guadagni intercettando risorse pubbliche, allargare i network relazionali per accrescere il proprio capitale sociale, ampliare il bacino degli utenti che usufruiscono dei loro servizi illegali<sup>1</sup>. L'associazione «Libera, contro

<sup>1</sup> La storia dei diversi terremoti finiti sotto la lente delle varie procure, hanno dato conto delle infiltrazioni di imprese riconducibili a diverse organizzazioni mafiose: terremoto del Belice 1968; dell'Irpinia 1980; dell'Umbria e Marche 1997; del Molise 2002; dell'Aquila 2009; dell'Emilia 2012, fino al più recente del 2016-2017 verificatosi nell'Italia centrale. In questa chiave può essere utile il richiamo di alcune indagini concluse nei territori dell'Abruzzo (per es. l'operazione contro la cosca consorziata calabrese Caridi, Zindato, Borghetto, Serraiano, Rosmini); oppure l'operazione «Isola Felice» che ha visto a processo 106 indagati

le mafie» in un recente Rapporto ha definito questa convergenza di elementi che amplificano la crisi «la tempesta perfetta»: una condizione estremamente favorevole per «ingrassare» i bilanci criminali<sup>2</sup>.

Il rischio, quindi, è di trovarsi nei prossimi mesi a fronteggiare una doppia guerra: la contaminazione del virus Sars-Cov2 e quella, ormai sempre più strutturale, delle diverse mafie il cui impatto economico e sociale si va delineando come sempre più grave e incidente in senso molto negativo sulla ripresa economica.

Articoleremo questo lavoro interpretativo delle dinamiche profonde che la pandemia svela limitatamente ai nuovi rischi associati alla crisi economica e all'agire del crimine organizzato di tipo mafioso, partendo innanzitutto da una criticità che va assumendo il carattere originario di un circolo vizioso: *il sovraindebitamento delle famiglie e delle imprese*. I due paragrafi successivi saranno dedicati all'indicazione di tre moltiplicatori del *dirty money* criminale e alle nuove modalità di acquisizione di patrimoni nonché alle nuove forme di riciclaggio. L'attenzione sarà dedicata: *a)* al mercato parallelo del credito illegale, mediante l'esercizio abusivo del credito e l'usura. Preoccupa che, anche prima della pandemia, gli affari delle mafie si siano organizzati addirittura producendo false denunce di usura: un meccanismo che ha consentito una enorme truffa a danno del Fondo (*ex art. 14 l. n. 108/1996*). Un altro segmento attenzionato *b)* è l'aggressione ai patrimoni privati di cittadini e imprese mediante l'acquisto di immobili presso le aste giudiziarie e i fallimenti aziendali; infine, *c)* l'acquisizione di proprietà di imprese e di immobili attraverso prestiti usurari supportati da patti commissori.

## 2. *Il sovraindebitamento: una criticità strutturale*

Un primo aspetto da cui partire è la crescita del fenomeno del sovraindebitamento che da anni affligge famiglie e piccole-medie imprese, collocandole fuori dal circuito creditizio legale e costituendo con ciò un nodo che favorisce il ricorso ai crediti illegali.

tra cui il boss calabrese Eugenio Ferrazzo; le operazioni «Idra» e «Barracuda» della Procura di Reggio Emilia quali prosecuzioni dell'inchiesta «Edilpiovra» tutte confluite nel processo «Aemilia» dal nome dell'operazione che ha consentito di ricostruire il quadro completo del radicamento della cosca 'ndranghetista Grande Aracri al Nord, sono evidenze di una strategia di ingresso nei mercati locali mediante l'apertura di imprese economiche finalizzate ad intercettare appalti per la ricostruzione e insediarsi nei tessuti economici per allargare, attraverso la corruzione, la presenza in diversi altri settori e servizi.

<sup>2</sup> Cfr. Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e Lavialibera, *La tempesta perfetta*, Roma, Francesco Iandolo, 2020.

Questa anomalia italiana nel contesto europeo non può prolungarsi oltre, specialmente in questa fase pandemica che ha reso drammatica la condizione economica di milioni di persone e che si somma alle due precedenti grandi crisi quella del 2007-2009 e quella del debito sovrano del 2010-2011 con effetti di contrazione del PIL, di aumento del debito pubblico, di bassi tassi di crescita al punto da configurare una delle più gravi recessioni dal dopoguerra.

Il fenomeno del sovraindebitamento nel nostro Paese risale alla crisi finanziaria e poi di economia reale del 2007-2009 che – come per tutta l'Europa – è il riflesso di quella iniziata nel 2006 negli Stati Uniti con la bolla immobiliare. In breve tempo, la crisi ha assunto un carattere globale provocando una caduta di reddito e occupazione. A tale caduta hanno concorso la restrizione del credito bancario a famiglie e imprese (*credit crunch*), il crollo dei mercati azionari e dei prezzi delle abitazioni (cosiddetto effetto ricchezza), la crisi di liquidità e il progressivo deterioramento delle aspettative di famiglie e imprese, con conseguenti ripercussioni su consumi, investimenti e indebitamento<sup>3</sup>. In dieci anni, tra il 1° gennaio 2007 e il 1° gennaio 2017 il numero stimabile delle famiglie in sovraindebitamento irreversibile (in pratica una sorta di fallimento) è passato da 1.276.642 a 1.959.433, con un incremento di 682.791 casi. Un aumento del 53,5%<sup>4</sup>. Un grido di allarme sociale registrato da diversi studi che ne hanno sottolineato lo stadio prodromico rispetto all'accesso al mercato usuraio<sup>5</sup>. L'erosione dei redditi familiari, della capacità di risparmio ha significato aumento della disuguaglianza, della povertà, per giunta con una eterogeneità territoriale: il Mezzogiorno è più esposto agli effetti negativi della crisi. Tant'è che la prevalenza del sovraindebitamento tra le classi più povere è particolarmente alta in base all'indicatore che

<sup>3</sup> A seguito dell'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012, la Banca d'Italia rilevava che «tra il 2010 e il 2012 le condizioni economiche dichiarate dalle famiglie intervistate sono peggiorate» e che il reddito familiare medio si è ridotto in termini nominali del 7,3%, quello equivalente del 6% e la ricchezza media diminuita del 6,9%; vedi, Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, Supplemento al Bollettino statistico. Indagini campionarie, Nuova Serie, a. XXIV, n. 5, 2014, p. 3.

<sup>4</sup> Cfr. M. Fiasco (a cura di), *Il sovraindebitamento delle famiglie italiane nel decennio 2006-2016*, Consulta nazionale antiusura, Assisi, 2018. La ricerca ha evidenziato un crollo dei redditi da lavoro dipendente e ancor più di quelli da lavoro autonomo.

<sup>5</sup> Cfr. IRPET Toscana, *Il fenomeno dell'usura e del sovraindebitamento in Toscana*, 2018, <http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2019/02/report-usura-2018.pdf>; nonché, IRES-Osservatorio regionale del Piemonte sul fenomeno dell'usura, *Sovraindebitamento e usura*, a cura di R. Cogno e M.C. Marcosano, Torino, IRES, 2019; Focus, *Sovraindebitamento, povertà e usura: un circolo perverso*, [http://www.volontariato.lazio.it/documentazione/documenti/60796079RetiSolidali\\_2\\_2013\\_SovraindebitamentoPovertaUsura.pdf](http://www.volontariato.lazio.it/documentazione/documenti/60796079RetiSolidali_2_2013_SovraindebitamentoPovertaUsura.pdf).

riporta gli arretrati su debiti e bollette<sup>6</sup>. Un'onda lunga che la Banca d'Italia ancora nel 2018 indicava in una perdita del PIL per abitante nell'ordine di oltre otto punti percentuali nel Centro-Nord, ma di dieci nel Mezzogiorno, rilevando l'aumento della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi tra il 2014 e il 2016<sup>7</sup>, tornata quasi ai livelli prevalenti della fine degli anni Novanta e sottolineando l'aumento della quota di persone a rischio di povertà concentrata più al Sud e salita al 23%<sup>8</sup>. Nel 2016 l'incidenza degli individui in condizione di povertà assoluta ha raggiunto livelli alti, cresciuti anche nel 2017 e nel 2018 (7,0%): l'ISTAT ha calcolato che solo nel 2019 si registra un lieve calo (6,4% delle famiglie) di tale condizione<sup>9</sup>. È sicuro che il 2020 e il 2021 faranno segnare ulteriori aggravamenti<sup>10</sup>.

Questo bacino di oltre 5 milioni di famiglie<sup>11</sup> comprende famiglie caratterizzate da «sovraindebitamento passivo»<sup>12</sup>, «attivo» e «differito»<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> G. D'Alessio e S. Iezzi, *Household over-indebtedness: Definition and Measurement with Italian Data*, Banca d'Italia, «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Papers, 149, 2013; nonché, Iid., *Over-indebtedness in Italy: How Widespread and Persistent Is It?*, Banca d'Italia, «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Papers, 319, 2016, p. 18.

<sup>7</sup> Misurata con l'indice Gini.

<sup>8</sup> Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, Roma, 2018. L'indicazione di rischio povertà vuole dire persone che dispongono di un reddito equivalente inferiore al 60% di quello mediano (p. 1).

<sup>9</sup> Sono nel 2019 1 milione e 700 mila famiglie residenti, alias 4,6 milioni di individui, il 7,7% del totale. La quota era il 5,7% nel 2014; 6,1% nel 2015 e il 6,3% nel 2016; nel 2017 ha raggiunto il 6,9%; cfr. ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2019*, Roma, 2020. «Dopo quattro anni di aumento, si riducono per la prima volta il numero e la quota di famiglie in povertà assoluta pur rimanendo su livelli molto superiori a quelli precedenti la crisi del 2008-2009» (p. 1).

<sup>10</sup> Già nel *Rapporto SDGs 2020*, lo studio sugli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile 2020, l'ISTAT indica nel 6,5% (poco prima della pandemia) la quota di famiglie in povertà assoluta, ma delinea una condizione di alta vulnerabilità per 16,4 milioni di italiani (27,3%), molto superiore alla media europea (21,7%), che certamente la drammatica crisi connessa al Coronavirus ha reso reale.

<sup>11</sup> La legge 27 gennaio 2012, n. 3 (procedure per le crisi da sovraindebitamento) definisce una situazione in cui c'è uno squilibrio persistente tra obbligazioni e asset che possono essere facilmente liquidati per ripagare il debito o l'incapacità a adempiere regolarmente ai propri obblighi. Come ha sostenuto anche Richard Sennet in *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 2007, agli albori della crisi economica che si sta rivelando la più grande solo dopo quella del 1929, il fallimento non è più una prospettiva normale solo per i poverissimi o per le persone afflitte da problemi, ma è diventato un evento familiare anche nelle vite della classe media.

<sup>12</sup> Cfr. F. Barbieri, *Reddito di cittadinanza, un lavoratore su 4 guadagna meno di 780 euro al mese* in «il Sole 24 Ore», 11 marzo 2019; cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-42-milioni-guadagnano-meno-reddito-cittadinanza-ABy9kWcB>. Sono oltre 15 milioni di dipendenti del settore privato (esclusi operai agricoli e domestici) con almeno una giornata retribuita nell'anno. 2,4 milioni hanno una retribuzione (imponibile ai fini previdenziali) inferiore ai 5 mila euro annui e 1,85 milioni tra 5 mila e 10 mila euro. Di questa quota solo il 9% ha lavorato tutto l'anno, il 20% tra 3, 6 e 12 mesi, il 27% tra 3 e 6 mesi e il 44% meno di tre mesi.

<sup>13</sup> È quel fenomeno che molti studiosi hanno adeguatamente interpretato, sia osservando il cambiamento delle abitudini di consumo divenute sempre più *wireless*, che le reti di con-

Sono, quindi, aumentati i meccanismi e i processi che determinano l'esclusione sociale, forieri del fallimento del bilancio familiare. Di fronte alla rigidità del credito sia alle imprese che alle famiglie il ricorso non può che essere al mercato del credito illegale. Ed è evidente che le aree regionali e provinciali strutturalmente più deboli sono maggiormente esposte all'espansione del mercato del credito illegale<sup>14</sup>. Oltretutto, più è presente una economia sommersa e una economia nella quale l'imprenditore, il commerciante, l'operatore economico agisce producendo e distribuendo beni e servizi in modo irregolare, maggiormente tali figure sono esposte all'impossibilità di accedere al credito legale ma sono contemporaneamente fortemente ricattabili, allorquando sono costretti a rivolgersi al mercato del credito illegale.

La l. n. 3/2012, introdotta all'indomani dell'ulteriore crisi del debito sovrano del 2011, prevede una procedura concorsuale, ovvero la composizione della crisi da sovraindebitamento<sup>15</sup>. Non è stato uno strumento molto utilizzato dal consumatore (nel 2018 risultano aperte appena 7.000 procedure), primo perché farraginoso ed incompleta, poi perché solo nel 2015 sono stati prodotti i relativi provvedimenti attuativi, infine, perché non ha consentito

sumo specie degli adolescenti i cui networking di tendenza conferiscono identità, visibilità, fuoriuscita dall'anonimato e dall'illusione della marginalità, disimpegno verso la comunità di riferimento. Su questi aspetti, vedi Z. Bauman, *Consumo dunque sono*, Roma-Bari, Laterza, 2010; G. Ritzer, *La religione dei consumi. Cattedrali, pellegrinaggi e riti dell'iperconsumo*, Bologna, Il Mulino, 2012; G. Lipovetsky, *Una felicità paradossale. Sulla società dell'iperconsumo*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2007. Si pensi anche a tutti i prodotti che spingono al consumo (carte prepagate; carte di credito; scoperti di conto; credito *revolving*, ecc.) e che sono accompagnati da elevati tassi, interessi di mora o spese di tenuta. Secondo gli ultimi dati della Banca d'Italia tra il 2018 e il 2019 «sono aumentati sia i mutui per l'acquisto di abitazioni sia i debiti per finalità di consumo»; vedi Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1, 2019, p. 12

<sup>14</sup> C'è un altro aspetto che aggrava la distribuzione dell'accesso ai finanziamenti. Diversi studi econometrici dimostrano che le famiglie più ricche che vivono in Regioni altamente diseguali sono relativamente indebitate a fronte delle similari situate in Regioni a disuguaglianza bassa. Tali risultati sono coerenti con i modelli che le banche utilizzano per esaminare la posizione di un richiedente nella distribuzione del reddito locale per fare inferenze sul rischio default. Ne consegue che le banche, che controllano i mutuatari tenendo conto della loro capacità di soddisfare i loro obblighi in futuro, sono meno inclini a concedere credito alle famiglie povere situate in Regioni più diseguali e che il c.d. indebitamento delle famiglie, sebbene analizzato per classi di reddito, non monitora chi è fuori dal mercato del credito legale. In conclusione, la disuguaglianza diventa un fattore autosufficiente che produce un accesso ineguale ai finanziamenti, e, in definitiva, a opportunità ineguali, che possono rafforzare qualsiasi disparità economica iniziale. Su questo, si veda D. Loschiavo, *Household Debt and Income Inequality: Evidence from Italy Survey Data*, Banca d'Italia, Working Papers, n. 1095, 2016.

<sup>15</sup> Sulla disciplina e la regolamentazione della crisi dei soggetti esclusi dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali, vedi N. Nisivoccia, *La rinascita del debitore. Le regole sul sovraindebitamento per risolvere le crisi*, Milano, «il Sole 24 Ore», 2020.

alcuna soluzione a quanti si sono trovati improvvisamente privi di reddito o beni intestati da poter utilizzare per eventuali transazioni per pagare i creditori. Si è reso necessario riordinare le procedure concorsuali e disciplinare le procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, intervenendo con misure previste nel nuovo codice della crisi, la cui entrata in vigore è stata posticipata, paradossalmente per quanto riguarda le norme relative al sovraindebitamento, al settembre del 2021<sup>16</sup>.

Certamente questa scelta non aiuta a fronteggiare l'attuale situazione economica, sebbene qualcosa sembra muoversi<sup>17</sup>. La carenza di volontà politica e di impegno pratico da parte delle istituzioni dello Stato nell'affrontare questa gravissima situazione del sovraindebitamento va superata<sup>18</sup> e occorre che non ristagni l'unico modo per affrontare il problema del debito, pervicacemente ed ostinatamente perseguito dalle banche, dai *vulture funds* e dalla politica negli ultimi anni, il recupero attraverso le esecuzioni individuali, vale a dire attraverso le aste immobiliari<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Con il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (in *G.U.* il 14 febbraio 2019) si è introdotto il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) che riforma la legge fallimentare e le procedure concorsuali per scongiurare il fallimento delle imprese. Il CCII dà attuazione alla legge delega 19 ottobre 2017, n. 155, rubricata «Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza», declinando una serie di indicazioni e principi generali. Aveva generato perplessità la posticipazione dell'entrata in vigore della parte del nuovo codice, per quanto riguarda le norme relative al sovraindebitamento, di fronte ad uno scenario di accresciuta vulnerabilità economica e rischio di accumulazione debitoria per effetto specie della nuova crisi economica generata dalla pandemia di Covid-19, sebbene con il decreto legislativo 26 ottobre 2020, n. 147 siano state apportate nuove integrazioni e correzioni all'art. 1, comma 1, della legge 8 marzo 2019, n. 20 e al d.lgs. n. 14/2019. Un tavolo promosso da Arcidiocesi e Caritas Ambrosiana presso l'Università Cattolica di Milano ha di conseguenza proposto, insieme ad alcune associazioni laiche come Favor Debitoris, l'anticipazione della riforma della l. n. 3/2012 stralciandola dal nuovo Codice della crisi, per dare da subito benefici anche alle famiglie indebitate più povere, i debitori incapienti. A tale proposta hanno aderito 29 fondazioni e associazioni antiusura, molti magistrati e docenti universitari. La proposta è diventata legge in questi giorni dopo aver superato fortissime ed ingiustificate resistenze.

<sup>17</sup> Le misure eccezionali si vanno accumulando specie nei confronti del Fisco. Dovrebbe essere convertito in legge l'emendamento al d.l. n. 125/2020 che modifica la legge fallimentare (r.d. 267/1942) il quale prevede una serie di migliorie per le imprese a rischio di insolvenza i cui debiti erariali, tributari, e contributivi potranno essere esdebitati. Cfr. M. Pollio e F. Pongiglione, *Colpo di spugna del Fisco su debitori a rischio fallimento*, in «Italia Oggi7», 16 novembre 2020, p. 2.

<sup>18</sup> Carenza che come indicato in precedenza si esplicita anche nel muro di gomma che cerca di impedire ogni iniziativa legislativa tesa a rimediare a questo ritardo, che sta diventando epocale rispetto agli altri paesi europei (es. in Francia ogni anno vengono esdebitate, attraverso un semplice provvedimento gestito dalla Banca di Francia, 100 mila tra famiglie e PMI).

<sup>19</sup> Per la legislazione delle aste immobiliari si rimanda all'esauritivo contributo di B. Capponi, *Processo e tecniche di attuazione dei diritti: esecuzioni singolari*, in «Corriere Giur.», n. 3, 2018, pp. 381-388.



Tant'è che per trovare un'evidenza statistica di questo epilogo del debito sulle aste immobiliari, (epilogo con tali dimensioni massive riscontrabile solo in Italia), l'unica fonte attendibile registrata, per l'assenza di ogni statistica pubblica, fa capo ad una società privata che opera nel settore<sup>20</sup>. Sulla base di questi dati del report annuale di Astasy, utili a quantificare il fenomeno nelle sue caratteristiche socialmente importanti – ovvero, il numero di immobili adibiti a prima casa, in asta ogni anno e il recupero reale che banche e *vulture funds* realizzano dalla svendita delle case di famiglia nelle aste immobiliari – si è potuto quantificare la relazione fra sovraindebitamento ed esecuzioni immobiliari. Ricorrendo al report di un'altra azienda privata<sup>21</sup>, si conferma la distribuzione occupazionale del debitore. Il grafico mostra la distribuzione delle posizioni occupazionali dei debitori e rileva: i dipendenti sono il 33%, i pensionati sono il 14%, i lavoratori in proprio l'11%, e infine il 2% è classificato come «collaboratori»<sup>22</sup>. La categoria più numerosa risulta proprio quella degli inoccupati, cioè coloro che sono costretti, per sfuggire al recupero crediti, a lavorare in nero: le prime vittime sacrificali del credito malavitoso e dell'usura. Circa il rapporto tra sovraindebitamento ed esecuzioni, il report continua: «*Situazione patrimoniale dei debitori: immobili* [...] “proprietà immobiliari intestate al soggetto, nel 51% delle posizioni analizzate”. Un tasso che risulta maggiore rispetto alle analisi del 2018, che si attestava al 46%»<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> La questione inerisce il default cui vanno incontro famiglie, aziende, imprese la cui mancanza di liquidità può generare che una parte del paese venga seriamente distrutta. La strada intrapresa dalle banche di cedere i crediti deteriorati o mandare all'asta gli immobili (prima casa, laboratori, negozi, ecc.) per i prestiti che i cittadini non sono in grado di restituire, è grave ancorché disfunzionale se si considera che società o istituti finanziari sono domiciliati in paradisi fiscali e i guadagni realizzati dalla svendita degli immobili sfuggono al fisco italiano. Su questo vedi, *Le esecuzioni immobiliari sono un fallimento anzitutto per i creditori*, <https://www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/le-esecuzioni-immobiliari-sono-un-fallimento-1-per-creditori/>; inoltre, *Si conferma che le esecuzioni immobiliari sono un fallimento*, <https://www.glistatigenerali.com/macroeconomia/le-esecuzioni-immobiliari-sono-un-fallimento>; nonché, *I CTU svelano il meccanismo dei ribassi ai danni di creditori e debitori*, <https://www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/i-ctu-svelano-il-mechanismo-dei-ribassi-ai-danni-di-creditori-e-debitori/>.

<sup>21</sup> Abbrevia Indago Ergo Solvo, *OsservatorioDebt Screening NPL 2020: il ritratto del debitore tipo, in un periodo atipico*, [www.abbrevia.it](http://www.abbrevia.it).

<sup>22</sup> Cfr. Abbrevia Indago Ergo Solvo, *Debt Watch: l'osservatorio italiano sul debitore*, p. 8. Si tratta di una società che fornisce ai creditori informazioni sui debitori e così si descrive: «Abbrevia, fondata nel 2006, oggi fornisce servizi ad alto valore aggiunto in ambito investigativo con un'attenzione particolare alla qualità e alla precisione delle informazioni e un aggiornamento continuo dal punto di vista tecnologico. Abbrevia si divide in due business units operative che si occupano rispettivamente di Informazioni Commerciali e Indagini sul Credito, Investigazioni aziendali, private e difensive».

<sup>23</sup> Abbrevia Indago Ergo Solvo, *OsservatorioDebt Screening*, cit., p. 12.



Da qui la preoccupazione emergente dal confronto tra il 2018 e il 2020, *in soli due anni cresce di cinque punti percentuali la quota dei debitori proprietari di immobili*. È il risultato dell'accresciuta crisi in cui versano le PMI e della cessione massiva da parte delle banche, anche degli UTP, vale a dire aziende che ancora producono, sono sul mercato e famiglie in temporanea difficoltà (licenziamenti, malattie ecc.). Tale prassi è stata resa massiva da Banca Intesa al momento dell'acquisto delle Popolari Venete, ed è ormai sempre più spesso applicata. Tutto questo facilita il passaggio di ampie aree di mercato legale e di patrimoni societari e immobiliari a organizzazioni malavitose o a investitori speculativi (che spesso riciclano dall'estero capitali frutto di evasione).

### 3. Tre moltiplicatori del «dirty money» criminale

Le considerazioni fin qui svolte, allora, ci offrono il quadro della accentuata necessità di ricorrere al credito, al quale, tuttavia, l'azione del Governo e il sistema bancario non solo non rispondono con una strutturale politica di microcredito, ma addirittura frappongono procedure che rallentano la rinegoziazione dei mutui e promuovono procedure esecutive nei confronti di immobili<sup>24</sup>. Ci troviamo di fronte ad un rischio molto alto di estensione di tre moltiplicatori del *dirty money* criminale: *a*) il mercato parallelo del credito illegale, espresso mediante l'offerta usuraia e l'esercizio abusivo del credito, non necessariamente a tassi elevati; *b*) l'aggressione ai patrimoni privati di cittadini e imprese attraverso l'acquisto di immobili presso le aste giudiziarie; *c*) l'aggressione alla proprietà delle imprese attraverso prestiti supportati dall'uso di patti commissori.

<sup>24</sup> Sull'applicazione del d.l. n. 124/2019 41-*bis* che consente la rinegoziazione dei mutui in sofferenza, è stata sottolineata la necessità di migliorare la sua applicazione, inserendo nella legge di bilancio 2021 una serie di emendamenti alla norma per renderla più performante, a riguardo vedi G. Pastore, *È possibile rinegoziare i mutui*, [www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/e-possibile-rinegoziare-i-mutui-prima-parte](http://www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/e-possibile-rinegoziare-i-mutui-prima-parte); nonché, [www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/e-possibile-rinegoziare-i-mutui-seconda-parte](http://www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/e-possibile-rinegoziare-i-mutui-seconda-parte); infine [www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/e-possibile-rinegoziare-i-mutui-terza-parte](http://www.glistatigenerali.com/economia-civile-solidale/e-possibile-rinegoziare-i-mutui-terza-parte). Si consideri che i debitori potenziali utilizzatori di questa norma sono, in regime di prima casa (circa 80 mila). Ora è vero che con il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, si è prorogato fino al 31 dicembre dello stesso anno la moratoria sulle procedure esecutive sulle prime case (ma tenendo fuori negozi e laboratori), ma è anche vero che la crisi economica avrà una onda lunga. Da qui la necessità di una soluzione non temporanea ma *win-win*. Perciò sono indispensabili l'accesso delle famiglie alla procedura di esdebitazione e l'operatività della norma circa la rinegoziazione dei mutui in sofferenza contenuta nel d.l. n. 124/2019.

Sviluppiamo di seguito con alcune indicazioni gli ultimi due punti, concentrandoci sul primo successivamente, sia perché da esso si connettono conseguenze che registriamo nel terzo punto, ovvero l'uso dello strumento dei patti commissori, sia perché la questione dell'acquisto di immobili attraverso le aste immobiliari è un fenomeno che interessa evasori fiscali, reti criminali autonome e anche reti criminali mafiose.

### 3.1. *Una strategia lenta ma efficace per aggredire patrimoni e riciclare denaro*

Le aste giudiziarie da sempre, in alcuni territori meridionali, sono preda dell'infiltrazione mafiosa. Costituiscono una forma di investimento patrimoniale dei clan e facilitano il riciclaggio di capitali criminali e illegali. I primi sono il provento di traffici di reti criminali (es. droga; usura, contraffazioni, estorsioni, traffico dei migranti, ecc.), i secondi di risorse sottratte all'erario dello Stato, risorse accumulate a seguito di evasioni ed elusioni fiscali da reti, fondi speculativi, soggetti illegali, società «cartiere»<sup>25</sup>. Il circuito che altera il mercato delle aste – il cui sistema di assegnazione e vendita è un meccanismo che in sé non è sbagliato come diversi economisti indicano e la teoria delle aste mostra<sup>26</sup> – contiene, nel nostro Paese, delle distorsioni che vanno corrette. Intanto, è originato da una condizione di sovraindebitamento, di indebitamento privato incontrollato, che investe famiglie e imprese,

<sup>25</sup> Sulle caratteristiche delle società «cartiere» si veda, A. Pellegrini, P. De Franceschi, C. Bentivogli e E. Laurenza, *Un indicatore sintetico per individuare le società cosiddette cartiere*, in Banca d'Italia-UIF, 15, dicembre 2020, Roma.

<sup>26</sup> Nell'ambito della teoria dei giochi (*game theory*) e del filone del *consumer behaviour* (il comportamento di consumo) le aste vengono spiegate all'interno dei principi che sovrintendono alla dinamica economica delle vendite competitive, oppure, il luogo di incontro tra domanda e offerta, in cui solo una delle due parti (tipicamente la domanda) svolge un ruolo attivo (*one-side market*); mentre la parte che resta inattiva stabilisce rigidamente il volume di offerta. Nella teoria dei giochi le aste sono considerate «giochi ad informazione incompleta», dato che ciascun giocatore non conosce il prezzo di riserva degli altri. L'asta ha la funzione di garantire la migliore allocazione possibile del bene; su questo si rimanda a L.M. Quattrocchio, *La teoria delle aste: la matematica delle procedure competitive*, in «Diritto ed economia dell'impresa», n. 3, 2016, pp. 2-31; nonché, M. Cugno e A. Cugno, *Le dinamiche economiche, sociali e psicologiche delle vendite competitive*, in «Diritto ed economia dell'impresa», n. 3, 2016, pp. 32-56. Tuttavia, le recenti interpretazioni sottolineano che a seconda delle regole decise per le diverse aste (dall'online alle opere d'arte e abitazioni, dalle materie prime ai beni strategici) possono esserci variazioni sia nelle modalità di offerta sia nel prezzo finale di vendita. In un'asta gli offerenti adottano numerose strategie per ottenere il miglior risultato, ma senza spendere troppo. Cfr. P. Milgrom, *Putting Action Theory to Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

e va dall'esposizione debitoria nei confronti delle banche o delle amministrazioni statali, a quello nei confronti di fornitori; procede lungo una dorsale che cortocircuita con l'ingresso nel mercato illegale del credito o, anche quando si riesce ad evitarlo, si schianta nelle procedure esecutive e nella perdita della titolarità del bene per effetto dell'insolvenza<sup>27</sup>. Le aste immobiliari, per i volumi che movimentano e per la tendenza all'aggiudicazione a prezzi clamorosamente inferiori a quelli di mercato (anche molto inferiori al valore catastale dell'immobile), rappresentano un investimento appetibile per chi disponga dei due tipi di capitali<sup>28</sup>. La pulizia del denaro «sporco» può avvenire sostanzialmente con due diverse modalità: acquistare l'immobile a un prezzo molto basso (dopo il secondo o al terzo ribasso), alcune volte anche con metodi intimidatori o più semplicemente limitandosi a versare il deposito cauzionale previsto, per poi recuperarlo «pulito» successivamente all'aggiudicazione dell'immobile a terzi<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> La normativa e le procedure che regolano le aste sono contenute negli artt. dal 474 al 632 del c.p.c., aggiornati dal decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59 convertito nella legge 30 giugno 2016, n. 119. Un altro punto critico nella normativa italiana è che al termine di procedure opache e costose, il debitore resta indebitato per il 60-70% del suo debito e non ha più accesso al credito bancario. Da qui sia l'effetto *push* verso il lavoro nero che il mercato del credito illegale. Una beffa che invece non va in scena in Paesi come la Francia o la Spagna, dove quando è venduta la casa, l'indebitato riparte pulito. Vedi, F. Bonazzi, *Case all'asta, perché oggi sono un super affare*, in «Panorama», 5 settembre 2019. Il modello francese trae origine da una disciplina fondata su una ratio solidaristico-sociale ed economica che è pari a quella italiana se si considera il portato dell'art. 2 della Costituzione, ma a differenza della normativa francese la valenza costituzionale è stata negletta o addirittura tradita.

<sup>28</sup> Un esempio si può derivare da G. Pastore, *La svendita assistita di un immobile*, in B. Riccio, G. Di Gennaro, M. Pagano e G. Pastore, *Il caso Bramini. Un'ingiustizia di Stato*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2018. Si consideri che il giudice dell'esecuzione può anche sospendere la vendita (*ex art.* 586 c.p.c.) «quando si ritiene che il prezzo offerto sia notevolmente inferiore a quello giusto». Questa ha costituito la risposta più adeguata che la l. n. 203/1991 di conversione del d.l. n. 152/1991 potesse fornire – sulla base dell'esperienza che i magistrati del tribunale di S. Maria Capua Vetere avevano fatto – circa l'andamento delle aste e l'influenza su esse esercitata dai sodalizi criminali.

<sup>29</sup> La tracciabilità del partecipante all'asta esiste (regolata dall'art. 579 e 583 c.c.) poiché chi partecipa ad un'asta indica le informazioni personali al giudice dell'esecuzione e versa su un c/c.b. il 10% quale cauzione del prezzo offerto (presso la cancelleria o lo studio del professionista delegato) che nella vendita è restituita se non si diviene aggiudicatario del bene (art. 580 c.p.c.). La legge 28 dicembre 2005, n. 263 ha riformato l'art. 584 c.p.c. prevedendo espressamente che alla nuova asta possano partecipare, «oltre gli offerenti in aumento [...] e l'aggiudicatario, anche gli offerenti al precedente incanto che, entro il termine fissato dal giudice, abbiano integrato la cauzione». Gli artt. 353 e 354 c.p. puniscono «comportamenti collusivi» miranti a ottenere che non vi siano offerte d'acquisto ad ogni incanto. Tuttavia, atteso che le forme di intimidazione verso altri offerenti (o incentivazione a ritirare l'offerta addirittura pagando) si realizzano nelle fasi precedenti l'incanto, in realtà il meccanismo ai fini dell'aggiudicazione oggi non necessita l'intimidazione perché l'azione di riciclaggio avviene *prima* dell'incanto sia trasferendo una parte della cifra ad un prestatore, sia su altro c.c.b. trasferendo quanto occorre per l'aggiudicazione del bene. È la provenienza del capitale che non è obbligatoriamente indicata, ad esito della quale la dichiarazione se falsa

Secondo Astasy e NPLS Re Solutions nel 2019 la media di immobili che giornalmente finiscono all'asta è di circa 836; comparando i dati del primo semestre 2018 la crescita è del 24%<sup>30</sup>. Uno dei nodi che rende critico il mercato delle aste (favorendo il mascheramento di clan e speculatori) è l'assenza di una banca dati pubblica trasparente degli offerenti, delle stime e delle vendite. Inoltre, è stata da tempo richiesta – con l'introduzione di un emendamento all'art. 591-*bis* del c.p.c. – l'estensione ai professionisti delegati nominati dal giudice dell'esecuzione, ai curatori, ai commissari giudiziali e ai liquidatori giudiziali nominati dai tribunali nelle procedure concorsuali, la possibilità che sia realizzata l'adeguata verifica della provenienza dei capitali così come già prevista dal decreto-legge 21 novembre 2007, n. 231<sup>31</sup>. Esiste, ormai, un'ampia casistica non solo di cronaca ma investigativa specie in questo triste momento che conferma quanto l'economia dell'emergenza sia terreno di affari per la criminalità mafiosa e per gli speculatori<sup>32</sup>. Ad esito di controlli dei partecipanti

implicherebbe che sia penalmente perseguita. Né c'è l'obbligatorietà di segnalazione in caso di aggiudicatario presente in più aste (anche perché non esiste un registro degli aggiudicatari). Tanto meno c'è verifica della proporzionalità tra posizione reddituale dell'aggiudicatario e valore dell'immobile acquistato. Il paradosso è che da un lato, si va verso normative che obbligano i consumatori a forme di pagamento tracciabile, e dall'altro, segmenti di mercato nei quali è facile che risiedano strategie di riciclaggio o speculazioni facilitate dalla normativa antiriciclaggio che presenta buchi, dal momento che non è prevista alcuna forma di controllo, sia nel decreto di trasferimento del bene (tant'è che non viene indicato il (c.r.o.) codice riferimento operazione), tanto meno nella metodologia di pagamento dell'immobile all'asta. Molte società acquistano disponendo di finte ragioni sociali all'estero, avviano una succursale in Italia che provvede all'acquisto pagando con bonifici provenienti dall'estero (sempre da paesi off-shore). Vedi, F. Savelli, *Siamo un Paese all'asta: 245.000 esecuzioni ancora aperte. Ecco chi ci guadagna*, in «Corriere della Sera», 24 novembre 2019.

<sup>30</sup> Sono state 204.632 le unità immobiliari oggetto di aste immobiliari esperite su base annua in tutta Italia nell'anno 2019 per un controvalore di 28,5 miliardi di euro, con un calo rispetto al 2018 del 16,5%. Negli ultimi cinque anni 1,2 milioni di italiani hanno visto pignorato l'immobile; cfr. Astasy, *Report aste 2019*, [www.astasy.it](http://www.astasy.it). Le perizie vengono redatte con il supporto di algoritmi di software di società private (con a capo professionisti che operano in tale segmento di mercato) che detengono anche la pubblicazione di portali di settore come [portaleaste.com](http://portaleaste.com), [astejudiziarie.it](http://astejudiziarie.it), [asteimmobili.it](http://asteimmobili.it), [astalegale.net](http://astalegale.net), o forum on line come in [executivis.it](http://executivis.it). Gli stessi operatori privati che del settore aste immobiliari producono migliaia di ore di formazione a magistrati e cancellieri.

<sup>31</sup> Il d.l. n. 231/2007 contiene modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 di «Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006».

<sup>32</sup> La *business cycle economy on crime* presuppone che vi sia una correlazione tra ciclo economico e tassi di criminalità. Ovvero, l'attività criminale è anticiclica, nel senso che durante le recessioni economiche tende al rialzo, mentre in quelle espansive si contrae e ciò per il semplice fatto che è un sostituto delle legittime fonti di reddito. Questa impostazione sebbene correlata ai reati predatori ha una sua legittimazione anche per i reati societari e in generale

all'asta molto spesso emerge che vi è una concentrazione di proprietà di immobili, terreni e altro nelle mani di pochissimi acquirenti. Diventa, quindi, una opportunità di arricchimento ulteriore per persone che già sono ricche. È un meccanismo di riciclaggio proprio perché non c'è alcun controllo del flusso dei capitali<sup>33</sup>. Si imbastiscono relazioni con professionisti, si utilizzano prestanomi e si riciclano enormi quantità di danaro provenienti da altri traffici. Questa catena occorre che sia spezzata consentendo l'emersione, in piena trasparenza, di chi sono gli acquirenti, da dove vengono i capitali e come si sono costituiti<sup>34</sup>. Solo così le aste assumeranno quel reale meccanismo di migliore allocazione possibile del bene.

### 3.2. *L'aggressione attraverso l'uso dei patti commissori*

Tra le diverse forme escogitate sia da speculatori che da sodalizi criminali per acquisire patrimoni, quote di azioni di aziende, terreni, immobili, quadri e quanto di valore commerciabile, nonché anche prodotti finanziari trasferibili, vi è il ricorso allo strumento del «patto commissorio». Questa forma di accordo che la legge vieta, è spesso

quelli economici. Cfr. S. Bushway, M. Phillips e P.J. Cook, *The Overall Effect of the Business Cycle on Crime*, in «German Economic Review», vol. 13, n. 4, novembre 2012, pp. 436-446.

<sup>33</sup> Una recente indagine «Aste ok» condotta dai CC di Avellino e dalla GDF di Napoli nei confronti del clan Partenio operante nel territorio irpino, si è conclusa con una esecuzione di o.c.c. (in carcere e agli arresti domiciliari) della Dda di Napoli nei confronti di 14 indagati e al sequestro preventivo di 5 società e relativi beni, crediti, azioni e quote sociali per un valore complessivo di circa 4 miliardi di €. Tra i vari reati contestati c'è la turbata libertà degli incanti, truffa, trasferimento fraudolento di valori e riciclaggio. Dalle risultanze investigative è emerso, tra gli altri reati, una fruttuosa attività nel settore delle aste e delle acquisizioni immobiliari sorretta da collusioni e intrighi con titolari di società di intermediazione immobiliare e professionisti del settore. La rete criminale intimidiva i proprietari esecutati dal partecipare alle aste giudiziarie aventi ad oggetto propri beni, in modo da appropriarsene per poi chiedere agli stessi ex proprietari una quota superiore per rientrare in possesso. cfr. Tribunale di Napoli, Sez. GIP, o.c.c. 435/19 e 409/20, n. 21885/17 +15733/18 RGNR, n. 17206/18 R. G. GIP.

<sup>34</sup> In una recente conferenza stampa il presidente di Confedercontribuenti di Catania ha sottolineato che il fenomeno dell'aggressione ai patrimoni delle famiglie e delle imprese è molto più grande di quanto si pensi e l'attuale tsunami economico postpandemia sta aggravando il fenomeno perché aumentano i debitori insolventi, spesso anche tra coloro che sono creditori verso la PA e non riscuotono. Le procedure di vendita giudiziaria, sostiene, vedono impegnati, una rete di professionisti «alimentata da giudici, notai, custodi giudiziari, soggetti senza alcun reddito agenti come prestanome. Negli atti si riscontrano anomalie incredibili: il prestanome compra, deposita agli atti i titoli richiesti dalla procedura, poi rivende a chi paga con gli stessi titoli depositati in tribunale. Come si fa a non pensare ad azioni di riciclaggio? [...] Le autorità antiriciclaggio controllino i titoli depositati in tribunale e poi usati per nuovi atti di compravendita»; cfr. A. Longo, *Catania: denunciato lo scandalo delle aste giudiziarie*, in «Quotidiano dei contribuenti», 26 novembre 2020, <https://www.quotidianocontribuenti.com/new/catania-denunciato-lo-scandalo-delle-aste-giudiziarie/>.

utilizzato, più di quanto immaginiamo, per regolare il pagamento che creditore e debitore fissano in un tempo determinato dando in pegno – o ipoteca – un bene (o anche più beni) a garanzia, il cui valore, tra l'altro, è sempre superiore all'ammontare del credito<sup>35</sup>. Ora è proprio questo approfittare dello stato di necessità immediata di una persona che genera la condizione per la quale il debitore viene danneggiato<sup>36</sup>. Il trasferimento, quindi, della proprietà di un bene ad un creditore per il mancato pagamento di un debito è vietato dalla legge. Pur tuttavia, sono numerosi i casi ove usurai, speculatori o vere e proprie reti criminali a fronte di un credito accordato ad un tasso illegale (ovvero, superiore ai tassi fissati dalla Banca d'Italia), con la compiacenza di professionisti (avvocati, notai, commercialisti) concordano un accordo con il quale si conviene che in mancanza del pagamento del debito contratto nel termine fissato, la proprietà di un determinato bene posto a garanzia dell'adempimento passi al creditore<sup>37</sup>. L'uso dei patti commissori costituisce un meccanismo che tra l'altro non è facilmente individuabile nell'ambito delle indagini e dagli stessi magistrati. È uso da parte dell'offerente concordare anche più accordi e rinnovare nel tempo con nuovi patti che configurano condizioni anche vantaggiose (per es. promettere di acquistare dal debitore un bene ad un prezzo concordato a fronte di un contratto

<sup>35</sup> Il patto commissorio è espressamente vietato dal c.c. all'art. 1963 ed *ex art.* 2744. Quest'ultimo esplicita che «è nullo il patto col quale si conviene che, in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore. Il patto è nullo anche se posteriore alla costituzione dell'ipoteca o del pegno». E l'art. 1963 quanto al contratto di anticresi estende la nullità dell'accordo a qualsiasi negozio, anche se astrattamente lecito, impiegato per conseguire un risultato concreto. Il debitore non può essere assoggettato all'illecita coercizione del creditore «sottostando alla volontà del medesimo di conseguire il trasferimento della proprietà di un suo bene come conseguenza della mancata estinzione del debito»; cfr. Cassazione civile, Sez. II, 12 gennaio 2009, n. 437.

<sup>36</sup> *Usura a Como, tre arresti: tassi fino al 600% e immobili ipotecati per almeno 10 vit-time*, in <https://primacomito.it/>; la Procura di Como ha accertato che altre situazioni debitorie sono state ripianate con la cessione di immobili siti in varie località (Inverigo, Alzate Brianza, Cadorago), ma per queste non è stata raggiunta la prova dell'applicazione di tassi usurari.

<sup>37</sup> Un caso è quello emerso a seguito dell'indagine condotta dalla GDF e dai CC a partire dal 2013 e che ha portato nel 2016 alla confisca – confermata dalla Corte di Cassazione nel 2019 – di 29 immobili vari e terreni ad un usuraio che operava come immobiliare nell'intera provincia livornese e in Val Corvia e noto perché ritenuto collegato in passato alla 'ndrina dei Piromalli. L'usuraio e la sua famiglia intestataria di diversi beni avevano messo in piedi una vera e propria organizzazione che, a fronte di prestiti a tassi usurari, si facevano intestare a garanzia del credito diverse proprietà. Il valore complessivo dei beni sequestrati ammontava a 4 milioni di euro e si è scoperto che una cifra era stata depositata in una banca della Repubblica di S. Marino. Cfr. Tribunale di Livorno, sentenza n. 662 del 12/04/2018, NRGNR 2013/006724, n. r. dib. 2016/002429. Una breve ricostruzione della storia è in A. Fabbri, *Michelangelo Fedele: la Cassazione conferma confisca immobili*, «Libertas. L'informazione di San Marino», sabato 6 luglio 2019, <http://www.libertas.sm/notizie/2019/07/06/michelangelo-fedele-la-cassazione-conferma-con-fisca-immobili.html>.

da stipulare entro una certa data)<sup>38</sup>. Spesso le competenze penali non si sovrappongono a quelle civili e il clima di intimidazione che accompagna la vittima non favorisce esplicite conferme e l'esibizione di prove precise. L'uso dei patti commissori si presenta come un nuovo strumento che ottimizza l'investimento che l'usuraio compie del suo prestito e il grado di mascheramento è alto.

#### 4. *Usura: nuovi metodi e nuove truffe*

L'emergenza sanitaria che ha attraversato l'intero 2020 e il suo grave impatto sull'economia generando necessità di liquidità per imprese, un *deficit* patrimoniale e un peggioramento delle condizioni delle famiglie, costituiscono una grande ennesima occasione per i diversi sodalizi criminali per sviluppare il mercato parallelo del credito illegale mediante sia l'esercizio abusivo del credito, sia l'offerta usuraia di credito. Atteso che spesso le due attività si combinano o vi è propedeuticità, il vantaggio, oltretutto, delle diverse mafie è poter offrire credito a tassi concorrenziali rispetto all'usuraio solitario professionale o con ristretta rete (*di per sé quindi elemento di disturbo*), nonché liquidità immediata. Non sfugge ad alcuno che una tale attività è redditizia sia per i profitti connessi ai tassi, che per essere uno strumento appropriativo di patrimoni.

Gli aspetti richiamati nelle precedenti pagine delineano in modo chiaro la connessione esistente tra aumento del sovraindebitamento e ricorso al credito illegale da parte di famiglie, imprese e attori economici. L'esistenza di quasi due milioni di posizioni debitorie già escluse dal credito regolare costituisce un reale bacino per gli offerenti credito parallelo. Se a queste aggiungiamo i fidejussori, i componenti del nucleo familiare, i coadiuvanti delle microaziende il dato di dieci milioni di persone, escluse da ogni normale rapporto creditizio per debiti precedenti alla pandemia, non è lontano dalla realtà<sup>39</sup>. Pertanto, sebbene ci siano state importanti misure di sostegno varate dal Governo nel corso di tutto il 2020 i cui esiti hanno

<sup>38</sup> In altra occasione emerge che il Fedele stipula un patto commissorio con altri due coniugi che improvvisamente si trovano in difficoltà economica e non riescono ad onorare la scadenza di rate del mutuo gravante sulla loro abitazione, facendosi imputare fittiziamente il prestito a titolo di caparra per la stipula di atto preliminare di vendita-permuta di altro immobile. Ciò nella previsione che, dati gli interessi da incassare, il debitore non avrebbe potuto esercitare il diritto di recesso entro una data precisa stabilita, perdendo quindi la titolarità dell'immobile; cfr. Tribunale di Livorno, sentenza n. 662 del 12/04/2018, cit., p. 9 ss.

<sup>39</sup> Vedi AA.VV., *Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese*, Banca d'Italia, Note Covid-19, 13 novembre 2020.



ridotto il peggioramento nelle condizioni patrimoniali<sup>40</sup>, il ricorso a nuovi prestiti, anche grazie alle garanzie pubbliche, ha ampliato tuttavia ulteriormente l'indebitamento, in particolare per le aziende più rischiose (le c.d. «imprese zombie»)<sup>41</sup>. L'indebolimento dei bilanci che ne risulta aumenta la probabilità di insolvenza delle imprese<sup>42</sup>. Per quanto riguarda le famiglie nell'immediato futuro la Caritas italiana nel suo report, *Gli anticorpi della solidarietà*, giudica che le posizioni in sovraindebitamento, quindi quelle escluse dal circuito creditizio e con l'unica alternativa di rivolgersi al credito malavitoso, raddoppieranno per la nuova crisi economica<sup>43</sup>.

Ora, il fenomeno dell'usura è molto cambiato nel tempo. Studi specifici hanno posto in risalto quanto tale attività si sia differenziata, connessa a nuove patologie sociali, all'incapacità di controllare i consumi e – paradossalmente – altresì al credito che molti imprenditori vantano nei confronti delle pubbliche amministrazioni ed enti locali nella consapevolezza che questi verranno saldati in tempi brevi. Inoltre, non ha più solo il carattere del «cravattaro» di quartiere, ma si afferma in forme e reti illegali distinte: da quelle professionali, a quelle con la compartecipazione di attori bancari, fino alle reti mafiose<sup>44</sup>. In più si attua in forme nuove, come il ricorso ai patti commissori. Già nei mesi immediatamente successivi al primo *lockdown*<sup>45</sup> si sono sus-

<sup>40</sup> Il riferimento è al decreto «Cura Italia», a quello «Liquidità» e ai diversi decreti «Ristoro».

<sup>41</sup> D. Andrews, M. Adalet McGowan e V. Millot, *Confronting the Zombies: Policies for Productivity Revival*, OECD Economic Policy Paper, December, n. 21, 2017. Anche il *Rapporto SVIMEZ 2019* ha affrontato l'incidenza maggiore di tali imprese nei territori meridionali, sottolineando che specie nei macro settori industria e servizi il *gap* è forte (maggiore nell'industria). A fronte di una quota pari al 2,98% di imprese industriali «zombie» nel Centro-Nord, il Mezzogiorno presenta una percentuale di circa 3 punti superiore. Nei servizi il differenziale tra le due aree, sempre a sfavore del Sud, scende a circa 2,2 punti percentuali.

<sup>42</sup> Su questi aspetti il rimando è al cap. XI, «Il peso dell'economia illegale sullo sviluppo. Criminalità mafiosa, usura, estorsioni e corruzione», in SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020, L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2020. Vedi anche, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, *Iniziativa della Task Force per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria*, a cura di P. Angelini e G. Gobbi, Roma, 15 aprile 2020.

<sup>43</sup> Caritas Italiana, *Gli anticorpi della solidarietà*, [http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto Caritas2020/Report\\_CaritasITA\\_2020.pdf](http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto%20Caritas2020/Report_CaritasITA_2020.pdf).

<sup>44</sup> Cfr. G. Di Gennaro (a cura di), *L'usura in Campania. Un ricorso differenziato al credito illegale ma un uguale esito di avvelenamento dell'economia regionale*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2015.

<sup>45</sup> *Casi e aziende con i soldi dell'usura*, <https://www.cronacadiverona.com/casi-e-aziende-con-i-soldi-dell-usura/>; *Per un debito di 20mila euro ho perso 6 milioni*, <https://www.ilgazzettino.it, 24 novembre 2020, p. 12; Appalti e usura: 10 anni di 'ndrangheta a Perugia>, <https://www.ilmessaggero.it, 21 novembre 2020, p. 48; Mutui usurari ai farmacisti sull'asse Lussemburgo-Salerno>, [https://www.ilmattino.it/salerno/mutui\\_usurai\\_ai\\_farmacisti\\_sull\\_asse\\_lussemburgo\\_salerno\\_tre\\_richieste\\_di\\_processo-5589664.html](https://www.ilmattino.it/salerno/mutui_usurai_ai_farmacisti_sull_asse_lussemburgo_salerno_tre_richieste_di_processo-5589664.html); *Usura: caccia al tesoro degli arrestati. Ville,*



seguiti gli allarmi sull'accaparramento di beni da parte della malavita organizzata.

#### 4.1. *Per contrastare l'usura mutuare dal «Codice Rosso»*

Il credito gestito dalle mafie e l'usura sono favoriti anche dai ritardi normativi e dalla farraginosità burocratica dell'amministrazione statale. Da qui l'esigenza di intervenire normativamente per approntare presso ciascuna Procura della Repubblica un pool di PM esperti e di consulenti che siano in grado di individuare la fondatezza della denuncia. In questo modo si potrebbe avere un effetto dissuasivo intervenendo in maniera drastica con le misure cautelari. Uno strumento che si è rivelato molto utile per la razionalità e la tempestività dell'intervento è il c.d. «Codice Rosso» utilizzato dal legislatore processuale a favore delle vittime di violenza domestica e sessuale<sup>46</sup>. Anche le denunce per usura per essere efficaci dovrebbero seguire un canale privilegiato sin dal momento dell'acquisizione della *notitia criminis*, la cui fondatezza immediata, così come accade per i delitti di cui sopra, dovrebbe essere vagliata immediatamente da un PM esperto e dal consulente o da esperti della Guardia di Finanza dedicati a tali operazioni. Anche in questo caso la tempestività dell'intervento e l'effetto sorpresa che potrebbe essere messo in campo diventa uno strumento di immediata dissuasione per l'usuraio e tutto il circuito di cui è parte.

#### 4.2. *Un'analisi di caso di truffa ai danni del Fondo*

Il sistema del «Codice Rosso» attraverso l'immediata verifica della fondatezza delle fonti di prova documentali e testimoniali inserite nella denuncia, di cui la vittima si assume una responsabilità diretta, è dissuasivo per le false denunce di violenza e sarebbe altrettanto dis-

*cambiali e case in Costa Azzurra*, [https://www.laprovinciadico.it/stories/como-citta/usura-caccia-al-tesoro-degli-arrestati-ville-camnioli-e-case-in-costa-azzurra\\_1377153-11/](https://www.laprovinciadico.it/stories/como-citta/usura-caccia-al-tesoro-degli-arrestati-ville-camnioli-e-case-in-costa-azzurra_1377153-11/); *Le minacce della criminalità nel post-Covid. Secondo report dell'Organismo di analisi della Criminalpol*, Direzione Centrale Polizia Criminale, giugno 2020, Roma. Confcommercio Milano, Lodi, Monza e Brianza, *La criminalità ai tempi del Covid: quali pericoli per le imprese*, Milano, 2020.

<sup>46</sup> Il «Codice Rosso» innova e modifica la disciplina penale e processuale della violenza domestica e di genere, corredandola di inasprimenti di sanzione, vedi l. n. 69/2019. Il sistema del «Codice Rosso» alleggerirebbe anche il defatigante percorso processuale ordinario che avendo il suo inizio nella iscrizione a Mod. 21 si dipana nei tempi dilatati alla ricerca di indizi e prove accanto agli altri innumerevoli fascicoli che un PM è chiamato a trattare.

suasivo per le false denunce di usura che hanno minato la credibilità del sistema di prevenzione e contrasto dell'attività usuraria, costruito con l'art. 14 della l. n. 108/1996. Tale sistema è stato, purtroppo, minato nella sua credibilità da una enorme truffa portata avanti da organizzazioni criminali. Truffa della cui esistenza non era difficile accorgersi, atteso che già tra il 2014-2015 ad esito di indicazioni mancanti e analisi dell'andamento dell'attività usuraia si sottolineavano alcune anomalie, denunciando che le erogazioni a titolo di mutuo per vittime di usura presentavano aspetti oscuri e si scriveva che «l'altissima percentuale di mancate restituzioni delle rate di mutuo per le vittime dell'usura, oltre ad instillare sfiducia istituzionale, non poteva che «nascondere» modalità strategiche pilotate» In altre parole: un imprenditore dichiara di essere stato usurato, accede al Fondo e non restituisce! In questo modo, si sono costituite reti di professionisti che sfruttano (millantando) un reato e si dividono le utilità!<sup>47</sup>.

Elemento fondante dell'ipotesi che si sostiene è la deliberazione della Corte dei conti del 24 maggio 2018<sup>48</sup>. Rivela una truffa delle mafie al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di usura e, quindi all'Erario. La truffa si basa su denunce false di usura, strumentali ad accedere ai mutui concessi dal Fondo e agli altri benefici giudiziari, giustamente concessi alle vittime di usura. Nella deliberazione si verifica che sono molto aumentate le domande di accesso al Fondo da parte di presunte vittime «non estranee a rapporti e ambienti delinquenziali» e si prosegue: «vittime e/o istanti, inequivocabilmente inseriti in contesti mafiosi» e in molti casi «eliminati in vere guerre di mafia per la spartizione delle attività illecite nelle zone di influenza». Questo fenomeno ha «comportato esborsi a carico del fondo in 14,7 milioni», più «ulteriori 18,3 milioni» su cui «pendono giudizi»<sup>49</sup>. Ovviamente la deliberazione è giunta a numerose amministrazioni dello Stato, che avrebbero, di conseguenza, dovuto prendere provvedimenti di fronte ad un reato odioso, consumato oltretutto con strumenti e nei riguardi di istituzioni nate per contrastare l'usura e supportare le vittime.

Il coinvolgimento del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura è importante per poter ricevere l'idonea documentazione al fine di

<sup>47</sup> G. Di Gennaro (a cura di), *L'usura in Campania*, cit., p. 70.

<sup>48</sup> *Gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)*, <https://www.consap.it/media/26644/deliberazione-24-maggio-2018-n-9-2018g.pdf>.

<sup>49</sup> Ivi, pp. 14-15.

mostrare che la truffa sfrutta un errore delle previsioni della l. n. 108/1996 e seguenti: mentre le elargizioni per chi ha subito estorsioni sono a fondo perduto, coloro che hanno subito usura ricevono un mutuo senza interessi, che dovrebbe essere restituito ratealmente in 10 anni<sup>50</sup>. Nella deliberazione si sostiene che «dal 12 settembre 2001 fino al 31 dicembre 2016 sono stati concessi 1.419 mutui alle vittime dell'usura per complessivi 124 milioni [...]. Al 31 dicembre 2016 la mancata restituzione delle somme mutate ammonta a 58 milioni, pari all'85 per cento dell'ammontare complessivo delle rate scadute, pari a 68,2 milioni»<sup>51</sup>. Ora, si consideri che il prefetto Porzio in più interventi ha proposto modifiche normative, e in ultimo, in sede di audizione presso la commissione Antimafia ha affermato testualmente: «Vuol dire che un mutuo a carico di una persona, di un'impresa usurata crea soltanto un peso in più. Se devo aiutare le imprese a reinserirsi nell'economia legale debbo dargli un qualcosa che gli serva veramente [...] e possa riprendersi senza avergli messo addosso un'ulteriore cifra da restituire»<sup>52</sup>. Sostanzialmente il commissario propone una provvidenza, senza restituzione, come già succede per le vittime delle estorsioni. Su ciò si può essere d'accordo;<sup>53</sup>. Ma il neo della truffa resta. Per cui sulla base di una specifica documentazione abbiamo ricostruito l'intera vicenda<sup>54</sup>.

Partiamo innanzitutto da un'analisi quantitativa sintetizzata nelle tabelle che seguono, rielaborate in base ai dati della Deliberazione

<sup>50</sup> Il riferimento è al Prefetto Annapaola Porzio il cui mandato è scaduto quasi a fine 2020. L'approfondito accertamento delle modalità della truffa è utile per impedire che la stessa potesse continuare a ripetersi, (come in effetti accaduto negli anni 2017-2019) e accertare le responsabilità nei confronti dell'Erario. Purtroppo, tutti i tentativi sono rimasti senza risposte.

<sup>51</sup> *Gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)*, cit., p. 49.

<sup>52</sup> Audizione mercoledì 24 giugno 2020 ore 19:30, <https://webtv.camera.it/evento/16409?fbclid=IwARI1Vhnpse5jx9OTeHwJzv69o3UpjRGRODLSpfn8WLFzvU1DKMpLZaVkyrMU>.

<sup>53</sup> Non si può trascurare, come fa invece il Commissario, la considerazione fondamentale che, in questo errore normativo e in questa confusione amministrativa, ha trovato ampio spazio la malavita organizzata. Era evidente che, già dai primi anni, il sistema non avrebbe funzionato e, come sempre, quando c'è cattiva amministrazione, si apre la possibilità per la malavita di utilizzare questi spazi.

<sup>54</sup> Deliberazione 24 maggio 2018, n. 92018G della Corte dei conti; Relazioni annuali sull'attività del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura; ordinanza di applicazione di misure cautelari personali emessa dal Tribunale Distrettuale di Potenza; interpellanza urgente di 30 senatori; documentazione depositata dagli autori di una denuncia strumentale per usura, nel corso di una causa civile per danni nei confronti del presunto usuraio; atti completi dell'indagine nei confronti di un presunto usuraio; Audizione presso la Commissione Antimafia, del Commissario straordinario del Governo per l'antiracket e l'antiusura, Dr.ssa Annapaola Porzio.

TAB. 1.

Anno	Importi in migliaia di €	N. accoglimenti	Media erogazione in migliaia
2013	20.880	174	120
2014	8.499	105	81
2015	11.548	102	113
2016	3.173	47	68
2017	6.528	79	83
2018	3.818	43	89
2019	3.623	52	70

24 maggio 2018<sup>55</sup> e alle relazioni annuali sull'attività del Comitato di solidarietà, per gli anni 2017-2018 e 2019<sup>56</sup>. Il dato dei mutui concessi alle vittime di usura ci permette una prima analisi quantitativa della truffa:

Due osservazioni contenute nella deliberazione della Corte dei conti ci aiutano a comprendere la tabella 1: *a*) l'esclusione dall'accesso al Fondo per le vittime non estranee a rapporti e ambienti delinquenziali «è stata prevista così (con l'art. 15, c. 1, lett. c, 1. n. 122/2016)»<sup>57</sup>; *b*) inoltre, «a seguito dell'entrata in vigore del predetto art. 15, il Comitato è stato messo in grado di poter rigettare istanze da parte di vittime di non specchiata condotta, cosiddette non innocenti, per un importo di 40 milioni di euro»<sup>58</sup>.

Si può quindi fare una valutazione sulla diffusione in ambienti criminali della truffa che dava utilità molto importanti e conseguenze penali quasi nulle. Le denunce false di usura erano cresciute, infatti, fino all'eventuale contributo, sotto forma di mutuo, per 40 milioni di euro.

A seguito dell'esclusione «per vittime non estranee a rapporti e ambienti delinquenziali» il numero delle erogazioni (tab. 2) diminuisce del 56,5% e la quantità di denaro sottratto all'erario diminuisce del 68,5%. Le denunce false di usura erano arrivate, quindi, ad essere più del 50%, quantomeno in relazione al numero delle erogazioni effettuate. Le erogazioni a favore di soggetti malavitosi

<sup>55</sup> *Gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)*, cit., pp. 35-37.

<sup>56</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/statistiche-dellattivita-comitato-solidarieta-vittime-dellestorsione-e-dellusura>.

<sup>57</sup> Legge 7 luglio 2016, n. 122 (1). Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016.

<sup>58</sup> *Gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)*, cit., pp. 14-15.

TAB. 2.

Anni	Erogazioni importi in migliaia di €	Numero medio erogazioni	Media erogazioni importi in migliaia di €
2013-2015	13.642,3	127	107,42
2016-2019	4.285,5	55	77,57
Decremento %	68,5%	56,5%	27,2%

TAB. 3.

Erogato	€ 121.800.000,00
Mancata restituzione 85%	€ 103.530.000,00
Stima della truffa, nella delibera della Corte dei conti	€ 33.000.000,00

TAB. 4.

	2013-2016 Importo in migliaia di €	% sul totale Italia	2018	%	2019	%
Campania	10.564	24,0	637	16,7	607	16,8
Lazio	6.770	15,4	203	5,3	204	5,6
Lombardia	2.911	6,6	0	0,0	0	
		45,9		22,0		22,4

erano mediamente superiori a quelle in favore dei veri usurati. Ma soffermiamoci ancora sui dati di base, per valutare l'incidenza della truffa sulle erogazioni totali (tab. 3). La Corte fornisce i dati sull'erogato e sul numero totale dei mutui erogati (1.419) fino al 2016. In base a ciò emergerebbe:

*Ovvero, il 27% dell'erogato fino al 2016 è, dunque, presumibilmente finito nelle mani della malavita organizzata, che è quindi responsabile per il 32% delle mancate restituzioni.* Utilizziamo il termine «organizzata» perché si tratta di una truffa che ha necessità di un'organizzazione sofisticata e di solidi agganci per realizzarsi. Le tabelle della Corte e i report del commissariato forniscono il dato disaggregato per Regioni. Si tratta di un dato molto importante da analizzare per capire innanzitutto quali gruppi criminali organizzati abbiano maggiormente utilizzato questo metodo di truffa e troveremo interessanti correlazioni con documenti di indagine giudiziaria.

Dall'esame dei dati su riportati risulta evidente la matrice del sodalizio camorristico di questa truffa e si conferma l'intuizione

dello studio del 2014<sup>59</sup>. Campania e Lazio passano dal 39,4% sul totale dell'erogato al 22,4% (tab. 4). Si dispone per il 2013 e 2014 dei dati suddivisi per Regione<sup>60</sup>. L'erogazione media nazionale era di € 105.302,74, in Campania era di € 129.029,26 e nel Lazio di € 123.248,82. Dove la truffa era più presente (su 279 erogazioni totali 59 erano in Campania e 33 nel Lazio), le somme erogate medie erano più alte. Tutto fa pensare, sull'esempio lombardo, che meglio illustreremo nel seguito, che le erogazioni ai veri usurati fossero nella media nazionale e le pratiche «assistite» ottenessero erogazioni molto più alte.

«Ordinanza di applicazione di misure cautelari personali emessa dal tribunale Distrettuale di Potenza». Si tratta di un documento importantissimo perché permette di rendere visibili per *tabulas* modalità finora coperte da un cono di ombra<sup>61</sup>, di verificare con il risultato di indagini giudiziarie, una prassi di cui avevamo certezza intuitiva in altri episodi. Svela nel concreto una delle modalità con cui poteva procedere la truffa e come fosse diffuso l'utilizzo strumentale della l. n. 108/1996<sup>62</sup>. Dai dati riportati di seguito (tab. 5) emerge che l'andamento della Regione Puglia è anomalo rispetto all'erogazione dei mutui del Fondo di rotazione a partire dal 2017. Riprendendo le statistiche per Regioni, si evidenzia una forte «anomalia pugliese», che potrebbe essere indicativo di un «sistema»

<sup>59</sup> Cfr. G. Di Gennaro (a cura di), *L'usura in Campania*, cit.

<sup>60</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/statistiche-dellattivita-comitato-solidarieta-vittime-dellestorsione-e-dellusura>.

<sup>61</sup> Tribunale di Potenza, Ufficio del GIP n. 3859/18 RGnr e 2947/19 RG GIP.

<sup>62</sup> Tribunale di Potenza, *op. cit.*, pp. 119-120. Le informazioni riportate riguardano una inchiesta giudiziaria che non è terminata, per cui le persone coinvolte sono da considerarsi, fino a giudizio definitivo, innocenti. Da fonti giornalistiche risulta peraltro che l'ispettore citato nell'ordinanza abbia patteggiato la pena. In sostanza l'ispettore superiore della Polizia Scivittaro, accompagnato da uno degli autori della denuncia strumentale per usura, il 16/04/2018 richiede alla PM che ha in carico il fascicolo un intervento così descritto nell'ordinanza: «Come già risulta chiaro, l'influenza sulla Curione era volta a far ottenere ai Mancazzo *in primis* la sospensione delle procedure esecutive immobiliari (procedure esecutive n. 991/14 e 659/14 RGE Tribunale di Bari), ma anche, di conseguenza, gli ulteriori benefici economici connessi all'assunzione della qualità di persona offesa in un procedimento penale per usura, tra i quali vanno menzionati, oltre all'art. 20 l. 44/1999 (sospensione procedure esecutive) la possibilità espressamente menzionata anche da Scivittaro alla dott.ssa Curione, di ottenere il sequestro dei titoli cambiari emessi in favore di Cuoccio, nonché la possibilità di accedere a mutui senza interessi (art. 14 l. 108/1996), a indennizzi, ed ottenere gli ulteriori effetti economici connessi all'utile costituzione di parte civile». È importante la data dell'intervento (il 16/04/2018) perché è posteriore alle modifiche legislative imposte dalla Corte dei conti e potrebbe non essere una casualità l'emergere dell'evidenza di queste truffe in Puglia (ivi).

TAB. 5.

	2013-2016	%	2018-2019	%
	Importo in migliaia di €		Importo in migliaia di €	
Puglia	7.570	17,2	2.995	40,25
Totale nazionale	44.101	100,0	7.441	100,0

tutto da indagare. A conferma di questa «anomalia pugliese» abbiamo colto da fonti di stampa<sup>63</sup> un altro episodio.

Mentre le Regioni a tradizionale radicamento camorristico vedono diminuire notevolmente il loro peso sul totale dei mutui erogati, si verifica la crescita del 234% del peso sul totale nazionale dei mutui erogati nella Regione Puglia. Sarebbe interessante disporre dell'erogazione media per Regione perché ci potrebbe fornire anche un altro indicatore, ormai purtroppo abbastanza chiaro ed accertato: *l'erogazione media dei mutui truffaldini è nettamente superiore all'erogazione media dei mutui concessi ai veri usurari*<sup>64</sup>. Il senso di impunità che (da quanto riferito nell'ordinanza di Potenza) traspare nel compiere pressioni per ottenere mutui non dovuti, potrebbe avere una propria giustificazione nella ripetitività e facilità con cui venivano condotte queste azioni.

Sulla vicenda di Trani e più in generale sulle denunce false ed opportunistiche di usura è intervenuta anche una interpellanza urgente di 30 senatori<sup>65</sup>.

Si poteva intercettare la truffa? Chi scrive ritiene di sì. La conclusione dell'istruttoria per l'erogazione del mutuo necessita dell'assenso del PM delegato alle indagini. Il dubbio è che sia spesso mancata un'indagine attenta sui contenuti della falsa denuncia. La PM Curione<sup>66</sup> applica un «protocollo» investigativo che si sviluppa a partire dal 1992 con la novità legislativa del 644-*bis*. La dr.ssa Lotti, all'epoca membro della procura di Roma sosteneva: «Raccolte le dichiarazioni di più persone offese è opportuno vagliare al contempo la serietà e la consistenza di queste ultime. Altrettanto

<sup>63</sup> <https://www.ilpaesenuovo.it/2019/04/10/picchiato-e-minacciato-dagli-usurai-ma-e-tutta-una-farsa-per-coprire-una-truffa-arrestato-35enne/>; inoltre, [https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/lecce/113015\\_9/finge-di-essere-minacciato-dalla-scu-ma-e-lui-il-truffatore-arrestato-artigiano-a-lizzanello.html](https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/lecce/113015_9/finge-di-essere-minacciato-dalla-scu-ma-e-lui-il-truffatore-arrestato-artigiano-a-lizzanello.html).

<sup>64</sup> Abbiamo chiesto questo dato al Commissariato, ma anche su questo fronte non c'è collaborazione.

<sup>65</sup> <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=18&id=1154981>.

<sup>66</sup> Tribunale di Potenza, cit., pp. 87-88 e p. 91

interessante si rivela la collaborazione di consulenti tecnici del P.M. [...] Sono stati ottenuti dati rivelatisi preziosi [...] mediante sequestri di documentazione presso le banche»<sup>67</sup>.

Tutte le indagini serie partono da questo «protocollo», basti citare la rivista della Guardia di Finanza<sup>68</sup> o una delle ultime indagini su reti usuarie, la cosiddetta «doppio ritorto»<sup>69</sup>. Questo metodo di indagine sicuramente non è stato applicato in altra vicenda prodotta a Milano e in altri dossier che sono ancora oggetto di studio.

Ecco il caso milanese. Un importante funzionario di Polizia (Trani *docet*) accompagna i truffatori da un sostituto Procuratore della Repubblica di Milano che li ascolta e li indirizza ad un ufficiale di Polizia Giudiziaria appartenente alla Polizia di Stato. Viene quindi scavalcata ogni prassi in materia: denuncia, vaglio di fondatezza della *notitia criminis*, indagini, intervento del PM. Le indagini per usura sono affidate solitamente alla GDF: i finti usurati sono indirizzati ad una ispettrice di Polizia, senza una specifica esperienza nel settore usura, come dimostra lo svolgimento delle indagini preliminari. In data 9; 17; e 26 giugno 2010, con l'ausilio della futura PG, i finti usurati scrivono la loro denuncia con contraddizioni evidentissime. Depositata la querela presso la Procura della Repubblica di Milano, il fascicolo delle indagini preliminari viene assegnato al PM<sup>70</sup>. Contemporaneamente le false vittime di usura presentano la richiesta per l'accesso al Fondo. Il materiale dell'istruttoria per l'accesso al Fondo va letto alla luce delle osser-

<sup>67</sup> Cfr. Commissione Antimafia, Presidenza Violante, «Audizione dei magistrati della procura circondariale presso la pretura di Roma e della direzione distrettuale antimafia di Roma sul fenomeno dell'usura nella capitale», seduta 48, p. 2099.

<sup>68</sup> Vedi G. Guercia, *Aspetti investigativi della lotta all'usura: metodologie ed esperienze operative*, in «Rivista della Guardia di Finanza», marzo-aprile, 2012, pp. 174-182.

<sup>69</sup> Procura della Repubblica del Tribunale di Torino, RGNR 6083/2018 e RGNR 17468/2018, p. 6.

<sup>70</sup> Parte, per così dire, «l'indagine». Non c'è un riscontro documentale raccolto dagli investigatori, una CTU sugli immobili citati nella denuncia, una CTU contabile, un'indagine sui conti e sulle società dei denunciati (siamo nel 2010/11 e queste non presentavano bilanci dal 2005-2007), un'indagine sui conti correnti delle vittime e dell'usuraio, sulla società (c/c, bilanci) che aveva compravenduto l'immobile. In data 11/03/2011 venne perquisita l'abitazione e la sede della società dell'usuraio. A proprie spese l'inquisito ha dovuto effettuare le indagini preliminari in luogo della PG: una ulteriore perizia sull'immobile, (oltre alle due fatte in sede di vendita e alle due perizie delle banche che smentivano la denuncia) affidata ad un tecnico abitualmente CTU della Procura; una perizia contabile, testimonianze ex art. 391-bis sulle condotte criminali ed intimidatorie degli usurati, rese dai tecnici e maestranze del cantiere e su come realmente si era sviluppata tutta la vicenda. L'usuraio ed il suo avvocato, si sono infine recati dalla PG a consegnare questa documentazione dell'indagato alla PG. Nel colloquio quest'ultima, sommersa dai documenti e visibilmente imbarazzata, a titolo di giustificazione, rivelò che gli «usurati» le erano stati indirizzati, direttamente da un importante Procuratore della Repubblica.



vazioni desunte dall'esautivo libro *Il Fondo di solidarietà* nel quale è descritta la procedura per la presentazione della domanda<sup>71</sup>. Esaminato con cura il documento ci chiediamo: chi ha permesso la presentazione di una richiesta basata su chiacchiere, ignorando le precise richieste del modulo all'epoca in vigore<sup>72</sup>? Facciamo in particolare riferimento a quanto richiesto: «ai sensi dell'art. 10, c. 2, del D.P.R. del 16 agosto 1999, n. 455, si allega: copia della documentazione fiscale ovvero copia dei bilanci relativi ai due anni precedenti l'evento usurario, piano di restituzione decennale del mutuo commisurato alle capacità di reddito dell'attività economica, documentata dall'attuale dichiarazione dei redditi e di quelle riferite ai due anni antecedenti i fatti di usura». I nostri, ben prima della presunta usura, erano in una situazione fallimentare. Dal 2006 non presentavano bilanci delle società. *Perché è stato permesso loro di non presentarli nell'istruttoria per il mutuo?* Attribuiscono all'azione usuraria le difficoltà con l'immobile di loro residenza, che risulta pignorato però già dal 2006 (cioè per debiti preesistenti alla presunta usura). Perché nessuno ha fatto questo semplice controllo? Perché non sono stati ascoltati tutti coloro che (stando alle relazioni presentate) hanno complottato contro di loro, per verificare, in assenza di documenti, le loro affermazioni? Perché nessuno si è chiesto come mai la denuncia riguarda la società A dei finti usurati, ma il mutuo è stato chiesto e concesso alla società B, estranea alla denuncia?

Come si legge nel libro dell'avv. Pezzuto, il mutuo deve essere concesso sulla base di «un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nell'economia legale»<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Cfr. E. Pezzuto, *Il Fondo di solidarietà per le vittime d'estorsione e d'usura*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2015. Occorre che la vittima «indichi l'ammontare del danno (ex articolo 14, comma 4, della Legge 108/1996) [...] e quantifichi la somma di denaro che intende richiedere a titolo di mutuo [...] allegando la documentazione idonea a dimostrare il pregiudizio sofferto e un piano di investimento per il suo reinserimento nell'economia legale». «Una volta definito un quadro chiaro sull'an, l'autorità procedente (il Prefetto) dovrà determinare l'entità del danno denunciato dalla vittima di usura – avvalendosi, anche in questi casi, dell'ausilio del Nucleo di Valutazione [...] ed elaborare, sulla base della documentazione prodotta dall'istante nel piano di investimento e utilizzo, una valutazione sulla sua capacità di reinserimento nell'economia legale e di restituzione delle somme ricevute a titolo di mutuo» (pp. 63-64).

<sup>72</sup> Vedi materiale richiamato nella nota 54, a partire dalla Deliberazione 24 maggio 2018, n. 92018G della Corte dei conti.

<sup>73</sup> E. Pezzuto, *Il Fondo di solidarietà per le vittime d'estorsione e d'usura*, cit., pp. 82-86. Inizialmente tale reinserimento è stata condizione indispensabile per l'erogazione del mutuo stesso. Poi contrastanti sentenze dei Tribunali amministrativi hanno portato alla concessione di mutui, non soltanto ai nostri, non rispondenti alla dichiarata finalità di inserimento nell'e-

Viene citata la circolare commissariale n. 2610/BE del 26 settembre 2007, integrativa della circolare n. 3023/BE del 2002, confermata dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5222/2006. Sulla base di questi documenti si evidenzia la truffa<sup>74</sup>. La quantificazione del danno deve essere il frutto dell'applicazione di principi e criteri generali alla fattispecie concreta. Il criterio di calcolo che nella citata circolare viene accreditato ai fini della liquidazione del mancato guadagno si basa sul confronto tra il reddito medio dell'istante nel biennio precedente l'evento lesivo e la media del reddito prodotto dall'interessato negli anni successivi, fino alla data di definizione. Anche se nessuno ha controllato (perché?) le dichiarazioni truffaldine ecco il perno della truffa: *prima di qualsiasi presunta azione usuraria subita non avevano alcun utile nelle loro società ed avevano dovuto ricorrere a soci e prestatori di denaro occulti*.

Queste norme non sono state utilizzate. Su questa trascuratezza si è potuta innestare la truffa che costituisce lo schema delle altre centinaia di cui non disponiamo di documentazione. Abbiamo effettuato le perizie (sui bilanci, pubblici e disponibili per tutti) che chi ha istruito la pratica del mutuo antiusura avrebbe dovuto fare. Ne diamo una brevissima sintesi, è tutto materiale depositato.

L'indicazione sopra riportata è precisa: quanto hanno guadagnato nel 2004 e 2005? Per prudenza peritale è stata allargata l'analisi agli anni dal 2002 al 2007<sup>75</sup>.

Nel solo biennio 2002-2003 risulta che le due compagini sociali fanno registrare perdite complessive pari a € 10.287,00 e debiti tributari e previdenziali pari a € 32.600,00.

Entriamo ora nella valutazione dei due anni che le norme ci indicano.

Bilanci dell'anno 2004: fanno registrare utili complessivi pari a € 1.207,00; debiti tributari e previdenziali per € 120.200,00.

Bilanci dell'anno 2005: fanno registrare utili complessivi per € 5.549,00; debiti tributari e previdenziali per € 180.000,00; debiti verso fornitori per € 543.000,00. Quindi negli anni 2004-2005 «ove andava ad indicarsi la somma da ristornare per i danni derivanti dalla presunta usura, precedenti l'evento lesivo» il «reddito medio

conomia legale. Citiamo questo aspetto per correttezza e perché non sia ancora una volta utilizzato per deviare l'indagine dal suo focus che è invece ben chiarito.

<sup>74</sup> E. Pezzuto, *op. cit.*, pp. 105 ss.

<sup>75</sup> Dal 2002 al 2005 è necessario analizzare i bilanci di due società dei finti usurati. Peraltro, significativamente, una compagine societaria il cui socio, estraneo alla famiglia, era un pluripregiudicato, non è mai comparsa nelle denunce, negli atti per l'erogazione del mutuo e negli atti di citazione. Anche in questo caso si rimanda al materiale richiamato alla nota 54.

dell'istante» è stato di € 3.400,00 annui, peraltro con € 180.000,00 di debiti previdenziali e fiscali e € 543.000,00 verso fornitori. *Sorge la curiosità di sapere: come si è arrivati ad una erogazione di 338.110,00?* Già nel 2005, un anno prima del fatidico 2006, iniziano le prime beghe tributarie, con una prima ipoteca legale del 10/03/2005.

Bilanci 2006 e 2007: nel 2006 la società con il socio pluripregiudicato sceglie di non presentare il bilancio e a oggi non ne ha più presentati. Lo presenta soltanto una società (e sarà l'ultimo), quella che nel 2013 riceve il mutuo. Anche in questo caso, si evidenzia una gestione fallimentare<sup>76</sup>. Appare un «finanziatore» (che ritroveremo) con € 167.000,00. Nel 2007 le due società non presentano bilanci. Nell'istruttoria senza verifiche viene loro permesso di dare una alterata ricostruzione storica dei fatti<sup>77</sup>.

Nel 2007 abbandonano al loro destino le due vecchie società e compare una nuova società con cui comprano, in permuta, un terreno. È la società che supporterà la denuncia falsa di usura. Nel 2007, anno della sua costituzione, c'è il primo (e ultimo) bilancio. Debiti € 363.000,00 (tributari € 10.000,00, INPS, INAIL € 21.000,00) utile € 1.500,00. Come per tutte le loro società, il pagamento dei debiti fiscali e previdenziali è un optional. Una CTU contabile sulle società, mai effettuata dagli inquirenti e da chi ha erogato il mutuo, dimostrerebbe molti particolari interessanti. Ecco come si sviluppa un'istruttoria truffaldina, tra trascuratezze, incapacità di chi conduce l'istruttoria e «manone» che aiutano i finti usurati.

L'erogazione ai finti usurati è, quindi, contraria al dettato della l. n. 108/1996 perché non «rispondono alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nell'economia legale» (c. 5), «non sono utilizzate» (le erogazioni) «in conformità al piano di cui al comma 5» (c. 9), «hanno reso dichiarazioni false o reticenti» (c. 9).

Analizzando con cura i documenti, in particolare «la situazione debitoria originale allegata all'istanza» si evidenzia che le somme ricevute non sono state assegnate ai loro creditori secondo la legge, ma in gran parte corrisposte per estinguere debiti di natura illecita, o preesistenti rispetto al periodo della presunta usura. Tutto appare

<sup>76</sup> Crediti € 1.406.000,00; debiti € 2.616.000,00; di cui verso soci per finanziamenti €127.500,00; Di cui verso altri finanziatori € 167.000,00; di cui tributari € 119.000,00; di cui INPS, INAIL € 113.000,00; Utile € 5.307,00.

<sup>77</sup> Si rimanda al materiale richiamato alla nota 54.

legittimo solo grazie alla trascuratezza con cui sono stati esaminati i documenti della pratica<sup>78</sup>. Viene presentato, al comitato di valutazione della Prefettura un prospetto elencante 19 creditori per € 360.000,00. In realtà in una sola procedura di esecuzione ritroviamo procedenti ed intervenuti altri 11 creditori (+50% rispetto a quelli elencati) che agiscono per € 560.000,00. Su € 920.000,00 di debito reale di una sola società, (andrebbero aggiunte le altre e i debiti personali), «che impediscono il loro reinserimento nel tessuto produttivo», ne vengono dichiarati soltanto molto meno della metà. La necessità di confondere le carte (e la molto probabile preparazione della truffa fino a trovare una vittima su cui fare ponte) fa capire il perché dal 2006 le loro società non presentano bilanci.

Passando al «piano di investimento ed utilizzo», le somme sono state erogate per € 98.000,00 (il 30% del totale) non a un creditore ma a un socio occulto e prestatore di denaro con interessi che dovevano essere accuratamente verificati. Lo stesso che troviamo nell'ultimo bilancio depositato. Bastava leggere il faldone processuale, dove il ruolo di questo personaggio è ben dettagliato<sup>79</sup>, ma non è stato fatto nemmeno questo semplice controllo. *Incredibilmente a costui, a fronte di una «ipoteca volontaria» di € 75.000,00 vengono erogati ulteriori € 23.000,00 di interessi.* Ma c'è ancora di peggio: il pagamento delle spese legali. La normativa prevede, giustamente, che le spese per il giudizio relativo alla denuncia come vittime dell'usura siano comprese nel mutuo, e siano, in qualche maniera anticipate dallo stato, ma nessuno ha controllato che *ben € 16.500 di queste spese legali sono stati invece destinati con l'avallo del fondo a pagare gli avvocati che hanno difeso i finti usurari nei processi penali a loro carico, per minacce a loro creditori*<sup>80</sup>. In altri termini il Fondo ha pagato la difesa in giudizio dei violenti e non ha risarcito le vittime delle loro violenze!

Conclusioni: Se tutte le altre pratiche incriminate hanno avuto indagini ed istruttorie con queste caratteristiche, comprendiamo come sia stato possibile truffare 30 milioni di euro allo Stato. In conclusione, ci sembra opportuno fare una valutazione del numero delle pratiche truffaldine. Secondo i dati forniti dalla Corte dei conti la media è di € 85.835,00. I mutui non restituiti sarebbero 1.206 e le pratiche truffaldine sarebbero 384. La tabella 2, dimostra però che il maggior controllo e l'esclusione dei richiedenti con

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.*

precedenti criminali ha portato ad un valore medio dell'erogazione inferiore del 30% e che tale calo è dovuto alla introduzione di criteri più severi di valutazione. La documentazione richiamata ci ha fornito un dato importante: nel fatidico 2013 sono stati deliberati in Lombardia nove mutui a vittime dell'usura per un importo di € 1.770.247,00. Quello di cui è certa la denuncia strumentale ha avuto una erogazione di € 338.110,00. I restanti otto mutui hanno avuto quindi un'erogazione complessiva di € 1.432.137,00, con una media di € 179.017,13, esattamente la metà. È possibile che questa sia stata la normalità delle pratiche *facilitate*. Con il più attendibile dato che i mutui truffaldini sarebbero stati doppi rispetto alla media, il numero si assesta fra i 190 ed i 200. Questo a nostro parere è l'ammontare delle cause per truffa che il Commissariato, a tutela dell'erario, avrebbe dovuto intentare.

Un'ultima nota per terminare sulla documentazione di Milano: la Lombardia fra il 2013 ed il 2016 riceve € 2.911.000,00 in mutui per l'usura, con l'introduzione della legge 7 luglio 2016, n. 122, nel 2018 e 2019 l'erogato scende a 0. *Non dovrebbe suscitare dubbi e sollecitare indagini o quantomeno verifiche sulle erogazioni 2013-2016 questo crollo verticale?* La pratica da noi esaminata fornisce indicazioni precise. Non sarebbe utile per la giustizia e per l'erario dello Stato una nuova verifica delle pratiche?



# L'efficacia delle politiche antiracket: un bilancio della legge n. 44/1999 a più di vent'anni dalla sua attuazione\*

di *Valentina Punzo e Attilio Scaglione*

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. La strategia a sostegno delle vittime del racket e dell'usura. - 3. I principali risultati del sistema solidaristico. - 4. Conclusioni.

## 1. *Introduzione*

Il racket delle estorsioni e l'usura, come è noto, costituiscono due tra le più gravi attività criminali diffuse nel nostro Paese. Se fino a qualche anno fa questi reati erano quasi esclusivamente concentrati nelle Regioni meridionali e in particolare in quelle caratterizzate dal radicamento della criminalità organizzata di stampo mafioso, oggi si registrano numerose vittime anche tra gli operatori economici delle Regioni centro-settentrionali<sup>1</sup>. Tali reati, d'altra parte, hanno subito delle profonde trasformazioni rispetto al passato. *Racket* e *Usura* rappresentano due componenti fondamentali del cosiddetto «welfare mafioso»<sup>2</sup>. L'attività estorsiva si manifesta infatti sempre meno nei termini di una mera esazione predatoria, piuttosto si presenta entro una gamma differenziata di servizi illegali cui poter beneficiare a fronte della cosiddetta «messa a posto»<sup>3</sup>. Il delitto di usura invece è esercitato, sempre più spesso,

\* Questo articolo riprende e aggiorna una precedente analisi pubblicata da Attilio Scaglione sul volume *Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antiracket e antiusura, scritto con Antonio La Spina (Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2015)*.

Questo scritto è frutto di una riflessione ed elaborazione condivisa. In particolare, Valentina Punzo ha scritto i paragrafi 1 e 4; Attilio Scaglione ha scritto il paragrafo 2. Il paragrafo 3 infine è stato scritto da entrambi.

<sup>1</sup> A. La Spina e V. Militello (a cura di), *Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società*, Torino, Giappichelli, 2016; R. Sciarbone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, 2019.

<sup>2</sup> A. Colletti, *Il welfare ed il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano*, Milano, Ledizioni, 2016.

<sup>3</sup> A. Scaglione, *Il racket delle estorsioni*, in A. La Spina (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 77-112.

da professionisti al servizio della criminalità organizzata, come strumento per il riciclaggio di capitali illeciti<sup>4</sup>.

Il tema del contrasto all'usura e al pizzo assume oggi, se possibile, una urgenza maggiore a causa delle ripercussioni economiche della pandemia Covid-19. Il timore che molti imprenditori in difficoltà possano accettare le offerte di sostegno e «protezione» delle organizzazioni criminali risulta infatti estremamente alto. Tale possibilità appare ancora più concreta nel caso dell'usura, a causa della grande carenza di liquidità in cui si trovano molte attività commerciali e imprenditoriali del nostro Paese. Questi timori sembrano trovare conferma anche nelle più recenti evidenze empiriche che mostrano come il reato di usura, durante il periodo di «lockdown», nei mesi di marzo e aprile 2020, in un contesto di generale flessione dei reati, abbia segnato un incremento di oltre nove punti percentuali<sup>5</sup>.

Le organizzazioni mafiose, d'altronde, da sempre si adattano al cambiamento e si trasformano nel tempo per effetto dell'azione di contrasto, ma anche per trovare nuovi metodi di penetrazione e integrazione nell'economia legale. Non sorprende dunque che esse stiano cercando di trarre vantaggio da questa drammatica situazione di emergenza sanitaria. Ecco allora che anche lo Stato deve dimostrarsi in grado di adattarsi al cambiamento. Come è stato giustamente osservato infatti «il problema più grave non è rappresentato dalla mafia, quanto piuttosto dalle fragilità del nostro tessuto economico e dalle fragilità dei nostri assetti istituzionali, in cui le mafie possono inserirsi approfittando della situazione di emergenza»<sup>6</sup>.

Da questo punto di vista, appare necessario intervenire, a nostro avviso, anche sul piano normativo per migliorare l'attuale legislazione antiracket e antiusura nei suoi punti critici, al fine di renderla più efficace e in grado di confrontarsi con le trasformazioni del fenomeno criminale.

A più di vent'anni dalla promulgazione della legge n. 44/1999 che attraverso la creazione di un dispositivo solidaristico ha riconosciuto la possibilità di richiedere un risarcimento alle vittime di

<sup>4</sup> S. Giuffrida e L. Ciatti, *La mano nera. L'usura raccontata da chi è caduto nelle mani di strozzini e clan*, Formigine, Infinito Edizioni, 2020.

<sup>5</sup> G. Rapella, *La relazione annuale 2019 dell'ufficio del commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura*, 30 luglio 2020, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2020.

<sup>6</sup> R. Sciarrone, *Le mafie nell'emergenza e l'emergenza delle mafie*, in «Lavalibera», 5 maggio 2020, [www.lavalibera.libera.it](http://www.lavalibera.libera.it), 2020.



richieste estorsive e dell'usura, questo lavoro si propone di delinearne i principali risultati raggiunti, identificandone al contempo alcune criticità. Nello specifico, lo studio presenta un'analisi – nella prospettiva della valutazione delle politiche pubbliche – delle istanze di accesso al «Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura» nonché delle conseguenti attività deliberative dei rispettivi Comitati di solidarietà antiracket e antiusura per il periodo 1999-2020.

Il lavoro è così articolato. Il secondo paragrafo presenta una breve ricognizione del funzionamento del modello organizzativo previsto dalla legislazione antiracket e antiusura e degli attori che lo costituiscono. Il terzo paragrafo si propone di effettuare un bilancio dei risultati della normativa antiracket e antiusura, concentrandosi, in particolare, ma non esclusivamente, sull'attività del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura nel periodo compreso tra il 1999 e il 2020. Nelle conclusioni, infine, si cerca di valutare, alla luce dei risultati ottenuti e delle criticità evidenziate, alcune delle possibili misure correttive da apportare al modello organizzativo e alla legislazione.

## 2. *La strategia a sostegno delle vittime del «racket» e dell'usura*

Tre le politiche di contrasto alle organizzazioni di stampo mafioso presenti nel nostro Paese quelle solidaristiche sono probabilmente le più ambiziose in quanto si prefiggono, attraverso il ristoro dei danni subiti dalle vittime del *racket* e dell'usura, di alimentare dal basso un sentimento di opposizione alle organizzazioni mafiose.

Accanto alla strategia di prevenzione e contrasto attuata dalle forze dell'ordine, la strategia solidaristica a sostegno delle vittime dei reati mafiosi rappresenta infatti uno strumento decisivo perché tesa a garantire quella sicurezza economica senza la quale gran parte dei successi ottenuti dalle forze dell'ordine sarebbero vanificati<sup>7</sup>. Come ha osservato Tano Grasso, infatti, per incoraggiare le vittime a opporsi al *racket* e all'usura, non è sufficiente affrontare la dimensione dei problemi legati all'attività giudiziaria e alla sicurezza personale prima e dopo lo svolgimento del processo. Risulta altrettanto fondamentale risolvere i problemi legati alla dimensione

<sup>7</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005.

extragiudiziaria, ovvero in altre parole «assicurare la sopravvivenza economica dell'azienda»<sup>8</sup>.

La legislazione antiracket e antiusura si propone di intervenire proprio su questo versante, garantendo alle vittime di questi reati il ristoro economico dei danni subiti. Al centro di tale strategia vi è come è noto l'istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e dei reati intenzionali violenti, gestito dal Commissario antiracket e antiusura per la parte di sua competenza<sup>9</sup>.

Il Fondo è alimentato da un contributo annuale dello Stato, da somme derivanti dalla vendita dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose e da una quota, definita annualmente con decreto del Ministro dell'interno, calcolata sui premi assicurativi. La normativa alla base del meccanismo solidaristico è rappresentata da due specifici provvedimenti, l'uno riferito esclusivamente alle vittime di usura, l'altro rivolto anche alle vittime di estorsione: il primo è la legge n. 108/1996 (*Disposizioni in materia di usura*)<sup>10</sup>; il secondo è la legge n. 44/1999 (*Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> T. Grasso (a cura di), *Mai più soli. Le vittime d'estorsione e d'usura nel procedimento penale*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2014, p. 6.

<sup>9</sup> Con la legge n. 448/2001, il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura è stato unificato al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive dall'art. 18-bis della legge n. 44/1999. La legge n. 10 del 26/2/2011 ha unificato nel Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura i preesistenti Fondi: Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, istituito con D.P.R. n. 455/1999, con cui è stata attuata l'unificazione dei preesistenti Fondo di Solidarietà per le vittime dell'usura e Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, disciplinati rispettivamente dalle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge n. 512/1999. La legge 7 luglio 2016, n. 122 (legge europea 2015-2016), artt. 11-15, in attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2004/80/CE del 29 aprile 2004 (che prescrive agli Stati membri di adottare un sistema di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un risarcimento equo ed adeguato), ha istituito uno speciale indennizzo a favore delle vittime di reati dolosi commessi con violenza alla persona, ponendolo a carico del fondo di rotazione oggetto della presente indagine, che ha conseguentemente assunto la nuova denominazione.

<sup>10</sup> La legge n. 108/1996, oltre a definire il reato di usura, prevede l'elargizione di un mutuo senza interesse di durata non superiore al decennio a favore di soggetti che esercitano un'attività economica. Tali soggetti, oltre a dichiarare di essere vittime del delitto di usura, debbono risultare parti offese nel relativo procedimento penale.

<sup>11</sup> Il primo provvedimento in questo senso è stata la legge 20 ottobre 1990, n. 302 che prevedeva una elargizione fino a 200 mila euro in favore di chi avesse subito una invalidità permanente a causa dell'attività delle organizzazioni mafiose. Il meccanismo risarcitorio è stato perfezionato con il DL n. 419 del 1991, che ha istituito per la prima volta il Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive. La legislazione del 1991 tuttavia ha evidenziato fin da subito diversi limiti. Per un approfondimento si rimanda a: A. La Spina, *Mafia*,

Nel caso dell'usura è prevista la concessione di un prestito agevolato a tasso zero con l'obiettivo di favorire il reinserimento della vittima nell'economia legale. L'importo del mutuo non deve necessariamente corrispondere all'intero danno subito ma è commisurato ad esso per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato. Nella concreta applicazione viene in effetti calcolato anche il mancato guadagno, sulla base del comma 4 dell'art. 14. Condizione necessaria al fine dell'erogazione del mutuo è che lo stesso sia funzionale alla ripresa economica della vittima d'usura. In mancanza di tale requisito, difatti, il mutuo verrebbe privato del suo significato e di conseguenza non si procederebbe alla sua deliberazione. La domanda di concessione del mutuo deve pertanto essere corredata da un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale.

La legge n. 44/1999 prevede invece la concessione di benefici economici a soggetti (imprenditori, professionisti, associazioni di categoria organizzazioni antiracket e antiusura) danneggiati da attività estorsive. L'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica che subiscono un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata, in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale.

Il modello solidaristico è il risultato dell'azione congiunta e coordinata di una serie di attori: il Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura; il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura; le Prefetture; la Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici (CONSAP); le associazioni antiracket. Si tratta evidentemente di un sistema articolato. La procedura che si sviluppa dalla presentazione dell'istanza fino all'erogazione del risarcimento è lunga e complessa.

In considerazione della rilevanza dei fondi stanziati, il sistema così creato prevede tutta una serie di accertamenti per verificare la sussistenza dei requisiti per la corresponsione delle somme richie-

ste e l'acquisizione degli elementi necessari attraverso gli organi di polizia. Ciò naturalmente può richiedere molto tempo ed è proprio rispetto a questa dimensione che si gioca la credibilità dell'impegno statale e la validità dell'intero impianto solidaristico, in quanto una ritardata corresponsione delle somme può rivelarsi fatale per la sopravvivenza e la ripresa dell'attività economica vittima della criminalità organizzata.

### 3. I principali risultati del sistema solidaristico

In questo paragrafo ci si propone dunque di presentare alcuni dei principali indicatori dell'attività del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura nel periodo compreso tra il 1999 e il 2020. Il paragrafo prende in considerazione due tipi differenti di dati: gli indicatori di risultato, distinti in efficacia ed efficienza, e gli indicatori di impatto. Gli indicatori di risultato fanno riferimento a diverse dimensioni ma in generale il loro scopo è fondamentalmente quello di verificare che il prodotto delle attività realizzate sia in linea con gli obiettivi della politica, ovvero che l'iniziativa di *policy* sia stata in grado di assolvere ai suoi fini in termini di efficacia e in termini di efficienza. Gli indicatori di impatto invece esprimono la capacità della politica di soddisfare i beneficiari e più in generale l'impatto prodotto sulla società e il tessuto economico.

Partendo dagli indicatori di efficacia, nel caso delle leggi n. 44/1999 e n. 108/1996, occorre domandarsi se i provvedimenti adottati abbiano raggiunto gli obiettivi per cui sono stati concepiti. A livello di *output*, ciò significa osservare, in primo luogo, se la politica antiracket e antiusura abbia raggiunto l'obiettivo di ristorare il danno patrimoniale subito dagli imprenditori vittime dell'estorsione e dell'usura; in secondo luogo, si tratta di ricostruire i principali risultati dell'attività deliberativa del Comitato di solidarietà, come ad esempio: il numero totale delle deliberazioni adottate dal Comitato; il numero totale di accoglimenti e non accoglimenti.

Il risultato più evidente dell'attività solidaristica consiste nella concessione di un beneficio economico a ristoro dei danni subiti dalle vittime di estorsione e di mutui decennali senza interesse, commisurati al danno usurario patito, concessi alle vittime di usura. Il sistema di solidarietà, sviluppato nel nostro Paese nell'arco di oltre 20 anni, ha elargito contributi per decine di milioni di euro. Per essere più precisi, le somme complessivamente deliberate dal Comitato di

solidarietà dal 1999 al 2020 ammontano a oltre 409 milioni di euro, di cui 247 milioni in favore delle vittime dell'estorsione e 162 milioni in favore delle vittime dell'usura<sup>12</sup>. Tali cifre sono decisamente consistenti e offrono una misura, anche se soltanto parziale, dell'impegno dello Stato italiano per fronteggiare questi reati.

I dati ci consentono di osservare la distribuzione temporale delle somme in favore delle vittime di estorsione e di usura. Si osserva al riguardo un andamento altalenante dei benefici di anno in anno. Negli ultimi anni, i trasferimenti economici in favore delle vittime di usura sono calati sensibilmente, attestandosi intorno ai 3 milioni di euro annui, a fronte invece di un incremento delle somme erogate in favore delle vittime di estorsione che nel 2020 hanno raggiunto la cifra complessiva di oltre 15 milioni di euro.

Il mero dato economico si presta a numerose interpretazioni alcune anche contrastanti fra di loro. L'andamento, che graficamente assume il caratteristico aspetto detto «a denti di sega» o «a zig zag», è sicuramente collegato allo sforzo deliberativo del Comitato sulla cui attività ha pesato fin dall'inizio l'accumulazione di un numero crescente di pratiche da smaltire.

La maggior parte delle elargizioni e dei mutui deliberati dal Comitato di solidarietà negli ultimi venti anni si concentra nelle quattro Regioni meridionali caratterizzate dalla storica presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Le percentuali sono estremamente significative. Le somme totali concesse agli imprenditori delle quattro Regioni meridionali rappresentano più dell'80% delle somme deliberate.

Questi dati, dunque, si limitano a presentare l'*output* economico del sistema solidaristico. Le relazioni annuali sovente hanno enfatizzato l'aspetto dell'impegno economico assunto, ma tale contributo costituisce soltanto un elemento del meccanismo risarcitorio. La dimensione economico-finanziaria, come detto, non è sufficiente per valutare i risultati complessivi di una politica.

L'analisi degli indicatori di efficienza ci sollecita a prendere in considerazione altri dati. Le relazioni, cui abbiamo fatto riferimento fino a questo momento, oltre ai resoconti economici, riportano una serie di statistiche relative alle attività condotte dal Comitato su base annuale. Nell'arco temporale che va dall'approvazione della legge n.

<sup>12</sup> I dati sono estrapolati dalle relazioni annuali del Comitato di solidarietà dal 1999-2000 ad oggi. Va comunque precisato che nelle somme totali vengano considerate non solo le somme erogate a titolo di provvisoria, che discendono dall'accoglimento di nuove istanze, ma anche il saldo di elargizioni stabilite in periodi precedenti.

44 ad oggi, ovvero dal 1999 al 2020, l'organismo collettivo presieduto dal Commissario antiracket e antiusura si è riunito per un totale di 1.393 sedute ed ha adottato oltre 34 mila decisioni. In media circa due terzi delle decisioni hanno riguardato istanze relative alla legge n. 108/1996, mentre il restante terzo ha preso in considerazione istanze relative ai benefici previsti dalla legge n. 44/1999.

Il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura è stato convocato in media 66 volte l'anno. Nel corso del tempo si è registrata una graduale diminuzione delle sedute che sono passate da una media di 80 per anno fino al 2010 (con un picco di 99 riunioni nel 2009), a una media di 36 per anno nell'ultimo quinquennio. Se infatti fino al 2012 veniva convocata in media una riunione ogni tre giorni lavorativi, negli ultimi due anni la frequenza è diminuita fino a raggiungere una cadenza settimanale. Nonostante la diminuzione delle riunioni, il dato delle deliberazioni mostra un incremento notevole nel numero medio di decisioni adottate, che negli ultimi cinque anni si attesta intorno alle 59 decisioni contro le 11 dei primi anni di attività del Comitato. L'incremento recente suggerisce l'introduzione e la messa a regime di automatismi nelle attività di deliberazione, che hanno sicuramente contribuito ad accelerare e semplificare la discussione delle istanze.

Nell'analizzare i dati statistici prodotti per il periodo 1999-2020 si possono fornire ulteriori considerazioni sulle delibere di accoglimento e non accoglimento. Negli oltre venti anni di attività che hanno fatto seguito alla riforma del modello solidaristico, il Comitato ha accolto favorevolmente 4.861 istanze e ne ha respinte 8.710. Nel descrivere l'andamento dei non accoglimenti si individua una crescita significativa concentrata negli ultimi anni, con un picco di 802 dinieghi registrato nel 2018. Tale crescita segnala la presenza di alcune criticità. La maggior parte dei non accoglimenti riguardano infatti istanze presentate da presunte vittime del reato di usura. In grande maggioranza, il diniego alla concessione del beneficio è stato motivato per la mancanza dei requisiti soggettivi. Un elevato numero di non accoglimenti e preavvisi di diniego sono inoltre stati emessi in risposta a richieste di mutuo per lo più riferibili a istanze per ipotesi di usura bancaria non previste evidentemente dall'attuale normativa.

Al netto dei casi appena richiamati, è evidente come una simile situazione rischi di ingolfare il sistema solidaristico già pesantemente segnato, in passato, da ritardi nella valutazione delle istanze. Risultano ancora attuali, a questo proposito, le parole di Tano Grasso, pronunciate nel corso di una seduta della Commissione parlamentare antimafia nel lontano 1994: «Lo scrupolo è necessario, ma quando

raggiunge limiti eccessivi, si blocca tutto; quando parlo di scrupolo eccessivo intendo dire che la paura di favorire, su 218 persone, tre, quattro o cinque profittatori, o truffatori, ha impedito di dare elargizioni a coloro che ne avevano effettivamente bisogno. Dobbiamo mettere in conto che una gestione meno rigida della normativa legislativa, che è l'orientamento politico che dobbiamo dare al comitato, può dare ristoro ad un truffatore, ma anche ad altre 100 persone che ne hanno diritto. Il risultato più importante è che se le elargizioni le ricevono queste 100 persone i dati relativi alle denunce contro il *racket* si invertono e si intensifica l'efficacia dell'azione di contrasto»<sup>13</sup>.

Fino a questo momento abbiamo preso in considerazione unicamente alcuni output prodotti dal Comitato presieduto dal Commissario antiracket e antiusura. Tuttavia, per formulare una valutazione dei risultati della normativa antiracket e antiusura, occorre osservare la *performance* dell'intero sistema solidaristico. Ciò significa analizzare il funzionamento delle singole componenti in interazione fra loro, al fine di rilevare i colli di bottiglia e le strozzature che rallentano il regolare flusso delle attività e dei processi.

La celerità nei tempi di erogazione del risarcimento, da questo punto di vista, costituisce forse uno degli indicatori più rilevanti del buon funzionamento del modello organizzativo previsto per l'utilizzo del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dell'estorsione e dell'usura. Infatti, solo una rapida erogazione dei benefici previsti dalla legislazione, può consentire una effettiva ripresa dell'attività ed evitare la diffusione di sentimenti di sfiducia nei confronti dello Stato. L'efficacia degli interventi di sostegno economico è infatti fortemente correlata alla rapidità di erogazione degli stessi, ciò anche in relazione a quanto previsto, in particolare, dall'art. 20, comma 7, della legge n. 44/1999, relativamente alla sospensione dei termini per i pagamenti dei debitori che hanno fatto richiesta di elargizione ai sensi della predetta legge.

Nell'applicazione di quanto previsto dalle leggi n. 44/1999 e n. 108/1996, tale obiettivo è stato purtroppo spesso disatteso e mai pienamente conseguito. Nel 2018 la Corte dei conti ha realizzato uno studio sulla gestione del fondo di rotazione<sup>14</sup>. Il documento

<sup>13</sup> Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Fenomeno della Mafia e sulle altre Associazioni criminali Similari (1994), *Seduta di giovedì 15 dicembre 1994*, XII Legislatura, Roma, disponibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/149013.pdf>, p. 743.

<sup>14</sup> Corte dei conti, *La gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)*, Deliberazione 24 maggio 2018, n.9/2018/G, Relatore Cons. Massimo Di Stefano, pp. 37-38, 1 giugno 2018.



contiene al suo interno una analisi dettagliata della durata media dei procedimenti per l'accesso al Fondo. Le medie sono state calcolate su un campione dei procedimenti. I risultati prodotti dalla Corte dei conti rilevano una media di durata dei procedimenti riguardanti le vittime di estorsione e usura di 677 giorni, di gran più lunga dei tempi stabiliti dalla normativa che non dovrebbero andare oltre i 90 giorni complessivi, tra istruttoria delle prefetture e deliberazione del Comitato.

Al fine di pervenire a una più rapida definizione delle domande nel corso degli anni sono stati adottati alcuni miglioramenti. I dati tuttavia segnalano una situazione ancora estremamente critica, su cui torneremo nel prossimo paragrafo.

Occorre prendere in considerazione, in conclusione, i cosiddetti indicatori di *outcome*<sup>15</sup>. Tra gli indicatori di *outcome* intermedio possiamo considerare il numero di istanze presentate al Comitato di solidarietà nel corso degli anni, dal 1999 ad oggi. L'indicatore non deve essere confuso con il numero di istanze analizzate, i cui dati sono estrapolati anch'essi dalle relazioni annuali del Comitato. Il numero di istanze pervenute tramite le Prefetture ci consente di formulare alcune considerazioni sul livello di resistenza degli imprenditori e sul loro grado di fiducia nella legislazione di sostegno alle vittime del *racket* e dell'usura.

Dall'andamento della serie storica si evince un progressivo calo nel numero delle istanze a partire dagli ultimi cinque anni. Nel 2020, in particolare, si osserva un crollo significativo nel numero delle domande presentate rispetto agli anni precedenti, sia per quanto riguarda le richieste di elargizione, sia per quanto riguarda le richieste di mutuo. Basti considerare che nel 2017 erano pervenute ben 904 istanze mentre nel 2020 si registrano soltanto 392 domande. Si tratta di un dato preoccupante perché emerge in un momento in cui la diffusione e la pervasività dei reati analizzati appare in aumento.

Approfondire l'impatto della legge n. 44 richiede l'utilizzo di indicatori indiretti. L'analisi del numero delle denunce dimostra quanto sia problematico individuare un effetto di causalità, essendo pressoché impossibile per il ricercatore controllare tutte le varia-

<sup>15</sup> Se, come abbiamo detto, l'obiettivo immediato (*l'output*) della normativa antiracket e antiusura è quello di risarcire le vittime; l'*outcome* intermedio è quello di garantire la ripresa delle attività economiche delle vittime nel più breve tempo possibile; l'obiettivo più ambizioso, osservabile solo nel lungo periodo, è infine quello di incentivare l'attivazione di condotte resistenti, ovvero aumentare il numero delle denunce per estorsione e usura e di conseguenza contribuire al contrasto del fenomeno mafioso.



bili in campo. Peraltro, va ricordato come le statistiche utilizzate, ovvero i delitti denunciati dalle forze di polizia all'Autorità giudiziaria, pur costituendo un importante strumento di misura della criminalità, in realtà, sono la sintesi di dati fra loro differenti. Tra questi, nel caso specifico, oltre ai reati denunciati dalle vittime, vi sono anche i risultati dell'azione di prevenzione e contrasto messa in opera dalle forze di polizia, senza voler tenere in considerazione i cambiamenti introdotti dalle politiche sulla sicurezza e dalle modifiche normative. Non è pertanto agevole distinguere le tendenze destinate a consolidarsi nel tempo dagli eventi congiunturali. Ciò significa ad esempio che un aumento del dato rilevato dalle statistiche potrebbe essere dovuto alla accresciuta attività di contrasto delle forze di polizia, oppure all'inasprimento delle pene previste per l'imprenditore reticente e così via.

Per la valutazione dell'impatto possono essere presi in considerazione: il numero di denunce di estorsioni e di usura, come indicatore del livello di resistenza alle condotte criminali; e il numero di attentati seguiti da incendio, come indicatore del livello di pressione criminale, anche in relazione alle condotte resistenti da parte degli imprenditori. Per rendere l'analisi più precisa, il numero delle denunce può essere declinato in due modalità: il numero di delitti di estorsione/usura denunciati (in termini assoluti); il numero di delitti di usura denunciati per 100 mila abitanti. I dati sono tratti dagli Annuari di Statistiche Giudiziarie dell'Istat. I territori presi a riferimento sono costituiti dalle quattro Regioni meridionali maggiormente colpite dal fenomeno mafioso: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. I reati di estorsione e di usura, come è noto, sono per buona parte sommersi, perché spesso alimentati dall'omertà e dalla paura, ottenuta con minacce e intimidazioni, che contribuiscono a limitare il numero delle denunce.

La distribuzione dei reati nelle quattro Regioni considerate denota come, sia per quanto riguarda l'estorsione, sia per quanto riguarda l'usura, negli ultimi anni, il numero delle denunce è rimasto pressoché invariato. Nel 2019 sono state effettuate in totale nelle quattro Regioni considerate 3.226 denunce per estorsione e 88 denunce per usura. In linea generale, si osserva una tendenza di graduale crescita delle denunce di estorsione, mentre al contrario un calo netto delle denunce di usura già di per sé di modesta entità.

Entrando nel dettaglio regionale, è la Campania la Regione che registra il maggior numero di denunce per entrambi i delitti. Anche riportando il numero delle denunce alla popolazione residente in

questi territori, non emergono variazioni significative. Per quanto riguarda il *racket*, la Regione con più denunce resta la Campania con un valore di 20,7 ogni 100 mila abitanti, superiore di circa due punti rispetto alle altre tre Regioni considerate. Le denunce per il reato di usura si attestano invece in poche decine di unità. Ovviamente il numero delle denunce presentate per questo tipo di reati non rispecchia la reale situazione del fenomeno criminale. Appare sconcertante constatare che il numero delle denunce risulti ancora così basso, nonostante gli importanti passi in avanti compiuti dalla legislazione antiracket e antiusura e l'impegno delle istituzioni per contrastare tali attività delittuose.

L'analisi di impatto è stata completata, anche nel presente studio, dalla lettura della serie storica degli atti intimidatori seguiti da incendio (per il periodo compreso tra il 2006 e il 2019). Del resto, è a questi «reati spia» che gli analisti delle forze di polizia prestano più attenzione, proprio perché sono ritenuti maggiormente indicativi di dinamiche riconducibili al radicamento di organizzazioni di stampo mafioso. Anche in questo caso, tuttavia, l'andamento dei dati appare di difficile interpretazione. Il calo degli attentati potrebbe indicare un aumento delle condotte reticenti e ciò potrebbe essere in linea con la diminuzione delle istanze presentate. D'altra parte, andrebbero valutate anche altre variabili, tanto i fattori di agenzia, relativi all'azione di contrasto e alla iniziativa criminale, per esempio, quanto i fattori di contesto.

In definitiva, l'impatto delle leggi n. 44/1999 e n. 108/1996, raffrontato agli indicatori presentati, appare controverso, in quanto non risulta possibile individuare una chiara correlazione tra i risultati conseguiti dal sistema solidaristico e il numero delle denunce, ovvero non sembra abbia incentivato la ribellione degli imprenditori.

#### 4. Conclusioni

Come è stato recentemente osservato dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Annapaola Porzio, all'interno della relazione del 2020<sup>16</sup>, il recente calo del numero di istanze presentate, in un

<sup>16</sup> Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, *Relazione Annuale di cui all'art. 2, comma 10, del D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60 – Attività 2020*, Ministero dell'Interno, settembre 2020, p. 11.

momento critico come quello attuale, caratterizzato da una pericolosa recrudescenza dei fenomeni estorsivi e usurari, costituisce un dato di grande preoccupazione. La diminuzione delle domande di risarcimento rappresenta infatti un campanello d'allarme e un potenziale segnale di sfiducia degli imprenditori nei confronti di un meccanismo che, pur a fronte dei grandi risultati raggiunti, ha spesso rivelato delle gravi criticità. Da questo punto di vista risulta condivisibile la proposta di rivisitazione del ruolo del Commissario – in considerazione anche delle trasformazioni che negli ultimi anni hanno caratterizzato l'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso – che dovrebbe operare «non già solo come mero ente elargitore di fondi, bensì quale costruttore di una rete di supporto alle vittime, della quale devono fare parte in uguale misura istituzioni pubbliche e società civile»<sup>17</sup>.

D'altra parte, è evidente che, anche a causa delle conseguenze della pandemia Covid-19, nei prossimi mesi il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura sarà chiamato ad assumere un ruolo ancora più rilevante nel contrasto a tali delitti. Occorre dunque intervenire prontamente per affrontare e superare i principali ostacoli che ancora oggi compromettono l'efficacia del processo solidaristico.

In questa sede non è possibile fornire una analisi dettagliata delle differenti misure correttive da adottare. Ci limitiamo a richiamare alcuni di questi possibili interventi. Innanzitutto, appare quanto mai urgente introdurre – come d'altra parte più volte richiamato nelle relazioni annuali dei Commissari – un sistema informatico dedicato per accelerare l'analisi delle istanze e ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti dal momento della presentazione della domanda fino all'effettiva concessione del beneficio. Sul piano normativo, in secondo luogo, si rende inoltre urgente riformare la legge n. 108/1996 in materia di usura. Come osservato anche in un precedente lavoro<sup>18</sup> risulta infatti indifferibile l'adozione di un intervento volto a modificare la natura del contributo corrisposto alle vittime di usura, che in ragione del dato incontrovertibile relativo alla mancata restituzione dei mutui, superiore all'80% del totale, da somma a titolo di mutuo senza interessi potrebbe essere concesso nella forma di elargizione a fondo perduto.

<sup>17</sup> Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antirackett e antiusura, *Relazione Annuale di cui all'art. 2, comma 10, del D.P.R. 19 febbraio 2014, n.60 – Attività 2019*, Ministero dell'Interno, febbraio 2020, p. 20.

<sup>18</sup> A. La Spina e A. Scaglione, *Solidarietà e non solo*, cit.

Allo stesso tempo, risulta condivisibile l'ipotesi di prevedere un allungamento della proroga dei termini di scadenza dei debiti nei confronti della pubblica amministrazione che al momento è fissato in dodici mesi.

In conclusione, risulta chiaro come in questo particolare momento storico sia fondamentale intervenire con tempestività per risarcire le vittime e garantire la più rapida ripresa economica possibile. È indubbio che il dispositivo solidaristico, per come è attualmente organizzato, presenti delle criticità che rendono l'intero processo talvolta poco efficace. Eppure, tale meccanismo appare necessario in quanto rappresenta uno strumento fondamentale per ricostruire il tessuto economico danneggiato e restituire fiducia agli imprenditori colpiti. Solo risolvendo le strozzature che ancora rallentano il processo distributivo e puntando su forme di solidarietà diffusa si potranno creare le condizioni migliori per conseguire pienamente l'obiettivo sotteso alla legislazione antiracket e antiusura.

# La confisca del profitto da reato associativo. Un vasto territorio normativo privo di un ordine sistematico

*di Pasquale Troncone*

*Sommario:* 1. All'origine del fenomeno associativo illecito tra controllo del territorio e intimidazione. Il lento adeguamento della mafia alla struttura economica e sociale italiana. - 2. La finalità patrimoniale come carattere distintivo della mafia moderna e lo sviluppo degli interventi legislativi di contrasto. - 3. L'imprenditore mafioso e la mafia imprenditrice: terreni permeabili esposti al rischio di applicazioni con effetti indeterminabili delle misure patrimoniali. - 4. Il progetto di un ordine sistematico in materia di misure punitive patrimoniali. Alla ricerca di un profilo identitario della confisca. - 5. La politica criminale antimafia alla ricerca di razionalità punitiva sul terreno delle confische. La cornice delle garanzie della persona. Lo *standard* probatorio tra prova e sospetto, tra fatto e pericolosità.

## 1. *All'origine del fenomeno associativo illecito tra controllo del territorio e intimidazione. Il lento adeguamento della mafia alla struttura economica e sociale italiana*

Le forme di criminalità organizzata si sono sviluppate e hanno raggiunto una configurazione associativa dopo essere passate attraverso un percorso di tipo individuale, quando ad emergere era la figura del mafioso più che dell'intero gruppo di appartenenza e l'attenzione si appuntava sulle singole persone dalla condotta irregolare e socialmente pericolosa.

All'origine dello Stato unitario italiano che non aveva ancora costituito un ordinamento giuridico solido le diverse tradizioni locali segnalavano la presenza di persone e gruppi di individui dediti al crimine tenuti insieme da legami familiari, rapporti di lavoro o comuni valori che caratterizzavano il modo di essere di una persona. Esempi di briganti e malfattori si registravano al Nord dediti a grassazioni e sequestri, così come al Sud il mafioso veniva qualificato come tale per il suo spregiudicato atteggiamento di supremazia nei confronti dei suoi sodali la cui sottomissione riusciva ad ottenere attraverso l'uso disinvolto della violenza che l'ordine pubblico statale non riusciva a controllare, ma anzi talvolta se ne serviva per stabilire un equilibrio tra la

pubblica tranquillità avvertita dalla comunità e la sicurezza statale erogata alla collettività<sup>1</sup>.

Il fenomeno criminale complessivo che successivamente assumerà la connotazione sociologica di mafia, camorra e 'ndrangheta origina e si sviluppa dunque intorno a soggetti che emergono per il proprio modo d'essere e costituiscono intorno a propositi e programmi di protezione la propria base sociale<sup>2</sup>. Una vera e propria trasformazione da un'impostazione tipicamente criminologica ad una di tipo sociologico dove però il fattore mediatico del *boss* di turno connota anche la strategia criminale del momento<sup>3</sup>.

Questo passaggio di tipo operativo determina una decisa mutazione della fisionomia strutturale dell'esperienza criminale che inizia in questo modo a costituire un proprio capitale sociale<sup>4</sup>. L'esempio dei campieri è paradigmatico in questo senso: «I contadini promossi a «campieri» (specie di carabinieri del feudo alle dipendenze del barone) e da «campieri» a «gabellotti» (cioè affittuari delle terre), intimorendo i baroni, facendo loro dei prestiti con usure ingenti, derubandoli del reddito, riuscirono a impadronirsi della terra».

Il caso riportato costituirà un modello per la futura evoluzione delle associazioni criminali e, come si vedrà più avanti, in epoca moderna l'acquisizione dei patrimoni sarà costantemente compiuta attraverso forme prima di parassitismo aggressivo e poi con violenza estorsiva.

Questi gruppi che si aggregano intorno a scopi di arricchimento hanno la necessità di gestire interessi di carattere economico attraverso la costituzione di un patrimonio comune, continuamente alimentato dai proventi derivanti dalla commissione di reati predatori e finalizzati, oltre che al benessere personale, all'assistenza dei partecipi.

Proprio da questa prima fase di sviluppo si colgono quei caratteri che successivamente saranno rilevati e valorizzati dall'opera di ricostruzione giudiziaria e storica della giurisprudenza penale e costituiranno la base per l'attuale formulazione della norma che punisce l'associazione di tipo mafioso, l'art. 416-*bis* del codice

<sup>1</sup> L. Sciascia, *La storia della mafia*, Palermo, Barion, 2013, p. 8.

<sup>2</sup> Molto interessante la differenza tra i concetti di protezione ed estorsione in T.C. Schelling, *Economics and Criminal Enterprise*, in *Choice and Consequence*, Cambridge, Harvard University Press, 1984, p. 161.

<sup>3</sup> Per la distinzione tra mafia come organizzazione e mafiosità come modo d'essere si rinvia a G. Falcone, *Cose di Cosa Nostra*, in collaborazione con M. Padovani, Milano, Rizzoli, 1991, p. 80.

<sup>4</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 33.

penale introdotto nel 1982, vale a dire quell'attività associata che esprime un forte potere di controllo del territorio e una rilevante capacità di intimidazione da cui trae fondamento la forza del vincolo associativo tra sodali.

La stabilità e lo sviluppo sul territorio del gruppo criminale rappresentano l'espressione dell'attività parassitaria che connota l'associazione criminale. Non esiste vincolo associativo di tipo mafioso se non esistono relazioni con le istituzioni, con la società di cui è parte e da cui trae linfa finanziaria attraverso una serie di condotte che si connotano per il ricorso alla violenza, alla prepotenza, alla sopraffazione, alla concorrenza di mercato vinta dalla intimidazione.

L'organizzazione criminale, dunque, si costituisce e vive in assoluta simbiosi con il potere economico ufficiale, di cui clona il modello operativo e da cui trae risorse economiche per diventare essa stessa un potere.

Questo sistema di clonazione progressiva porta l'associazione per delinquere ad assumere connotazioni specifiche, proprie di quella complessa tipologia di attività messa in campo, fino al punto da richiamare l'intervento normativo del legislatore che la individuerà come associazione qualificata e non più generica. In questo caso, infatti, la legislazione prende atto di un fenomeno che si è sviluppato fuori dalle istituzioni statali, fiancheggiandole e poi penetrandovi per ragioni di tipo economico e con scopi di accaparramento della ricchezza.

Il passaggio successivo a quello sociale, si è visto, è di tipo economico, dal momento che l'associazione clona anche il modello dell'iniziativa di impresa e se la prima figura ad emergere come occupazione di una posizione nuova per l'organizzazione criminale è quella del mafioso imprenditore, vale a dire di colui che con la violenza si appropria di attività di impresa di altri, successivamente si impone una nuova esigenza da parte dell'organizzazione, quella di strutturarsi essa stessa come impresa<sup>5</sup>.

Questo divenire nella vicenda di penetrazione imprenditoriale finisce per coincidere con l'avvio di una nuova impresa, sebbene costituita con capitali illeciti e la presenza di una compagine sociale e di un *management* immune però da precedenti criminali; oppure

<sup>5</sup> R. Catanzaro, *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Milano, Rizzoli, 1991. P. Arlacchi, *La mafia imprenditrice (1992)*, Milano, Il Saggiatore, 2010. N. Dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, Cavallotti University Press, 2012. E. Fantò, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, Edizioni Dedalo, 1999.

attraverso la violenta acquisizione di quote di capitale intestate a prestanomi sottraendo l'impresa ai legittimi titolari<sup>6</sup>.

L'associazione criminale che assume le vesti di soggetto imprenditore a questo punto non si troverà ad operare inserendosi di volta in volta nel mercato o assumendo contatti con la PA, ma alla stregua di un qualsiasi soggetto giuridico sarà in grado di entrare al pari degli altri imprenditori nel mercato confondendosi con essi e confondendo il patrimonio illecito proveniente da altre attività con quello che ha acquisito attraverso il profitto da attività lecita.

La confusione dei patrimoni a questo punto pone una questione giuridica che diventa centrale nella lotta al contrasto al profitto realizzato dall'imprenditoria mafiosa.

Il carattere normativo e giuridico al momento dell'applicazione di istituti sanzionatori troverà un terreno difficile da dissodare, perché sarà opera complessa distinguere il profitto proveniente da attività lecita dal profitto generato da attività illecita; così come sarà difficile qualificare il profitto illecito derivante da attività legale, perché originariamente discendente da acquisizioni illecite di patrimoni. Si perderanno le tracce della ricchezza sospetta in diretta relazione con l'intensità dell'attività imprenditoriale e finanziaria svolta, in cui il sistema del continuo reinvestimento disperderà i marcatori genetici del patrimonio derivante da reato.

La trasformazione sociale ed economica che ha subito l'associazione criminale ha fatto in questo modo registrare uno slittamento dei piani di controllo, da quello dove l'arricchimento avveniva con vittime individuali a quello dove l'arricchimento avviene nel mercato con una complessità aziendale. La vera differenza in quest'ultimo caso è stabilita dalle modalità della condotta imprenditoriale. L'impresa criminale farà ricorso alla violenza ma anche a strumenti corruttivi e dissuasivi nei confronti dei concorrenti.

## 2. *La finalità patrimoniale come carattere distintivo della mafia moderna e lo sviluppo degli interventi legislativi di contrasto*

Se all'origine del fenomeno criminale poteva essere individuato il movente creativo nel prestigio che una singola persona godeva e che riusciva a coagulare intorno a sé interessi diversi, da quello di porsi come giudice delle controversie sul territorio, distributore delle atti-

<sup>6</sup> R. Sciarone e L. Storti, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 65.



vità di lavoro e di gestore di risorse accumulate illecitamente, l'imporsi del modello capitalista tipico dell'ordinamento statale spinge le organizzazioni criminali a strutturarsi come entità economiche.

Il fine di ricchezza e di gestione di ingenti capitali illeciti ancor più lucrosamente lievitati dal traffico di sostanze stupefacenti o dal sistema degli appalti pubblici con la sistematica corruzione di agenti della Pubblica Amministrazione connota i moderni assetti della criminalità organizzata.

Il transito culturale registrato dal riconoscimento delle qualità criminali di un singolo soggetto alla stabilizzazione di esperienze tipiche dell'impresa criminale traccia il solco di iniziative di contrasto che si propongono in primo luogo di combattere la mafia e le organizzazioni che seguono il medesimo modello come fenomeno di economia criminale moderna. Abbandonando la frammentazione delle iniziative criminali, il crimine organizzato segue il medesimo passaggio verso la globalizzazione della propria iniziativa imprenditoriale.

L'efficacia delle misure giuridiche di contrasto si adegueranno a questa mutazione della natura della criminalità associativa, perché a un certo punto i presidi di controllo non riusciranno più ad arginare il fenomeno delinquenziale e si comprenderà che occorre colpire e sottrarre i patrimoni per realizzare una lotta efficace al crimine organizzato. Cosicché accanto alla tradizionale risposta sanzionatoria che il codice penale destina a queste forme di reato con la pena del carcere si affiancherà una sanzione molto più efficace, quella patrimoniale.

La sanzione patrimoniale, che trova il suo archetipo nella misura di sicurezza della confisca, non colpirà più la pericolosità sociale del soggetto, ma colpirà direttamente il patrimonio – lecito o illecito; proprio o di terzi –, sottraendolo definitivamente come forma sanzionatoria piuttosto che preventiva. Questi effetti dirompenti non rimangono senza conseguenze sul piano del rispetto dei principi generali della materia penale, soprattutto rispetto al principio di irretroattività. Il divieto di applicare la pena a fatti antecedenti alla realizzazione dell'illecito riguarda certamente la pena ma non le misure di sicurezza di cui la confisca è l'antecedente storico.

In origine il contrasto venne affidato alle misure di polizia che con il passaggio degli ordinamenti e la stabilizzazione delle discipline normative gestita dal Prefetto assumeranno la configurazione giuridica delle misure di prevenzione<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> I. Mereu, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione*, Milano, Giuffrè, 1975. L. Lacchè, *Uno «sguardo fugace». Le misure di prevenzione in Italia tra ottocento e novecento*, in «Riv. it. dir. e proc. pen.», 2017, p. 413.

Progressivamente l'impianto normativo delle misure di prevenzione sfocerà nel testo della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, per poi trovare un punto di approdo definitivo, secondo la cornice culturale del tempo e le strategie di contrasto alla nebulosa mafiosa non del tutto distinta, nella legge 31 maggio 1965<sup>8</sup>, n. 575.

Occorre precisare che gli interventi di polizia vedevano come momento centrale dell'intervento repressivo l'applicazione di misure personali, quelle che attribuivano uno stigma alla persona, prescindendo dal suo patrimonio o da quei beni intestati a terzi, poiché il maggiore peso alle misure economiche sarà assegnato dalla legislazione successiva, secondo il *leit motiv* che bisogna seguire le tracce del denaro.

Il mutamento di orizzonte normativo, infatti, trova il suo epigono nella legge Rognoni-La Torre che con la disciplina dell'art. 14 della legge 13 settembre 1982, n. 646, inseriva l'art. 2-ter alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e introduceva una fattispecie di confisca non più caratterizzata da uno specifico vincolo di pertinenzialità di un bene rispetto ad un fatto di reato, come la misura di sicurezza patrimoniale ideata nel 1930 e prevista dall'art. 240 c.p., ma una forma nuova di confisca c.d. allargata in quanto potenzialmente applicabile all'intero patrimonio di un soggetto, senza alcuna distinzione sulla provenienza originaria dei beni<sup>9</sup>. Non è più la persona ad essere qualificata come socialmente pericolosa, ma da questo momento in poi i suoi beni saranno ritenuti pericolosi per il loro potenziale uso destinato alla commissione di altri reati<sup>10</sup>.

Questo evidente mutamento di orizzonte che sposta la risposta repressiva dalla libertà della persona al suo patrimonio, aperta con le misure di prevenzione patrimoniali, finisce anche per potenziare la repressione patrimoniale di tutta la materia penale, intervenendo

<sup>8</sup> M. Pavarini, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27.12.1956, n. 1423 e 31.5.1965 n. 575*, in F. Bricola, M. Pavarini, L. Stortoni et al., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Alghero, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 283 ss. E. Gallo, *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXII, Roma, Ist. Enc. It. Treccani, 1990, pp. 1 ss. G. Fiandaca, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VIII, Torino, UTET, 1994, pp. 108 ss.

<sup>9</sup> G. Fiandaca, *Prime ipotesi applicative della confisca dei patrimoni mafiosi*, in «Foro It.», II, 1983, p. 529. A. Mangione, *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, Padova, CEDAM, 2001. A. Manna, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, Pisa University Press, 2019.

<sup>10</sup> V. Maiello, *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di V. Maiello, Torino, Giappichelli, 2015, p. 299. G. Fiandaca, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in «Dig. disc. pen.», Torino, 1994, p. 108.

sulle misure di sicurezza e introducendo una pena patrimoniale che si affianca alla pena personale<sup>11</sup>.

In buona sostanza, quelle che si qualificano come misure preventive, come prevenzione in senso stretto o misure di sicurezza codicistiche, per il loro carattere di intensa afflittività e per il fatto di incidere su beni fondamentali della persona svolgono una vera e propria funzione sanzionatoria<sup>12</sup>.

Un esempio ultimo che può illuminare il percorso fortemente afflittivo intrapreso con iniziative sanzionatorie improprie è offerto dalla c.d. «interdittiva antimafia», misura amministrativa per cui il Prefetto può assumere iniziative di blocco della funzionalità di un'impresa, non sempre bilanciando con attenzione l'esigenza di contrasto ai fenomeni mafiosi che emergono nel mondo delle aziende del nostro paese e i principi costituzionali che regolano la libertà d'impresa, la proprietà privata e il diritto al lavoro.

L'interdittiva antimafia tende a colpire quelle imprese al cui interno ci sono soggetti con rapporti di parentela o contigui a persone che risultano legate alla criminalità organizzata qualificata e che tali legami potrebbero condizionare in concreto l'attività d'impresa. Sul tema è intervenuto confermando l'assunto normativo il Consiglio di Stato Sent. n. 5196 del 25 agosto 2020, mentre con una importante pronuncia è stata ritenuta costituzionalmente legittima la disciplina che ha introdotto l'interdittiva antimafia dalla Corte cost. Sent. n. 57 del 29 gennaio 2020.

L'esistenza di un livello di doppia legalità è tuttavia tollerato e, anzi, giustificato dal sistema perché è l'unica possibilità dell'ordinamento giuridico di articolare un incisivo ed efficace intervento di contrasto alla criminalità economica moderna e alle realtà associative che generano profitto<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> P. Nuvolone, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in «Enc. del dir.», XXVI, 1976, p. 646. T. Padovani, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, Pisa University Press, 2014, p. 197.

<sup>12</sup> M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

<sup>13</sup> Ci sia consentito rinviare a P. Troncone, *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, a cura di G. Amarelli e S. Sticchi Damiani, Torino, Giappichelli, 2019. F. Menditto, *Le confische nella prevenzione e nel contrasto della criminalità «da profitto» (mafie, corruzione, evasione fiscale)*, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 2 febbraio 2015. C. Cupelli e G. De Santis, *L'intervento sul patrimonio come strumento di contrasto all'illegalità economica*, in *Sequestro e confisca*, a cura di M. Montagna, Torino, Giappichelli, 2017.

3. *L'imprenditore mafioso e la mafia imprenditrice: terreni permeabili esposti al rischio di applicazioni con effetti indeterminabili delle misure patrimoniali*

Sebbene sia ormai un dato acquisito alle statistiche giudiziarie e agli organi di polizia che la mafia (o meglio le mafie), e naturalmente gli altri aggregati associativi che utilizzano i medesimi mezzi per imporsi, ha pervaso in maniera decisa il tessuto connettivo del mondo delle imprese del nostro paese, allungando l'ombra delle proprie attività anche sul terreno transnazionale, spesso si corre il rischio di generalizzare la qualificazione di impresa mafiosa con la sovrapposibilità della struttura imprenditoriale con la struttura associativa illecita.

L'attuale sviluppo della politica giudiziaria consegna alla giurisprudenza anche il riconoscimento di aggregazioni criminali cui si assegna la qualifica di mafia pur essendo state costituite e operando al di fuori dei territori classici segnati da tradizioni mafiose<sup>14</sup>.

Occorre decisamente sventare questo rischio sia che si tratti di applicare una misura di prevenzione patrimoniale sia sussumere sotto la previsione dell'art. 416-*bis* c.p. il fatto concreto punendolo con la pena detentiva e con la misura di sicurezza patrimoniale della confisca.

Va posto in premessa che la struttura associativa è quella tipica entità deputata a svolgere attività di impresa e la cui peculiarità risiede proprio nella molteplicità di uomini e di mezzi destinati a fare fronte alla produzione di beni o alla prestazione di servizi. Avere individuato all'interna di essa il ricorso al metodo mafioso o la contiguità di soggetti che operano al suo interno e sono legati alla criminalità organizzata può comportare una eccessiva portata estensiva della categoria dell'impresa mafiosa e con essa quella delle misure patrimoniali di contrasto, compromettendo irrimediabilmente anche parti sane dell'impresa e il lavoro delle maestranze.

Non sono mancati in giurisprudenza iniziative tese a ridimensionare l'applicazione della confisca allargata, calibrandola sui criteri di proporzione, sventando l'adozione di misure patrimoniali ablatorie totalitarie dell'impresa, e soprattutto facendo riemergere come

<sup>14</sup> M. Massari, *Gli insediamenti mafiosi nelle aree «non tradizionali»*, in «Quaderni di sociologia», 1998, p. 5. A. Bondi, *Mafia in Riviera 'Ndrangheta, Camorra, Cosa nostra: origine e radicamenti della mafia italiana*, in «Studi urb.», 2017, p. 313. G. Amarelli e C. Visconti, *Da «mafia capitale» a «capitale corrotta»*. *La Cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

fondamentale il ruolo della pericolosità sociale come fondamento della misura patrimoniale.

Il tema è comune alla misura di prevenzione antimafia fondata sul sospetto dell'esercizio dell'impresa mafiosa e alla responsabilità penale per il delitto dell'art. 416-*bis* c.p. e della conseguente applicazione della confisca allargata come misura di sicurezza, dove in entrambi i casi si rivela un potenziale punitivo privo di argini oggettivi.

L'azione di contrasto al profitto illecito che andava a inquadrarsi nel concetto di impresa mafiosa ha nel corso del tempo registrato una eccessiva disinvoltura applicativa, privata di qualsiasi forma di bilanciamento con diritti fondamentali della persona e dell'impresa ma soprattutto per la scarsa affidabilità probatoria degli elementi in base ai quali fondare la certezza del reato associativo.

I punti di riferimento della valutazione probatoria cui non è possibile sfuggire per una legittima adozione della confisca sono appuntati sulla pericolosità della persona, quella del suo patrimonio e soprattutto sulla certezza che il patrimonio va considerato illecito. Tutto questo può accadere a causa della sua originaria provenienza o per essere stato costituito da profitti derivanti da reato, risultando sproporzionato rispetto alla reale produttività dell'impresa, anche se occorre impedire, come già detto, la confisca generalizzata dei beni che fanno capo all'impresa.

Il nodo da sciogliere non è di rapida soluzione per effetto della confusione degli elementi patrimoniali in cui confluiscono beni e ricchezze derivanti da apporti di natura diversa. Tuttavia, afferma con forza la giurisprudenza di legittimità nel 2013 che apre un nuovo e diverso orientamento, tale accertamento va compiuto al fine di evitare applicazioni meramente presuntive della complessa disciplina repressiva, con grave rischio di compromettere diritti fondamentali, anche alla luce della disciplina convenzionale<sup>15</sup>.

Del resto, il primo segnale del nuovo corso di politica criminale nel settore delle misure di prevenzione soprattutto patrimoniali è stato aperto dal c.d. Codice antimafia adottato con il decreto legislativo n. 156 del 6 settembre 2011 che ha razionalizzato, aggiornandole, le iniziative di prevenzione ed ha dettato nuovi criteri di equilibrio e di orientamento<sup>16</sup>. Per cui ritorna ancora una volta

<sup>15</sup> A.M. Maugeri, *La Suprema Corte pretende un uso più consapevole della categoria dell'impresa mafiosa in conformità ai principi costituzionali*, nota a Cass., Sez. V, Sent. n. 12493 del 17 dicembre 2013, imp. Cinà, in «Dir. pen. contemp. – Riv. trimestr.», p. 337.

<sup>16</sup> A. Mangione, *Le misure di prevenzione nel nuovo «Codice Antimafia» (d.lgs. n. 159/2011)*, in B. Romano, G. Tinebra (a cura di), *Il diritto penale della criminalità organizza-*

risalire al principio di diritto affermato da Cass. n. 1493/2013 che: «Occorre, quindi, in questa seconda ipotesi, che l'imprenditore abbia, quantomeno, sfruttato la sua qualità mafiosa per crearsi condizioni di favore, ponendo in essere una qualsiasi delle attività idonee ad imporre, illecitamente, l'impresa sul mercato (sviamento della concorrenza, acquisizione di beni strumentali o di consumo a prezzi ingiustificatamente vantaggiosi, controllo mafioso della manodopera, ecc. ecc), perché solo in questo caso può dirsi – stando al dettato normativo – che l'incremento patrimoniale è «frutto di attività illecite»<sup>17</sup>.

L'orizzonte applicativo determinato dal proliferare delle ipotesi di confisca e la loro disinvolta prassi applicativa attesta una decisa svolta che ha subito il diritto penale in un sistema capitalistico, svolta che pone al centro dell'intervento punitivo non più la pena, circoscritta nel suo potenziale afflittivo e nel suo contesto di garanzie rafforzate nel tempo, ma una misura che colpisce il patrimonio, anche se in realtà colpisce la libertà della persona di gestire il suo patrimonio, secondo uno statuto molto meno garantito e capace di una flessibilità applicativa non comune<sup>18</sup>. Del resto, il continuo ricorso a ipotesi legislative sempre nuove e specifiche di confisca e il loro avanzare verso un territorio dove non occorrerà più provare la responsabilità penale del fatto, sono anche il portato di una deriva della pena carceraria, un depotenziamento dell'istituto punitivo derivante da scelte diversive e deflattive della sanzione detentiva.

Il criterio efficientista ha trovato in questo ruolo vicario dell'istituto della misura ablativa del patrimonio la leva più flessibile ed efficace per raggiungere obiettivi sanzionatori che il sistema non era più in grado di garantire.

#### 4. *Il progetto di un ordine sistematico in materia di misure punitive patrimoniali. Alla ricerca di un profilo identitario della confisca*

Il tema della confisca, si è detto, ha ormai raggiunto la consistenza quantitativa di un vasto territorio normativo che alimenta

zata, Milano, Giuffrè, 2013, p. 226. A. Balsamo e C. Maltese, *Il Codice antimafia*, Officina del diritto, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>17</sup> Sul punto si veda M. Gambardella, *Modelli di responsabilità e pene per l'ente*, in *La responsabilità dell'ente da reato nel sistema generale degli illeciti e delle sanzioni*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2018 p. 115.

<sup>18</sup> V. Manes, *L'ultimo imperativo della politica criminale: nullum crimen sine confiscatione*, in «Riv. it. dir. e proc. pen.», fasc. 3, 2015, p. 1259.

continuamente nuove ipotesi speciali di confisca, ciascuna di esse aggregata all'appendice punitiva di singole ipotesi di reato<sup>19</sup>. Ne esistono svariate e multiformi, per contenuti, natura e dinamiche applicative, sia nel corpo del codice penale che nella legislazione penale speciale, ma anche nella disciplina del d.lgs. n. 231/2001 destinata a punire con la sanzione amministrativa la persona giuridica che si trova ad essere giudicata con il suo rappresentante legale per la commissione di un reato<sup>20</sup>.

La confisca origina dal tessuto delle previsioni incriminatrici appartenenti ai reati contro il patrimonio e viene considerata come lo strumento più duttile per punire la criminalità da profitto, ma in realtà allarga il proprio raggio di azione anche ad altri settori del diritto penale, come quello dei reati informatici o della tutela della riservatezza della persona.

Questa è la ragione per cui la precisa natura di questo istituto sfugge alle coordinate delle categorie classiche e allo stesso tempo si presenta morfologicamente complessa per le scelte di politica criminale che di volta in volta si individuano alla sua base. Resta fermo il dato che da misura patrimoniale tipica di un diritto penale della prevenzione è invece divenuta una sanzione (pena) patrimoniale, destinata a punire il delitto commesso, in evidente incoerenza con i principi che regolano lo statuto costituzionale della pena.

Questi approdi che in giurisprudenza hanno ormai raggiunto stabilità granitiche sono anche il portato dell'introduzione nel nostro sistema legislativo di scelte dettate dagli statuti convenzionali europei e sovranazionali, dove la confisca è inquadrata secondo un ordine qualificativo completamente diverso<sup>21</sup>.

Accanto alla confisca derivante dalla condanna, sempre di più viene riconosciuta una forma di confisca applicata indipendentemente dalla condanna, indipendentemente dalla responsabilità del fatto reato, con la progressiva edificazione di uno statuto normativo non sempre in linea con i principi costituzionali<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> D. Fondaroli, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale: ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bologna, Bononia University Press, 2007.

<sup>20</sup> D. Fondaroli, *La poliedrica natura della confisca*, in «Arch.pen.», 2019.

<sup>21</sup> A. Alberico, *Il recepimento della Direttiva 2014/42/UE in tema di confisca*, in «Studium iuris», n. 4, 2017, p. 414.

<sup>22</sup> A.M. Maugeri, *La confisca urbanistica alla ricerca di un difficile equilibrio tra le esigenze dell'efficienza e i principi della materia penale*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), 23 settembre 2020.



Tradizionalmente la confisca poneva nelle sue premesse applicative l'irrinunciabile nesso di pertinenzialità ossia di derivazione della cosa dal reato commesso che, oltre a stabilirne la diretta conseguenza dalla commissione del reato, trovava ragione nella necessità di sottrarre definitivamente il bene per non consentire la commissione di successivi reati<sup>23</sup>.

Il nesso di pertinenzialità qualificava come illecito un bene entrato a far parte del patrimonio del possessore a seguito della commissione di un delitto e il suo potenziale riutilizzo fondava le ragioni ablative di un bene che era esso stesso da ritenere pericoloso.

Accanto alla ricerca dei contenuti di politica criminale il tema della confisca pone questioni di ordine giuridico su cui mancano ancora risposte a profili controversi, soprattutto per il sostrato probatorio su cui fondare la misura ablativa, considerando le due sponde estreme entro le quali si muove: responsabilità del fatto; pericolosità sociale (del soggetto o del bene).

La confisca appartiene indifferentemente a diversi campi legislativi e in questa sua multiforme veste, vale a dire come misura patrimoniale di prevenzione, misura di sicurezza, pena patrimoniale, sono stati via via messi a punto i caratteri probatori per sostenerne l'applicabilità.

Si tratta naturalmente di una scala eterogenea dove compaiono la prova, l'indizio, il sospetto.

Resta fermo il fatto che il quadro operativo dell'intervento penale abbraccia in questo modo interventi di tipo preventivo utili ad anticipare la commissione di un reato, in presenza di indici di fondata pericolosità, e interventi repressivi a valle della commissione di un reato o anche quando il reato non è stato consumato o il soggetto non è punibile. Dunque, un composito quadro operativo che offre alle forze di polizia e al giudice la possibilità di intervenire in maniera mirata ed efficace.

Il nuovo assetto del Codice antimafia ha perimetrato le ipotesi di pericolosità c.d. generica (e già nella qualifica si annida la prima insidia), stabilite all'art. 1, da quella di pericolosità c.d. specifica, fissate con l'art. 4, devolvendo le prime all'attività di contrasto svolta sul territorio dal Questore mentre le seconde all'Autorità Giudiziaria.

<sup>23</sup> In Cass., Sez. V, Sent. n. 12493 del 17 dicembre 2013 cit.



I presidi normativi su cui occorre riflettere per cercare una sistematica alla materia delle confische parte, dunque, dal Codice antimafia per poi appuntare l'interesse sulle due disposizioni che hanno conferito una sorta di coerenza alle varie discipline delle confische nel tentativo di ricostruire un profilo identitario all'istituto, gli artt. 240 e 240-*bis* c.p.

La prima disposizione «Confisca» nasce con il codice penale del 1930 e originariamente disciplinava soltanto la confisca come misura di sicurezza obbligatoria o facoltativa, laddove era lo stesso legislatore a concedere potere discrezionale al giudice. In questo caso lo strumento ablatorio colpisce il profitto, il prodotto e il mezzo per commettere il reato, dove il vincolo di pertinenzialità o di derivazione fa da presupposto applicativo irrinunciabile alla norma. Questa norma nel corso del tempo ha subito una decisa lievitazione disciplinare, con l'introduzione di altre ipotesi e nuovi presupposti applicativi.

La disposizione dell'art. 240-*bis* c.p. «Confisca in casi particolari» invece viene inserito nel 2018 per cercare di offrire una disciplina coerente a diverse forme di confisca che erano disperse nella legislazione penale e non rispondevano a un ordine sistematico. Questa particolare forma di confisca ingloba in sé sia l'ipotesi della confisca allargata o per equivalente sia la confisca per sproporzione. La prima investe l'arricchimento da reati da profitto in cui viene colpito il valore economico equivalente a quello illecitamente conseguito; mentre nel secondo caso viene disposta la sottrazione definitiva di quei beni che appaiono nel loro valore sproporzionati all'effettiva ricchezza lecita prodotta dal soggetto.

In entrambi i casi l'assenza di un nesso di pertinenzialità di quello specifico bene porta a ritenere che si tratti di una vera e propria pena del tutto priva di quella censura che intende colpire il «bene» per diretta derivazione dal «fatto» reato.

L'estrema varietà dei casi di confisca lascia indifferenti se si considera il compimento di un singolo reato cui è legata l'ipotesi speciale di confisca. Il problema si presenta più complesso quando un soggetto viene imputato di una serie diversa di reati da profitto e per effetto della disciplina che regola il concorso di reati si trovano a concorrere anche le diverse ipotesi di confisca che li accompagnano.

Purtroppo, non esiste una norma di carattere generale che possa governare l'applicazione congiunta di confische che si sovrappongono e si differenziano. Sarebbe auspicabile, più che elaborare un catalogo per genere, introdurre nel codice una norma regolatoria

che stabilisca i criteri di prevalenza tra le diverse ipotesi applicabili e stabilisse una volta per tutte i criteri di salvaguardia dei diritti dei terzi estranei coinvolti. Occorrerebbe a tale ultimo proposito prevedere una disciplina come quella introdotta con il Codice antimafia al Titolo IV dove si prevede la possibilità da parte dei terzi di dimostrare e difendere la proprietà dei propri beni accidentalmente rinvenuti nella detenzione del proposto.

Una comune disciplina giustificerebbe anche una forma di applicazione garantita della misura perché in linea di coerenza con i presupposti e le finalità, oltre a soddisfare, almeno nel minimo, quelle esigenze rieducative costituzionali che devono essere il patrimonio di valore di tutto l'apparato sanzionatorio<sup>24</sup>.

5. *La politica criminale antimafia alla ricerca di razionalità punitiva sul terreno delle confische. La cornice delle garanzie della persona. Lo «standard» probatorio tra prova e sospetto, tra fatto e pericolosità*

A ben vedere il tema della diversa natura delle misure patrimoniali, declinate al plurale, vista la pluralità di ipotesi, incrocia il tema probatorio su cui fondare le ragioni del provvedimento sanzionatorio ablativo.

In questo settore convivono livelli diversi di garanzia processuale che non forniscono le necessarie certezze all'iniziativa sanzionatoria, poiché vi si ritrova il concetto di pericolosità insieme alla responsabilità penale del fatto; il sospetto, le presunzioni con l'indizio e la prova della illiceità del possesso. Una eterogeneità concettuale che non sempre conduce ad una coerenza sistematica e, in fondo, al rispetto dei principi di salvaguardia dei diritti fondamentali della persona<sup>25</sup>. È pur vero che l'attuale giudizio di prevenzione, pur non essendo dotato di quelle garanzie che appartengono al giudizio di cognizione penale, ha raggiunto livelli tali in cui è possibile riconoscere il rispetto del principio costituzionale del «giusto processo». Dal provvedimento prefettizio e tutta la pletora di atti amministrativi che governava l'applicazione delle misure di prevenzione personali e reali si è giunti all'approdo di un procedimento giurisdizionale garantito per il soggetto proposto

<sup>24</sup> S. Moccia, *Da Kant al binario unico*, in «Riv. it. dir. e proc. pen.», 2019, p. 533.

<sup>25</sup> F. Sgubbi, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 70

cui è riconosciuto il più ampio esercizio del diritto di difesa e la possibilità di fornire prova contraria a quanto gli viene contestato, sempre però secondo l'inversione dell'onere della prova.

Se il fondamento probatorio costituisce ancora un *vulnus* nel quadro delle misure (o pene) preventive, le diverse ipotesi di confisca aprono il varco a riflessioni sulla loro concreta e armonica applicabilità.

Occorre, infatti, osservare la dinamica normativa che accompagna il delitto di associazione a delinquere qualificata dove è prevista una specifica ipotesi di confisca con le altre ipotesi di confisca che si legano alle ipotesi dei reati scopo commessi dall'associazione criminale.

In questo caso, non solo si registra un deciso aumento del carico sanzionatorio per il convergere di situazioni afflittive che risalgono a ipotesi sanzionatorie diverse dalla pena detentiva e pecuniaria, per quanto nasce un problema di concorso materiale tra le confische, tutte apparentemente applicabili a quello stesso fatto non esistendo una norma di carattere generale che ne disciplini la contemporanea inflizione.

L'ipotesi di cui si discute è quella prevista al comma 7 dell'art. 416-*bis* c.p.: «Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego»<sup>26</sup>. Peraltro, la Suprema Corte di Cassazione, in particolare, ne ha ribadito la natura strettamente pertinenziale affermando che la confisca di cui all'art. 416-*bis*, c. 7: «Non concerne tutti i beni comunque acquistati dai singoli associati in un determinato periodo, ma va riferita esclusivamente ai beni che servirono o furono destinati a commettere il reato ed a quelli che ne costituiscono prezzo, prodotto, profitto o che ne costituiscono l'impiego»<sup>27</sup>.

La generica indicazione contenuta nella norma ai beni legati da vincolo di derivazione dal reato commesso deve essere ponderata alle conseguenze dei reati commessi dagli associati e ascritti alla stessa associazione, nella piena consapevolezza che vi sono discipline e implicazioni diverse che a volte collidono o non sono tra

<sup>26</sup> G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, III ed. aggiornata, Milano, Giuffrè, 2015, p. 561.

<sup>27</sup> R. Piccirillo, *Art. 416 bis – Ipotesi speciali di confisca, Titolo XIX Mafia*, in R. Tartaglia (a cura di), *Codice delle confische e dei sequestri. Illeciti penali e amministrativi*, Roma, Nel Diritto editore, 2012, p. 686.

loro in perfetta armonia e che possono generare nella fase della decisione giudiziale fondate perplessità e tensioni esegetiche.

Possiamo indicare come ipotesi paradigmatiche di reati scopo dell'associazione quella del delitto di usura dell'art. 644 c.p., comma VII, quella del delitto di contraffazione dell'art. 474-*bis* c.p. e quella stabilita con l'art. 648-*quater* c.p. annessa al delitto di riciclaggio.

Si tratta di ipotesi delittuose che vedono la sovrapposizione della confisca diretta alla confisca per equivalente (entrambe misure di sicurezza); il concorso tra la misura ablativa e il risarcimento del danno alle vittime; in ultimo l'aggressione a patrimoni in possesso di terzi o che i terzi possono rivendicare.

Il nodo da sciogliere è quello relativo alla prevalenza di una disciplina o di una prescrizione rispetto alle altre, considerato che tutte le ipotesi di confisca sono immediatamente e direttamente applicabili. Ciò può accadere senza alcun dubbio quando sia pronunciata condanna per il delitto di associazione per delinquere qualificata per tutti i tre delitti sopra indicati, che rappresentano le classiche ipotesi di reati fine commessi dagli associati. Ebbene, le quattro ipotesi di confisca potrebbero essere adottate contemporaneamente, trasformando il previo sequestro dei beni in misura ablativa definitiva.

La questione giuridica si pone allorché appare prevalente l'applicazione della confisca diretta, inserita nell'art. 416-*bis* c.p., sulle altre ipotesi relative ai reati fine concorrenti con il più ampio reato associativo.

Il punto merita però una precisazione ulteriore. Per il rigore che la confisca esprime in dottrina si ritiene che questo ulteriore carico sanzionatorio, derivante da una finalità squisitamente general-preventiva (negativa) della pena in questa materia, possa essere riconosciuto alla confisca non la natura di misura di sicurezza ma addirittura di pena accessoria<sup>28</sup>.

Sul terreno di politica criminale la confisca di cui si discute deve essere considerata per finalità e contenuto la medesima di quella prevista nel Codice antimafia, cosicché la fattispecie penale da questo punto di vista viene esattamente a coincidere con la fattispecie preventiva.

In ultimo va aggiunto che se il delitto associativo qualificato è commesso nell'ambito della gestione di un'impresa, per effetto

<sup>28</sup> E. Nicosia, *La confisca, le confische. Funzioni politici-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo applicativi*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 4.

della espressa previsione dell'art. 24-ter d.lgs. n. 231/2001, il giudice sarà chiamato ad applicare anche la speciale ipotesi di confisca prevista nell'ambito della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Per ritornare a quanto sopra prospettato occorre considerare che la disciplina del reato continuato, art. 81, comma 2, c.p., che lega i diversi reati contestati deve tenere conto che la pena più grave è quella del reato associativo, per cui l'applicazione dell'unica pena finale dovrebbe comportare anche l'applicazione prevalente della confisca annessa a questo delitto (si tenga conto della natura di pena accessoria).

Vi è però da considerare che allorché non si possa rinvenire il profitto o il prodotto del reato (confisca diretta) le altre ipotesi di reato, come l'usura e il riciclaggio, impongono di far scattare la confisca per equivalente e comunque ottenere la misura ablativa sul medesimo valore, sebbene composto da altri beni, di quel profitto illecito derivante dalla commissione dei reati che non si è rintracciato.

Ma non basta. Occorre inoltre tenere nel debito conto in fatto che se scatta la confisca per equivalente dell'usura questa stessa norma prevede che venga prima soddisfatto il risarcimento del danno alla parte civile costituita, per poi successivamente destinare il residuo al patrimonio dello Stato. Questo vuol dire che il criterio di prevalenza individuato prima sulla base della gravità del reato e della corrispettiva pena, viene eluso da una disciplina del tutto diversa che tutela in primo luogo la vittima del reato, conseguenza che invece non esiste nel reato associativo.

Sotto altro profilo, anche la tutela del terzo estraneo è diversamente regolata dalle ipotesi di confisca, poiché, ad esempio, se il reato fine dell'associazione qualificata è la contraffazione, l'art. 474-bis c.p., che comunque riveste i caratteri della norma speciale, impone che la confisca dei beni del terzo estraneo possa avvenire soltanto se egli non è in grado di provare di aver svolto una puntuale vigilanza per impedire la commissione del reato. Questo obbligo di garanzia dell'ordinamento che grava sul terzo non è previsto in alcuna altra ipotesi di confisca.

La complessa vicenda normativa esaminata non capita in maniera occasionale all'attenzione della giurisprudenza. Spesso negli ultimi anni quando si tratta di giudicare e punire fatti associativi qualificati da un complicato puzzle da ricomporre, tenendo conto non solo della posizione e dei diritti patrimoniali degli imputati ma anche di quelli dei terzi estranei, talvolta numerosi, che si trovano coinvolti nelle vicende economiche e finanziarie svolte dall'artico-

lazione associativa, questi trovano il limite in un'ampia disciplina frastagliata ed incoerente.

I continui e convulsi interventi legislativi hanno in questo modo articolato un quadro normativo del tutto eterogeneo, per cui non è possibile dedurne un comune profilo identitario e un'unità sistematica.

I difetti da correggere nel composito ed ampio distretto normativo investono da un lato la necessità di armonizzare le diverse confische stabilendo delle norme di orientamento di carattere generale che sanciscano criteri di prevalenza applicativa; dall'altro l'esigenza di assegnare un profilo identitario unico alle confische, chiarendone natura giuridica e regolando le conseguenze ulteriori dei provvedimenti ablativi come il destino dei beni appartenenti a soggetti terzi estranei ai reati commessi e il previo risarcimento delle vittime come esigenza primaria della legalità costituzionale.

# Funzionari pubblici e 'ndrine imprenditrici nella ragnatela degli appalti autostradali in Calabria. Ipotesi, tipologie, scenari di ricerca sulle burocrazie 'ndranghetistiche tra sociologia dell'organizzazione e del diritto\*

di Pietro Paolo Guzzo

«Le leggi sono come tele di ragno: i calabroni le attraversano senza intoppi, i moscerini vi restano impigliati»  
(A. Schopenhauer)

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Area «grigia» e «cricche» negli appalti pubblici: un approccio tra le sociologie dell'organizzazione e del diritto. - 3. La configurazione dell'area grigia nel settore dei grandi appalti infrastrutturali: il caso della SA-RC. - 4. Le burocrazie 'ndranghetistiche: ipotesi, tipologie e scenari di ricerca. - 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

All'interno di un consolidato panorama di studi sociologici sulle mafie<sup>1</sup>, questo scritto discute il problema dello spazio occupato dalle mafie nell'economia legale, in specie nel settore dei contratti pubblici di appalto in Calabria. Con particolare riferimento alle relazioni tra burocrazie e 'ndrine imprenditrici nel settore dei lavori di ammodernamento dell'A2 del Mediterraneo, nel tratto Salerno-Reggio Calabria<sup>2</sup>.

\* Ringrazio i Professori Antonio La Spina e Vincenzo Mete per aver letto e commentato precedenti versioni di questo scritto. Errori ed omissioni restano, naturalmente, solo miei.

<sup>1</sup> A. La Spina, A. Dino, M. Santoro e R. Sciarbone, *L'analisi sociologica della mafia oggi*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 2, aprile-giugno 2009, pp. 301-335; R. Sciarbone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli, 1996, nuova ed. 2009; A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005; A. La Spina (a cura di), *I Costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2008; R. Sciarbone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011; A. Dino (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano, Mimesis, 2011; R. Sciarbone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti sociali*, Roma, Donzelli, 2014; L. Paoli (a cura di), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, New York, Oxford University Press, 2014; F. Ailum, I. Clough Marimaro e R. Sciarbone (a cura di), *Italian Mafias Today. Territory, Business and Politics*, Cheltenham (UK)-Northampton (Mass., USA), Edward Elgar Publishing, 2019.

<sup>2</sup> Già al centro degli scritti di V. Mete, *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*, in R. Sciarbone (a cura di),

A tal fine si adotta un approccio, a cavallo tra sociologia del diritto e dell'organizzazione, per studiare un caso saliente di cartello illecito tra imprenditori, professionisti, burocrati e mafiosi che secondo le ricostruzioni della magistratura inquirente ha condizionato gli appalti nel tratto autostradale Gioia Tauro-Reggio Calabria (Operazione «Cumbertazione» Tribunale di Reggio Calabria, 2017<sup>3</sup>; Operazione «Waterfront» 2020<sup>4</sup>).

L'approccio proposto, che muove dall'impianto accusatorio nelle citate vicende giudiziarie e dall'analisi critica delle relative cronache giornalistiche<sup>5</sup>, consente di elaborare alcune ipotesi di studio che possono valere come futuri scenari di ricerca.

*Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, cit., pp. 339-383; V. Mete, *La «Salerno-Reggio»: finire per ricominciare*, in «Rivista il Mulino», 4 dicembre 2015, [https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:3035](https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3035) (ultima consultazione: 15.06.2020).

<sup>3</sup> Procure della Repubblica dei Tribunali di Reggio Calabria e Catanzaro-Direzioni Distrettuali Antimafia, 'ndrangheta e appalti, *Operazioni Guardia di Finanza «Cumbertazione» e «5 lustri»...*, Reggio Calabria, 19 gennaio 2017, <http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2017/gennaio/ndrangheta-e-appalti-operazione-cumbertazione-e-5-lustri-smantellata-associazione-a-delinquere-di-tipo-mafioso#null>; Guardia di Finanza, Comando provinciale Reggio Calabria, *Operazione Cumbertazione – 'Ndrangheta ed appalti*, 13 febbraio 2017, [www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2017/febbraio/operazione-cumbertazione-ndrangheta-ed-appalti](http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2017/febbraio/operazione-cumbertazione-ndrangheta-ed-appalti) (ultima consultazione: 29.11.2020).

<sup>4</sup> Guardia di Finanza, Comando Provinciale di Reggio Calabria, *Operazione «Waterfront» – Appalti pubblici per agevolare la 'ndrangheta*, <http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2020/maggio/operazione-waterfront-appalti-pilotati-per-agevolare-la-ndrangheta#null> (ultima consultazione: 25.11.2020).

<sup>5</sup> A. Candito, *Le mani del clan sugli appalti, 41 rinvii a giudizio – I nomi*, in «Corriere della Calabria», 17 luglio 2017, <https://www.corrieredelcalabria.it/cronaca/item/59830-la-mani-dei-clan-sugli-appalti-41-rinvii-a-giudizio/> (ultima consultazione: 25.11.2020); P. Petrasso, *Waterfront – Ribassi concordati e strane firme sui plichi, in un hard disk i segreti della «cricca»*, in «Corriere della Calabria», 28 maggio 2020, <https://www.corrieredelcalabria.it/regione/reggio-calabria/item/245193-waterfront-ribassi-concordati-e-strane-firme-sui-plichi-in-un-hard-disk-i-segreti-della-cricca/> (ultima consultazione: 25.11.2020); Redazione web (2020), «Waterfront»: appalti pilotati per agevolare la 'ndrangheta, in «L'avvenire di Calabria», 28 maggio 2020, [http://www.avveniredicalabria.it/7521/A%EF%BF%BDwaterfrontA%EF%BF%BD\\_appalti\\_pilotati\\_per\\_agevolare\\_la\\_ndrangheta.html](http://www.avveniredicalabria.it/7521/A%EF%BF%BDwaterfrontA%EF%BF%BD_appalti_pilotati_per_agevolare_la_ndrangheta.html) (ultima consultazione: 17.06.2020); F.P., *Operazione Waterfront, annullata la misura per gli architetti [...] I due noti professionisti di [...] erano sottoposti all'obbligo di presentazione*, in «Corriere della Calabria», 16 giugno 2020, <https://www.corrieredelcalabria.it/regione/reggio-calabria/item/248432-operazione-waterfront-annullata-la-misura-per-gli-architetti-fede/> (ultima consultazione: 17.06.2020); L. Musolino, *Calabria, «22 gare d'appalto truccate»: 63 arresti e 103 milioni di euro sequestrati. Indagato il deputato [...]*, in «Il Fatto Quotidiano», 28 maggio 2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/28/calabria-22-gare-dappalto-truccate-63-arrest-e-103-milioni-di-euro-sequestrati-indagato-il-deputato-della-lega-furgiu-e/5816220/> (ultima consultazione: 11.11.2020); Cn24tv, *Appalti pilotati, se li «gode» la 'ndrangheta. Maxi blitz: decine d'arresta, indagati 11 funzionari pubblici*, 28 maggio 2020, <http://www.cn24tv.it/news/207749/operazione-waterfront-reggio-calabria-appalti-pilotati-cosca-piomalli.html> (ultima consultazione: 11.11.2020); Cntv24, *Il «cartello» gestiva gli appalti, la 'ndrangheta ringraziava: 63 indagati e sequestri milionari*, 28 maggio 2020, <http://www.cn24tv.it/news/207754/operazione-waterfront-reggio-calabria-appalti-pilotati-cosca>



In questo modo il lavoro si prefigge due obiettivi. Proporre, in primo luogo, una possibile riconfigurazione dell'«area grigia»<sup>6</sup> nel settore di grandi appalti infrastrutturali dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria in un periodo storico successivo (2010-2020) a quello già analizzato da Vittorio Mete<sup>7</sup>.

Presentare, in secondo luogo, una articolata tipologia delle relazioni di sensibilizzazione/infiltrazione delle burocrazie locali da parte delle 'ndrine nella ragnatela degli appalti autostradali in Calabria.

## 2. Area «grigia» e «cricche» negli appalti pubblici: un approccio tra le sociologie dell'organizzazione e del diritto

L'«area grigia» individua, metaforicamente ed euristicamente la ragnatela di alleanze all'ombra del diritto (ovvero nel liminale confine mobile tra legalità/illegalità)<sup>8</sup> in cui le organizzazioni mafiose

piromalli-nomi-dettali.html (ultima consultazione: 11.11.2020); V. Ruggiero, *La mano della 'ndrangheta sugli appalti pubblici, 35 fermi: sequestrate oltre 50 imprese*, 19 gennaio 2017, <http://www.cn24tv.it/news/147650/la-mano-della-ndrangheta-sugli-appalti-pubblici-35-fermi-sequestrate-oltre-50-imprese.html> (ultima consultazione: 11.11.2020).

<sup>6</sup> L'intuizione originale fu di Franchetti e Sonnino, intellettuali di origine toscana che sul finire dell'Ottocento indagarono sulla mafia siciliana: cfr. L. Franchetti, *Condizioni politiche ed amministrative della Sicilia*, Roma, Donzelli, 1993, 1ª ed. 1876. L'espressione «zona grigia» è invece di Primo Levi, *I sommersi e i salvati*, Torino, Einaudi Tascabili, 1986, cap. II «La zona grigia», p. 27. Sul modello analitico dell'area grigia vedi, specificamente, R. Sciarrone, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, cit., 2011, cap. I, pp. 3-48; R. Sciarrone, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, in «Enciclopedia Treccani», «Italia e le sue regioni», 2015, [https://www.treccani.it/enciclopedia/la-mafia-le-mafie-capitale-sociale-area-grigia-espansione-territoriale\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/la-mafia-le-mafie-capitale-sociale-area-grigia-espansione-territoriale_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/) (ultima consultazione: 25.11.2020); R. Sciarrone, *Complici, soci e alleati. Una ricerca sull'area grigia della mafia*, in «Studi sulla questione criminale», I, 2012, pp. 63-84; R. Sciarrone e L. Storti, *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzia, regolazione*, in «Stato e Mercato», n. 3, dicembre 2016, pp. 352-390; V. Mete e R. Sciarrone, *The Boundaries of Mafias: Relationships and Business in the Grey Area*, in S. Carnevale, S. Forlati e O. Giolo (a cura di), *Redefining Organized Crime: A Challenge for the European Union?*, Oxford, Hart, 2017, pp. 293-315; R. Sciarrone e L. Storti, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 21-63; pp. 92-99; M. Catino, *Colletti bianchi e mafie. Le relazioni pericolose nell'economia del Nord Italia*, in «Stato e Mercato», n. 1, aprile 2018, pp. 149-187; A. La Spina, *Mafia e corruzione: differenze, connessioni, divergenze*, in Id. *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 57-80. Sulle differenze nell'uso del termine in contesti concentratori (come ad es. i lager) rispetto a quelli più specificamente mafiosi vedi infine M. Catino, *Fare luce sull'area grigia*, in «Criminalia. Annuario di Scienze Penali», 2018, pp. 65-103; Id., *Colletti bianchi: le relazioni tra professionisti e mafie nell'economia del Nord*, in «Stato e Mercato», n. 112/2018, pp. 149-187.

<sup>7</sup> V. Mete, *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*, cit., pp. 339-383.

<sup>8</sup> La legalità assomma tre livelli: «a) interiorizzazione di una norma giuridica (etica attiva), b) rispetto della norma giuridica per eludere la sanzione (etica passiva), 3) applicazione

stipulano intese occulte con una variegata platea di attori (imprenditori, politici professionisti, amministratori pubblici, funzionari) basate su principi di reciproco riconoscimento e legittimazione sociale. In questa *nebulosa di legalità debole*<sup>9</sup> le mafie accumulano/usano/rigenerano il loro capitale sociale relazionale, senza restare comunque promotori e snodo chiave degli scambi illeciti, essendo invece più spesso sollecitati dagli altri attori del network illecito.

Ciascun attore (imprenditore, professionista, politico, amministratore pubblico, mafioso) usa nell'area grigia specifici tipi di legami «laschi» (*ponte, filtro, garanzia*)<sup>10</sup> come specifiche risorse che generano conoscenze che si traducono in specifiche *expertise* (intellettuali, giuridiche, simboliche) di cognizione, intermediazione, miste<sup>11</sup>. In questo modo ciascun attore partecipa alla strutturazione di specifici campi organizzativi (o di reticoli, «cricche» o consorzierie)<sup>12</sup> di risorse e de-

della norma giuridica (*enforcement*). [...] *l'illegalità* è invece la conseguenza del mancato rispetto dell'etica attiva e dell'etica passiva e si può classificare i due grandi fonti: a) l'illegalità che comporta una sanzione penale, b) illegalità che comporta una sanzione fiscale, amministrativa, civile, contabile o di altro tipo» (M. Centorrino, *Criminalità organizzata, sviluppo economico e distorsioni del mercato*, in A. Dino (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, cit., pp. 127-131, p. 128).

<sup>9</sup> In breve, è la «aspettativa che le norme vigenti possono essere interpretate, eluse, distorte, disapplicate, o viceversa, applicate in modo indebitamente restrittivo, a seconda delle abitudini e delle convenienze contingenti, ai vari livelli [...]» (A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, cit., p. 78).

<sup>10</sup> Nell'area grigia gli attori delle reti illecite hanno infatti convenienza ad allacciare tre tipi «puri» di relazione: 1) *complicità* (scambio economico isolato in una logica strumentale di occasionale collaborazione); 2) *collusione* (scambio continuativo di affari in una logica di compartecipazione attiva); 3) *compenetrazione* (rapporti di inserimento organico nell'organizzazione mafiosa in una logica di appartenenza basata sulle identità) R. Sciarrone, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, cit. Le relazioni di complicità sono più frequenti con grandi imprese del settore delle infrastrutture e dei lavori pubblici (energie rinnovabili, autostrade, ecc.) quelle collusive si addensano invece con soggetti di altri settori (edilizia, appalti, gestione rifiuti, grande distribuzione commerciale, sanità, cordate, cartelli e comitati di affari) infine quelle di compenetrazione si diffondono in ambiti in cui contano identità e relazioni fiduciarie di reciproco riconoscimento con subordinati, complici, alleati, soci e affiliati R. Sciarrone, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, cit. In ciascuna di queste relazioni secondo Sciarrone, si annida un diverso mix di tre fondamentali tipi di legami «laschi»: legami «ponte» (per interconnettere persone); legami «filtro» (per regolare in modo selettivo l'accesso a strutture di occasioni e opportunità); legami di «garanzia» (per il rispetto dei patti).

<sup>11</sup> M. Catino, *Fare luce sull'area grigia*, cit., pp. 65-103; Id., *Colletti bianchi: le relazioni tra professionisti e mafie nell'economia del Nord*, cit., pp. 149-182.

<sup>12</sup> All'interno di un «campo organizzativo [...]» gli attori interagiscono sulla base di una cornice normativa e cognitiva comune, fissando aspettative e obbligazioni reciproche. Esistono schemi interpretativi e repertori di azione condivisi, regole date per scontate, comune percezione di appartenere allo stesso campo, convergenza di comportamenti e modalità di azione. Muoversi all'interno dell'area grigia significa comportarsi in un certo modo, c'è un certo riconoscimento reciproco che avviene attraverso interazioni cooperative e competitive, ma sono anche segnate da conflitti e tensioni e quindi sottoposte a continui processi di adattamento e aggiustamento. E, inoltre, chi occupa quest'area attrae risorse, trasmette segnali,

cisioni pubbliche<sup>13</sup>. Nei termini della sociologia dell'organizzazione di Henry Mintzberg<sup>14</sup> e di quella neoistituzionalista di Walter Powell e Paul di Maggio<sup>15</sup> si può sostenere che nell'area grigia le burocrazie professionali (pubbliche, private imprenditoriali e, come vedremo, *'ndranghetistiche*) formano «reticoli organizzativi» e «cricche» (*clique*) o consorterie<sup>16</sup> che esercitano forme di isomorfismo coercitivo e normativo attraverso la non fungibilità (sostituibilità immediata) delle loro *expertise* illecite, (per la progettazione, l'addomesticamento della gara, l'affidamento e l'esecuzione dei lavori pubblici di appalto). In questa specifica direzione le cricche (tra burocrati-professionisti-imprenditori-politici e *'ndrine*) al centro del caso-studio (operazioni «Cumbertazione» e «Waterfront») sembrano trasformarsi in *tecnoadbocrazie* per la gestione di cartelli illeciti che condizionano gli appalti pubblici.

Le organizzazioni mafiose come la *'ndrangheta* (rete policentrica federativa ed interorganizzativa di *'ndrine* o cosche locali)<sup>17</sup> da promotori-sollecitatori<sup>18</sup> relazioni privilegiate sono diventati terminali di richieste di intese illecite da parte degli altri giocatori<sup>19</sup> del network (imprenditori, politici, dipendenti pubblici).

semplifica relazioni, ma soprattutto produce transazioni; consolidando un modello di fare economia che funziona secondo regole radicalmente diverse da quelle di mercato e da quelle formali legali» (R. Sciarone e L. Storti, *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, cit., p. 353-390, pp. 383-385).

<sup>13</sup> Sulle «cricche» nei grandi eventi per la realizzazione di opere pubbliche vedi W.W. Powell e J. Di Maggio, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, ed. orig. 1991.

<sup>14</sup> H. Mintzberg, *The Structuring of Organization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1979; Id. *Structures in Fives: Designing Effective Organization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1983, trad. it. *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, Il Mulino; Id. *Mintzberg and Management*, New York, The Free Press, 1989, trad. it. *Management. Miti e realtà*, Milano, Garzanti, 1991.

<sup>15</sup> W.W. Powell e J. Di Maggio, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, cit.

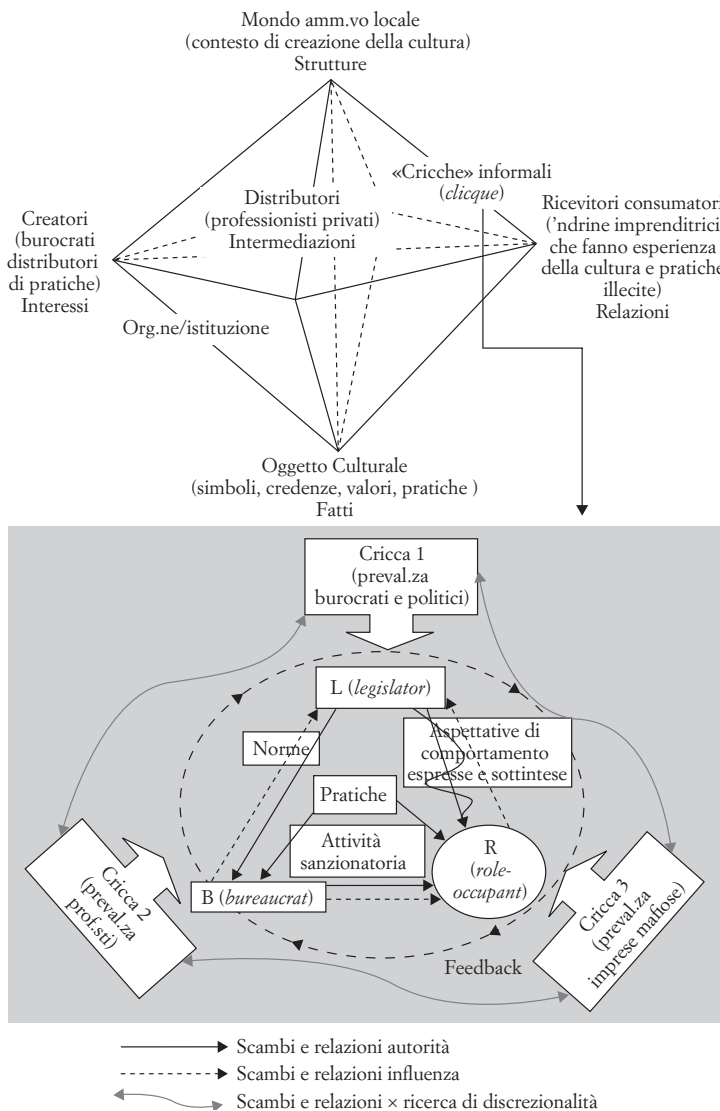
<sup>16</sup> J. Costa, *Actors, Structures and Norms of Corruption: The Network of the Big Events in the Italian Case*, 2014, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2958becb-8857-4887-b334-850aa2ac88bb.pdf> (ultima consultazione: 30.11.2020); J. Costa, *Networks and Illicit Associations in Corrupt Exchanges: Representing a Gelatinous System in Italy*, in «Global Crimes», vol. 18, n. 3, 2017, pp. 18-22, [https://www.researchgate.net/publication/317317440\\_Networks\\_and\\_illicit\\_associations\\_in\\_corrupt\\_exchanges\\_representing\\_a\\_gelatinous\\_system\\_in\\_Italy](https://www.researchgate.net/publication/317317440_Networks_and_illicit_associations_in_corrupt_exchanges_representing_a_gelatinous_system_in_Italy) (ultima consultazione: 3.11.2020).

<sup>17</sup> A. Sergi e A. Lavorgna (2016), *'Ndrangheta. The Glocal Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan.

<sup>18</sup> Si pensi, ad esempio, agli studi recenti sulle attività di radicamento e diffusione delle *'ndrine* calabresi nell'Italia settentrionale. Cfr. F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi, 2011.

<sup>19</sup> Nei termini della «teoria di giochi» (*Game Theory*) dal punto di vista dei partecipanti al network illecito si tratta di un *gioco cooperativo ripetuto a somma positiva* (con guadagni attesi positivi per tutti partecipanti) con prevalenza di strategie di cooperazione condizionale con rappresaglia immediata del tipo «colpo su colpo» (*tit for tat*). Cfr. R. Axelrod, *Giochi*

FIG. 1. «Cricche» e pratiche illecite d'appalto come scambio di oggetti culturali



**Legenda:** B = *bureaucrat* ricettori-intermediari di testi giuridici (istruttorie procedurali) per la produzione di oggetti culturali (pratiche sociali, prassi amm.ve); R = *role-ccupant* o destinatari della norma in quanto recettori-consumatori di pratiche (istituzioni informali) ovvero di testi giuridici come oggetti culturali (bandi/capitolati appalti); L = *Law-maker*, tutti i tipi di organismi decisionali (amministrativi, tecno-professionali, imprenditoriali) in quanto creatori-ricettori di testi giuridici (regolamenti) per l'interpretazione di oggetti culturali (procedimenti/stato avanzamento lavori/relazioni).

**Fonte:** rielaborazione e adattamento da Brinson 2014 + Griswold 1994, p. 30 + Alexander 2003, p. 62 + Seidman 1972 + Lombardi 1975, p. 271 (si cfr. le note 20, 21, 22).

Per leggere le diverse forme di sensibilizzazione mafiosa cui sono esposti gli amministratori pubblici (dirigenti, funzionari, tecnici) attraverso il modello dell'area grigia si propone un approccio, a metà strada tra le sociologie dell'organizzazione e del diritto. Un approccio che si dipana in due fasi analitiche. La prima individua concetti e strumenti mentre la seconda li applica al caso di studio di cui si dirà nel prosieguo.

La figura 1 offre una prima rappresentazione degli scambi intrecciati (di informazioni riservate, *expertise*, e relazioni) nella zona grigia. Lo schema utilizza: a) il *diamante culturale tridimensionale* di Peter Brinson<sup>20</sup>, ultimo a rielaborare il noto schema della sociologa statunitense della cultura Wendy Griswold<sup>21</sup>; b) il modello *old-institutionalist* delle decisioni normative del sociologo del diritto Robert B. Seidman e Franco Lombardi<sup>22</sup>; c) la triade concettuale del sociologo del diritto francese Pierre Lascoumes<sup>23</sup>. Quest'ultimo distingue *identità d'azione* (funzioni sociali dell'attore che i testi giuridici organizzano per determinare le risorse da mobilitare), *situazione d'azione* (insieme delle regole pertinenti le possibilità di scelta dei modi di entrata in azione e degli strumenti di regolazione), e *sequenze di azione* (gestione da parte del diritto delle condizioni dello scambio all'interno della situazione creata) (fig. 1).

*reciprocità*, Milano, Feltrinelli, 1985, ed. orig. 1984. Viceversa, *dal punto di vista della società*, (ovvero del bene comune dei cittadini) si tratta di *giochi contro la natura e a somma negativa* (con distruzione di risorse collettive) con la produzione di mali pubblici (*public bad*). Ad esempio l'impiego di calcestruzzo o bitume scadenti per rientrare dal pagamento di tangenti (assicurazione mafiosa) attraverso il meccanismo dello stato di avanzamento lavori che di fatto trasferisce sul committente (e dunque sulla collettività) i costi della protezione illegale.

<sup>20</sup> P. Brinson, *The Cultural Diamond in 3D. Clarifying the Relationship between Media Studies and Cultural Sociology*, The IdeaMinesWebside, 2014, <https://idoc.pub/documents/cultural-diamond-in-3d-wl1p20v9m5lj> (ultima consultazione: 7.11.2020).

<sup>21</sup> W. Griswold, *Sociologia della cultura*, Bologna, Il Mulino, 1997 ed. orig. *Cultures and Societies in a changing world*, Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994. Il diamante culturale è stato poi rivisitato da J. Alexander, *The Meanings of Social Life: A Cultural Sociology*, New York: Oxford University Press, 2003, pp. 61-63.

<sup>22</sup> R.B. Seidman, *Law and Development: A General Model*, in «Law & Society Review», vol. 6, n. 3, 1972, pp. 311-342, cfr. p. 321; F. Lombardi, *Diritto e modernizzazione*, in «Sociologia del diritto», n. 2, 1975, pp. 251-299, cfr. p. 271; F. Lombardi, *Il ruolo delle istituzioni nei processi di mutamento indotti dalla società globali*, in V. Ferrari, P. Ronfani e V. Stabile (a cura di), *Diritti e conflitti nella società transnazionale*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 263-266.

<sup>23</sup> P. Lascoumes e E. Severin, *Le droit comme activité sociale: pour une approche wébérienne des activités juridiques*, in «Droit et Sociétés», n. 12, 1988; P. Lascoumes, *Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques*, in «L'Année Sociologique», n. 40, 1990, pp. 62-86; P. Lascoumes, *Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale traditionnelle*, in «Politiques et management public», vol. 11, n. 4, 1993, pp. 47-83.

Nell'approccio sociologico prospettato le pratiche sociali ed amministrative inerenti gli appalti pubblici consistono di usi interpretativi di relazioni (di servizio, garanzia, regolazione) per cui tutti gli attori del network illecito possono giocare, nelle diverse situazioni, tre distinti ruoli ideal-tipici (di «legislatore-decisore chiave», «burocrate-attuatore-interprete» e «occupante di ruolo-destinatario» (*role-occupant*) (modello Seidman-Lombardi) cui corrispondono altrettante e specifiche «identità d'azione», «azioni», «sequenze di azioni» previste da specifici documenti giuridici (testi normativi) (modello Lascoumes).

Risalenti ma ancora attuali i modelli di Seidman-Lombardi e di Lascoumes confluiscono idealmente nell'indirizzo «comunicazionale» della moderna sociologia del diritto<sup>24</sup>. Un fiorente filone di studi sociologico-giuridici che considera le norme non un dogma di partenza ma l'esito di un continuo processo (re)interpretativo di documenti (testi) giuridici e che guarda alle istituzioni ed ai procedimenti giuridici (in specie quelli del welfare amministrativo) come strutture di comunicazione di significati normativi che rispecchiano precisi processi e culture giuridiche.

Infatti i tre citati sociologi del diritto guardano al diritto come un sistema interattivo e di comunicazioni normative in cui le cui risorse (materiali, culturali, simboliche) sono mobilitate a partire dagli elementi che nei testi giuridici (documenti normativi) definiscono le diverse situazioni, identità e sequenze d'azione.

L'intimidazione mafiosa (reale o adombrata) gioca un ruolo rilevante negli appalti pubblici, inserendosi nell'odierna fenomenologia della «corruzione organizzata»<sup>25</sup>. Quest'ultima può essere

<sup>24</sup> Ezzo focalizza l'impatto delle culture giuridiche sulle decisioni normative (legislative, giudiziarie, amministrative) Cfr. L.M. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1975, ed. orig. 1974; Id., *Impact. How Law Affects Behavior*, Cambridge (Mass.)-London (UK), Harvard University Press, 2016; V. Tomeo, *Il diritto come struttura del conflitto*, Milano, Franco Angeli, 1981; A. La Spina, *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milano, Giuffrè, 1989; A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003; A. Febbraio, *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto nell'opera di Niklas Luhmann*, Milano, Giuffrè, 1975; Id., *Sociologia del diritto. Concetti e problemi*, Bologna, Il Mulino; C. Pennisi, *Istituzioni e cultura giuridica*, Torino, Giappichelli, 1998; C. Pennisi e M.C. Agodi, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Milano, Giuffrè, 2001; M. Raiteri, *Diritto, regolazione, controllo*, Milano, Giuffrè, 2004; C. Pennisi, F. Prina, M. Raiteri e M. Quiroz Vitale (a cura di), *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, S. Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2018. Questo filone di studi si pone in continuità ideale con la tradizione gius-realista e storico-istituzionalista della sociologia del diritto da J.R. Commons a W. Hurst, fino a G. Tarello, *Diritto, enunciati, usi*, Bologna, Il Mulino, 1974.

<sup>25</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, cit., pp. 57-80; A. Vannucci, *Tra area grigia e «mondo di mezzo»: anatomia di mafia capitale*, in «Meridiana», n. 87, 2016, pp. 41-63. R. Sciarone, *Il Mondo di mezzo e l'area grigia*, in «Rivista il Mulino», 2017,



letta attraverso le dinamiche creatore-intermediario-consumatore di oggetti culturali (testi giuridici che orientano la formazioni di prassi interpretative e procedurali delle normative che regolano la gestione operativa degli appalti). Tali dinamiche interessano cinque campi (o dimensioni) delle comunicazioni normative al centro del modello Seidman-Lombardi:

1) forze sociali (qui da intendere come gruppi occulti o «cricche», consorterie professionali, politico-clientelari, criminali) condizionanti il *role-occupant*;

2) natura delle sanzioni (ovvero del tipo d'uso dei legami illeciti);

3) attività della burocrazia (corpi amministrativi che elaborano bandi, aggiudicano e valutano la qualità dei servizi di appalto);

4) processo e canali di *feedback* (procedimenti amministrativi di valutazione);

5) le pressioni del «legislatore» (decisore chiave di fase) in quanto *role-occupant*.

Attraverso il diamante tridimensionale le pratiche (sociali) di amministrazione degli appalti (istituzioni informali) individuano scambi di oggetti culturali<sup>26</sup> che garantiscono/restringono l'accesso a beni relazionali soggetti a «scarsità sociale posizionale»<sup>27</sup> (le *expertise* e le reputazioni sono anche il risultato del minore affollamento sociale delle posizioni decisionali chiave) attraverso l'uso di risorse giuridiche (materiali, simboliche e culturali)<sup>28</sup>.

L'oggetto culturale «testo giuridico» (per esempio, il bando di gara per appalti autostradali) diventa weberianamente «norma giuridica», cioè fascio di significati pragmatici per date condotte (di azione) attraverso un processo di comunicazione normativa in cui creatori-produttori e ricettori-consumatori di quel particolare oggetto culturale detengono specifiche «aspettative di ruolo» (*role*

[https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:4081](https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4081) (ultima consultazione: 29.11.2020).

<sup>26</sup> I sei vertici del diamante, al cui interno si possono leggere in tutte le possibili direzioni le dinamiche del network illecito, individuano euristicamente: gli «oggetti culturali» (simboli, credenze e pratiche), i «creatori» (organizzazioni e sistemi che producono e distribuiscono oggetti culturali), i «ricevitori-consumatori» (soggetti che fanno esperienza degli oggetti culturali), il «mondo sociale» (contesto di creazione della cultura), gli intermediari (le istituzioni formali ed informali come le pratiche sociali ed amministrative), i gruppi di riferimento (nel nostro caso i diversi tipi di «cricche» o consorterie coinvolte nel funzionamento del cartello illecito).

<sup>27</sup> F. Hirsch, *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1980, ed. orig. 1976.

<sup>28</sup> J. Jacobs, «Symbolic Bureaucracy»: *A Case Study of A Social Welfare Agency*, in «Social Forces», vol. 47, n. 4, June 1969, pp. 413-422.

*occupant*)<sup>29</sup> e rispetto al quale possono disporre, di volta in volta e in situazione, diverse identità d'azione, azioni e sequenze di azioni, a monte (*legislator*) o a valle (*bureaucrat*) dei procedimenti.

Nello stesso tempo ogni testo giuridico comunica con gli altri testi fissando un contesto (ambiente) di valutazione cristallizzato nel procedimento, che struttura configurazioni di ruoli che corrispondono ad un differente (e canonizzato) uso delle risorse giuridiche d'azione (modello Lascoumes) da parte degli attori dei procedimenti di valutazione delle offerte sugli appalti (committenti, beneficiari, valutatori di prima e di seconda istanza, valutati, ecc.).

In questa prospettiva il processo di continua (re)interpretazione di documenti (testi) giuridico-normativi di un particolare settore dell'amministrazione da parte di burocrati (funzionari, dirigenti pubblici) e professionisti (tecnici di varia natura) genera usi (selezioni) del diritto che servono come riferimenti pragmatici (prassi) per l'azione amministrativa<sup>30</sup> e che possono valere come risorse di *expertise* nei network illeciti. Le selezioni interpretative operate dai diversi attori normativi, in funzione dei differenti ruoli ricoperti in situazione, diventano snodi decisionali dei procedimenti che consentono di allocare/(re)distribuire beni e risorse pubbliche con varie tecniche giuridiche (legislative, amministrative, giudiziali)<sup>31</sup>. La richiesta di illecite pratiche interpretative (sociali ed amministrative) punta ad accrescere la reciproca capacità di influenza e di legittimazione dei diversi attori di una fitta ragnatela di scambi illeciti ed occulti<sup>32</sup> tra «cricche» (*clicque*) o consorterie di «colletti bianchi»<sup>33</sup>, 'ndrine imprenditrici, professionisti e tecnici («a disposizione»).

<sup>29</sup> Nella categoria di *role-occupant* confluiscono tutti gli attori rilevanti (legislatore, burocrazia, giudici, cittadini) dello schema di R.B. *Law and Development: a General Model*, cit. Infatti «ciascun individuo in quanto esercitante un determinato ruolo è sottoposto all'influenza di tutto un complesso di forze (ideologie, struttura di classe, istituzioni, complesso dei valori e tradizioni di una comunità, struttura normativa) che, per brevità, definiamo "forze sociali" [...] le aspettative di comportamento non possono essere sempre rappresentate da una diretta formulazione rivolta al consociato, quanto assai spesso da un complesso di atti, concessioni, incentivi, volti a conseguire l'adesione alle politiche volute». F. Lombardi, *Diritto e modernizzazione*, cit., pp. 270-272.

<sup>30</sup> C. Pennisi e M.C. Agodi, *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, cit.

<sup>31</sup> A. La Spina, *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, cit.; C. Pennisi e M.C. Agodi, *op. cit.*; M. Raiteri, *Diritto, regolazione, controllo*, cit.

<sup>32</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunitae. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2007.

<sup>33</sup> E.H. Sutherland, *White Collar Crime*, New York, Dryden Press, 1949; C. Wright-Mills, *White Collar. The American Middle Class*, New York, Oxford University Press, 1951 (trad. it. *Colletti bianchi*, Torino, Einaudi, 1966); A. Dino (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Milano-Udine, Mimesis, 2009; N. dalla Chiesa, *I crimini dei colletti bianchi. Prospettive di ricerca*, in A. Dino (a cura di), *op. cit.*, 2009, pp. 41-55; A.



Lo schema e l'approccio proposti consentono di disegnare i circuiti istituzionali di comunicazione, decisione ed attuazione normativa attraverso i quali si formano, usano e tesaurizzano le *expertise* di tipo tecnico-giuridico anche nei network illeciti per la spartizione degli appalti di opere pubbliche.

Con questo impianto di seguito ci si limiterà da un lato a stabilire quanti e quali sono i diversi attori del network illecito e, dall'altro, a sottolineare tutte le possibili relazioni e tutti i possibili giochi di forza fra di essi. Infatti il diamante tridimensionale può essere letto da più punti di vista, da più prospettive: ciascun vertice può venire collegato con tutti gli altri, mediante gli assi verticale, orizzontale od obliqui, in maniera tale che le diverse relazioni ottenute esprimano un differente equilibrio delle parti. Il tratteggio più o meno marcato delle linee esprime la maggiore/minore intensità dei rapporti.

Nel paragrafo successivo si applicherà questo approccio allo studio di caso sugli appalti autostradali in Calabria tra il 2010 ed il 2020. Con riferimento ai procedimenti giudiziari ancora in corso, denominati dagli inquirenti di Reggio Calabria «Cumbertazione» (espressione dialettale calabrese usata dagli intercettati per indicare la «chiusura di un'area» ad interessi locali e particolaristici) e «Waterfront» (lungomare), rispettivamente, del 17 gennaio 2017 e del 20 maggio 2020.

### 3. *La configurazione dell'area grigia nel settore dei grandi appalti infrastrutturali: il caso della SA-RC*

Vittorio Mete<sup>34</sup> descrive efficacemente la diversa storia e geografia locale degli equilibri e delle infiltrazioni mafiose nelle diverse province calabresi che hanno condotto alla formazione di cartelli illeciti nel settore lavori di ammodernamento nel tratto calabrese dell'autostrada A2 Salerno-Reggio Calabria tra il 2006 ed il 2010. Mete ricostruisce minuziosamente le dinamiche fluide di relazioni

Dino (a cura di), *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2011; A. Dino e M. Macaluso, *L'impresa mafiosa. Coletti bianchi e crimini di potere*, Milano-Udine, Mimesis, 2016.

<sup>34</sup> V. Mete, *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*, in R. Sciarone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, cit., pp. 339-383; V. Mete, *La «Salerno-Reggio»: finire per ricominciare*, cit. (ultima consultazione: 15.06.2020); V. Mete e R. Sciarone, *The Boundaries of Mafias; Relationships and Business in the Grey Area*, cit., pp. 293-315.

e accordi illeciti tra grandi imprese del Nord, emissari della federazione di *'ndrine* locali e regionali interessate ai lavori, professionisti compiacenti, collusi o organici a cosche, e/o imprese mafiose, burocrazie dell'ente pubblico di controllo (ANAS).

Il suo studio di caso si concentra sulle intese illecite «a monte» e «a valle» degli appalti affidati lungo la tratta autostradale della provincia cosentina. In particolare Mete evidenzia il variegato ventaglio di ruoli<sup>35</sup> svolto da intermediari non direttamente affiliati alle potenti cosche della provincia di Reggio Calabria organizzatrici del cartello illecito.

Il contributo di questi emissari è stato cruciale come architetti del sistema, gestori del cartello illegale e, infine, come collaboratori di giustizia nelle indagini.

La nuova configurazione dell'area grigia degli appalti nel tratto reggino della SA-RC (A2 del mediterraneo) segnala al riguardo un'inversione di rotta. Infatti la *'ndrangheta* tra il 2010 ed il 2020 ha scelto il suo principale emissario in un imprenditore affiliato ed organico alla locale dominante della Piana gioiese. Secondo la ricostruzione degli inquirenti ripresa nelle cronache giornalistiche, il vero regista di un sistema a vantaggio delle *'ndrine* per «pilotare» le gare di appalto, con offerte concordate (al ribasso) ripartite tra ben sei «cordate» di imprese nazionali (con sedi in Calabria, Lazio, Sicilia, Campania e Toscana) che agivano singolarmente o in associazioni/raggruppamenti temporanei d'impresa.

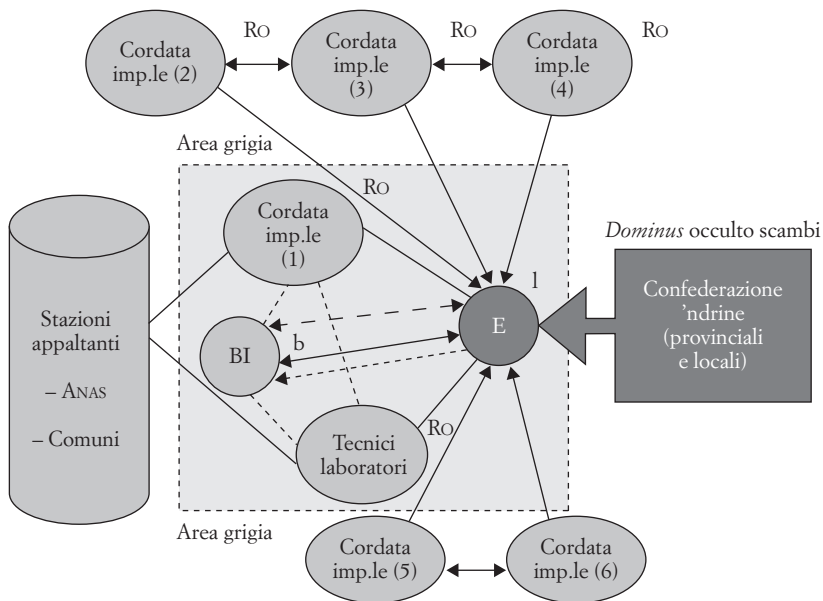
L'euristica del diamante culturale tridimensionale combinata con i già citati modelli sociologici, mette in luce la centralità delle *expertise* assicurate dai burocrati infedeli reclutati tra le file degli enti appaltanti (ANAS e comuni) per il funzionamento di questo ben oliato sistema di «alleanze all'ombra del diritto» costruito dalla confederazione di *'ndrine* (provinciali e locali) (fig. 2).

Nelle diverse *zone fluide dell'area grigia* in cui si sviluppano reti di alleanze all'ombra del diritto i membri di «culture interne ed esterne al sistema giuridico»<sup>36</sup> sembrano interpretare in modo situazionale i differenti ruoli ricoperti ed esercitati nel modo descritto da Seidman e Lombardi e da Lascoumes. La fig. 2 rispecchia il

<sup>35</sup> *Consiglieri delle 'ndrine*, mediatori di contatti riservati con dipendenti pubblici e tecnici privati (collusi, complici o soci), imprenditori fedeli, negoziatori delle «tangenti ambientali» riconosciute alle cosche locali interessate dal passaggio dell'autostrada sul «loro territorio».

<sup>36</sup> L.M. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, cit.; A. Febbrajo, *Sociologia del diritto. Concetti e problemi*, cit.; C. Pennisi, *Istituzioni e cultura giuridica*, cit.

FIG. 2. Appalti illeciti SA-RC: il diamante relazionale del tratto reggino (operazioni «Cumber-tazione», 2017 – «Waterfront», 2020)



Legenda: BI = burocrati infedeli (dirigenti, funzionari, tecnici); E = emissario, imprenditore affiliato che regola (I = *legislator*) gli scambi illeciti; Ro = *role-occupant*; b = attuatori-facilitatori («bureaucrat»).

- > relazioni di potere/influenza
- -> relazioni di ricerca discrezionalità
- . - .> relazioni strumentali (denaro, doni, consulenze, ecc.)

Fonte: ns. elaborazione.

quadro accusatorio di due intrecciate indagini e procedimenti giudiziari denominati «Waterfront» (approdato dopo le indagini del Gruppo Investigativo Criminalità Organizzata in dibattimenti innanzi ai Tribunali di Reggio Calabria e Locri nel 2020)<sup>37</sup> e

<sup>37</sup> Redazione web, «Waterfront»: appalti pilotati per agevolare la 'ndrangheta, in «L'avvenire di Calabria», 28 maggio 2020, [http://www.avveniredicalabria.it/7521/A%EF%BF%BDwaterfrontA%EF%BF%BD\\_appalti\\_pilotati\\_per\\_agevolare\\_la\\_ndrangheta.html](http://www.avveniredicalabria.it/7521/A%EF%BF%BDwaterfrontA%EF%BF%BD_appalti_pilotati_per_agevolare_la_ndrangheta.html) (ultima consultazione: 17.06.2020); F.P. (2020), *Operazione Waterfront, annullata la misura per gli architetti [...] I due noti professionisti di [...] erano sottoposti all'obbligo di presentazione*, cit. (ultima consultazione: 17.06.202); L. Musolino, *Calabria*, «22

«Cumbertazione»<sup>38</sup> (Tribunali di Cosenza e Catanzaro sin dal 2017) ancora in corso.

Gli inquirenti hanno ricostruito una «gelatinosa»<sup>39</sup> ragnatela d'interessi e relazioni di legalità debole sfociata in un «cartello» o «comitato d'affari» tra grandi imprese del Nord, professionisti locali della progettazione, amministratori pubblici e 'ndrine. In base alla ricostruzione dei fatti da parte delle magistrature inquirenti convalidate dalle ordinanze firmate di Giudici per le indagini preliminari, il cartello, attraverso prestanome ed altri espedienti messi a punto (di cui diremo tra breve) da dirigenti e funzionari pubblici compiacenti e/o collusi, sembra essersi fraudolentemente aggiudicato anche importanti lavori di ridisegno urbano in una delle principali città calabresi.

Un ben oliato sistema che, sempre gli inquirenti, tra il 2012 ed il 2015 avrebbe «aggiustato» in Calabria molti appalti di opere pubbliche (macro-lotti autostradali, rifacimenti di lungomari, eliporti, ecc.). Un cartello illecito formato da diverse consorterie (cricche) finalizzato alla turbativa di appalti pubblici e di ripartizioni «a tavolino» dei subappalti tra imprese amiche.

La salienza sociologica dei casi discussi è legata a tre aspetti, connessi all'elaborazione di pratiche sociali ed amministrative di progettazione del bando di gara e di aggiudicazione degli appalti pubblici autostradali in Calabria al centro delle operazioni «Cumbertazione» e «Waterfront».

In primo luogo la sofisticata divisione interna del lavoro nel cartello illecito, rispetto alla quale sei cordate di ben 60 imprese, con sedi su tutto il territorio nazionale, si prestavano, direttamente o indirettamente, a presentare (o far presentare) offerte concordate nelle gare, ricevendo in cambio lavori in subappalto o altre commesse ed utilità in altri appalti pubblici.

*gare d'appalto truccate»: 63 arresti e 103 milioni di euro sequestrati. Indagato il deputato [...], cit. (ultima consultazione: 11.11.2020); Cn24tv, Appalti pilotati, se li «gode» la 'ndrangheta. Maxi blitz: decine d'arresta, indagati 11 funzionari pubblici, cit. (ultima consultazione: 30.11.2020); Cntv24, Il «cartello» gestiva gli appalti, la 'ndrangheta ringraziava: 63 indagati e sequestri milionari, cit. (ultima consultazione: 30.11.2020)*

<sup>38</sup> Espressione dialettale della provincia di Reggio Calabria che indica la «restrizione (chiusura) di un'area di un territorio» da parte di ristretti ed impenetrabili interessi particolaristici. Il Quotidiano del Sud-Calabria, 'Ndrangheta, blitz contro il clan Piromalli: 25 ordinanze. Coinvolte 60 aziende che si infiltravano negli appalti pubblici, Reggio Calabria, 13 febbraio 2017, <https://www.quotidianodelsud.it/calabria/reggio-calabria/cronache/cronaca/2017/02/13/ndrangheta-bli-z-contro-il-clan-piromalli-25-ordinanze-coinvolte-60-aziende-che-si-infiltravano-negli-appalti-pubblici/> (ultima consultazione: 30.11.2020).

<sup>39</sup> J. Costa, *Networks and Illicit Associations in Corrupt Exchanges: Representing a Gelatinous System in Italy*, cit.

Secondariamente il tipo di interventi illeciti realizzati da membri infedeli di burocrazie pubbliche (funzionari, dirigenti) e private (consulenti e professionisti di grandi e medie imprese di progettazione, titolari ed analisti dei laboratori di controllo dei manufatti, *'ndrine* imprenditrici).

In terzo luogo l'uso «creativo» di *expertise* amministrative per aggirare, con diversi espedienti, il divieto di subcontratti di appalto non autorizzati dal committente o di illecite provviste per pagare tangenti anche «ambientali».

Infine e *soprattutto* le penetranti modalità di sensibilizzazione e collaborazione illecita tra emissari/fiduciari delle *'ndrine* imprenditrici o dei loro professionisti fiancheggiatori, funzionari e dirigenti pubblici (ben undici quelli coinvolti a vario titolo nell'operazione «Waterfront»). Infatti i reati contestati vanno dalla divulgazione di informazioni riservate «a monte» (luoghi del possibile tracciato dell'opera da realizzare), in «itinerare» (elaborazione congiunta del bando con il comune utilizzo di memorie informatiche (*hard disk*); compiacente e selettivo differimento della date di accettazione delle offerte) e «a valle» dell'appalto (indebito rilascio di carta intestata con logo ente pubblico per la scrittura della relazione di controllo direttamente da parte del controllato).

Due le diverse tecniche giuridiche in uso nel cartello illecito. La prima è la procedura di accordo bonario, prevista dal codice gli appalti, in forza della quale nei lavori pubblici realizzati in una città calabrese venivano riconosciute all'impresa agevolazioni in virtù di rapporti che, sempre secondo la magistratura inquirente, sarebbero «collusivi e/o corruttivi con funzionari pubblici»<sup>40</sup>.

La seconda tecnica, sulla quale ci soffermiamo, è il ricorso al contratto atipico di nolo di attrezzature (per il movimento terra e il reperimento dei materiali inerti per la produzione in loco di bitume e asfalto)<sup>41</sup> sia per rientrare dai costi delle tangenti (attraverso la più classica sovrapproduzione utile a generare la provvista illecita) che per aggirare il divieto di contratto di subappalto non preventivamente autorizzato dal committente ai sensi del divieto

<sup>40</sup> V. Ruggiero, *La mano della 'ndrangheta sugli appalti pubblici, 35 fermi: sequestrate oltre 50 imprese*, cit. (ultima consultazione: 11.11.2020).

<sup>41</sup> La fattispecie del «nolo» è una figura contrattuale tipica solo dal 2017, diffusa nella prassi commerciale, avente ad oggetto il noleggio ovvero la concessione in uso di un macchinario e l'eventuale prestazione lavorativa di un operatore. In mancanza di una esplicita definizione legislativa, l'istituto in esame viene inquadrato, dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, nell'ambito della disciplina civilistica del contratto di locazione (artt. 1571 c.c. e ss.), e distinto nelle due tipologie del «nolo a freddo» e del «nolo a caldo».

contenuto nell'art. 21, c. 1, della legge n. 646/1982. Divieto peraltro «sterilizzato» anche dall'attuale regime normativo d'eccezione che ha temporaneamente sospeso per la pandemia l'efficacia del c.d. Codice degli appalti<sup>42</sup>.

La disciplina dei contratti pubblici di appalti e subappalto<sup>43</sup> è compendiata negli artt. 105 e 106 c. 1, lett. d), del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. «Codice degli appalti») per come aggiornato dal d.lgs. 16 luglio 2020, n.70 (c.d. «Decreto semplificazioni») e dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Di seguito si utilizza il termine generico di «subappalti» per indicare una specifica fattispecie di «subcontratti di appalto» (nolo a caldo/freddo)<sup>44</sup> spesso utilizzata nell'esecuzione di lavori e opere pubbliche pubblici (nel ns. caso autostradali) quale modalità illecita di aggiramento della norma (art. 21, c. 1, della legge n. 646/1982) che

<sup>42</sup> F. Bacchini, *Lo «Sblocca cantieri» sospende (alcuni) limiti sui subappalti. E le tutele?*, in «IPSOA quotidiano», 24 agosto 2019, <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/rapporto-di-lavoro/quotidiano/2019/08/24/sblocca-cantieri-sospende-alcuni-limiti-subappalti-tutele> (ultima consultazione: 28.11.2020).

<sup>43</sup> Nell'ampia letteratura giuridica sulle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici cfr. F. Calderoni e S. Caneppele, *La geografia criminale degli appalti. Le infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici nel Sud Italia*, Milano, Franco Angeli, 2009; F. Di Cristina, *La corruzione negli appalti pubblici*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2012, pp. 177-226, <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Di-Cristina-RTDP.pdf> (ultima consultazione: 28.11.2020); S. Caneppele (a cura di), *La mafia dietro gli appalti. Casi di studio e modelli preventivi*, Milano, Franco Angeli, 2014; N. Sersale, *Il subappalto nei contratti pubblici. Disciplina privatistica e pubblicistica*, Frosinone, Cendon book Professional, Key editore, 2015, <https://www.focusdiritto.it/focusamministrativo/wp-content/uploads/2017/12/Sersale-Il-subappalto-nei-contratti-pubblici-EBOOK-DEFINITIVO.pdf> (ultima consultazione: 28.11.2020); L. Scomparin (a cura di), *Corruzione e infiltrazione criminale negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Torino, Giappichelli, 2016; S. Sparta, *Appalti pubblici e criminalità*, in «Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata», vol. 2, n. 3, novembre 2016, Doi: 10.13130/cross-7791; V. Ferraris e C. Mazza, *Gli strumenti di prevenzione della illegalità: red flags e sistemi di listing*, in L. Scomparin (a cura di), *op. cit.*; F. Bacchini, *Lo «Sblocca cantieri» sospende (alcuni) limiti sui subappalti. E le tutele?*, in «IPSOA quotidiano», 24 agosto 2019, <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/rapporto-di-lavoro/quotidiano/2019/08/24/sblocca-cantieri-sospende-alcuni-limiti-subappalti-tutele> (ultima consultazione: 27.10.2020); S. Bardelli e D. Capotorto, *Codice dei Contratti pubblici*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2020.

<sup>44</sup> G. Falcone, *Riflessioni sulla criminalità organizzata: «nolo a freddo» e aiuti al mezzogiorno*, in «Altalex», 17 luglio 2004, <https://www.altalex.com/documents/news/2004/07/17/riflessioni-sulla-criminalita-organizzata-nolo-a-freddo-ed-aiuti-al-mezzogiorno> (ultima consultazione: 28.11.2020); L. Fioravanti, *Nolo a caldo e subappalto: dualismo ontologico superato?*, in «Appalti & Contratti», 4 giugno 2018, <http://www.appaltiecontratti.it/2018/06/14/nolo-a-caldo-e-subappalto-dualismo-ontologico-superato/> (ultima consultazione: 28.11.2020); R. Donati, *Il nolo a freddo non è subappalto!*, TAR Campania, Salerno, Sez. I, 27.12.2019, n. 2272, «Giurisprudenza appalti», 2019, <https://www.giurisprudenzappalti.it/sentenze/nolo-a-freddo-non-e-subappalto/> (ultima consultazione: 28.11.2020); F. Russo, *Sentenze Appalti. Rassegna sistematica e ragionata di giurisprudenza in tema di appalti e contratti pubblici*, Roma, Legislazione Tecnica, 2020.

prevede l'autorizzazione preventiva del committente di ogni forma di contratto di subappalto.

La prima fattispecie, *nolo a freddo*, contempla quale oggetto del contratto esclusivamente la locazione del macchinario; invece la seconda, *nolo a caldo*, risulta caratterizzata dallo svolgimento dell'attività lavorativa da parte di un dipendente del locatore, addetto all'utilizzo del macchinario, attività che si presenta comunque accessoria rispetto alla prestazione principale costituita dalla messa a disposizione del bene<sup>45</sup>.

In un *contratto di subappalto mascherato da nolo a freddo* l'operatore dell'attrezzatura non entra a far parte dell'organizzazione dell'impresa esecutrice e non agisce in posizione subordinata come semplice conduttore dell'attrezzatura di lavoro, ma gli viene affidata una lavorazione prevista dall'appalto che esegue direttamente ed in piena autonomia.

Infatti il consueto escamotage giuridico utilizzato da molte imprese legali affidatarie del lavoro è quello di far licenziare (temporaneamente) il lavoratore specializzato dalla ditta noleggiatrice (collusa o contigua all'organizzazione criminale di tipo mafioso e perciò spesso sprovvista di certificazione antimafia) e riassumerlo direttamente per la realizzazione autonoma di attività rientrante nei lotti di lavori che ha ricevuto in appalto<sup>46</sup>.

Ecco come un *ex* ufficiale responsabile della Guardia di Finanza che aveva scoperto l'espedito riferisce un «illuminante» dialogo con un grande imprenditore dell'Italia settentrionale:

<sup>45</sup> Pronuncia Cassazione Penale n. 20478 del 20 maggio 2007.

<sup>46</sup> G. Falcone, *Riflessioni sulla criminalità organizzata: «nolo a freddo» e aiuti al Mezzogiorno*, cit. (ultima consultazione: 30.11.2020). Falcone, già ufficiale della Guardia di Finanza e responsabile di una Sezione Investigativa sulla Criminalità Organizzata, ricostruiva così già nel 2004 la tecnica di mascheramento: «Una volta aggiudicata la realizzazione della grande opera pubblica, nella generalità dei casi ad aziende del Nord Italia, quasi in concomitanza all'apertura dei cantieri, la maggior parte degli impianti e macchinari necessari, venivano forniti da piccole e/o medie imprese locali (mi riferisco alle pale meccaniche utilizzate per il movimento terra, alle gru, alle grosse betoniere, impianti di calcestruzzo etc.), spesso contigue, queste ultime, ad associazioni mafiose o comunque impresentabili in una gara pubblica. L'espedito utilizzato, era, per l'appunto, il "Nolo a freddo", ovvero noleggiare il macchinario e/o l'impianto senza l'operaio addetto, per il quale la stessa normativa non prevedeva alcun particolare adempimento in termini di Certificazione Antimafia. Il dipendente, gruista (o altro operaio specializzato nella conduzione del costoso macchinario e già dipendente della impresa locale), con l'avvio del contratto di noleggio con l'Azienda aggiudicataria della grande Opera Pubblica (peraltro supervisionato, onde includere la c.d. vigilanza di cantiere), veniva "licenziato" per essere, guarda caso, contestualmente "assunto" dall'Impresa aggiudicataria dei lavori, realizzando in tal modo, nei fatti, un "Nolo a caldo" in evidente elusione dei rigori della norma».



Egregio Comandante, io sono un imprenditore che per lavorare devo preoccuparmi soprattutto della sicurezza del cantiere. Questo stratagemma che lei ha scoperto mi consente, nel rispetto della norma, di raggiungere questo fondamentale obiettivo. Se non voglio le bombe, visto che non ho difese, devo accettare queste condizioni che negli anni, mi hanno comunque permesso di realizzare grandissime opere<sup>47</sup>.

#### 4. *Le burocrazie 'ndranghetistiche: ipotesi, tipologie e scenari di ricerca*

L'analisi del caso di studio secondo l'approccio delineato sembra realizzare due effetti. In primo luogo consente di avanzare una nuova possibile riconfigurazione della ragnatela degli appalti dell'autostrada SA-RC in Calabria (fig. 2). In secondo luogo favorisce l'elaborazione, anche sulla scorta di alcuni recenti studi<sup>48</sup>, di un'articolata e possibile tipologia delle relazioni di sensibilizzazione 'ndranghetistica cui sono esposte le burocrazie (fedeli ed infedeli). Ipotesi di lavoro e tipologie consentono così di prospettare scenari di future ricerche sui processi di produzione di illecite pratiche di favore mediante *expertise* cognitive, decisionali, di intermediazione giuridico-amministrativa.

Adattando importanti contributi teorici<sup>49</sup> alle risultanze sin qui emerse, si può tratteggiare una rivisitazione dello «spazio grigio»<sup>50</sup> sulle interazioni nell'ombra tra colletti bianchi professionisti, politici e organizzazioni criminali nei casi discussi di appalti autostradali in Calabria (fig. 3).

Si immagina una zona di coinvolgimento variabile alle relazioni di sensibilizzazione mafiosa dei diversi tipi di burocrazie pubbliche,

<sup>47</sup> G. Falcone, *Riflessioni sulla criminalità organizzata: «nolo a freddo» e aiuti al Mezzogiorno*, cit. (ultima consultazione: 30.11.2020).

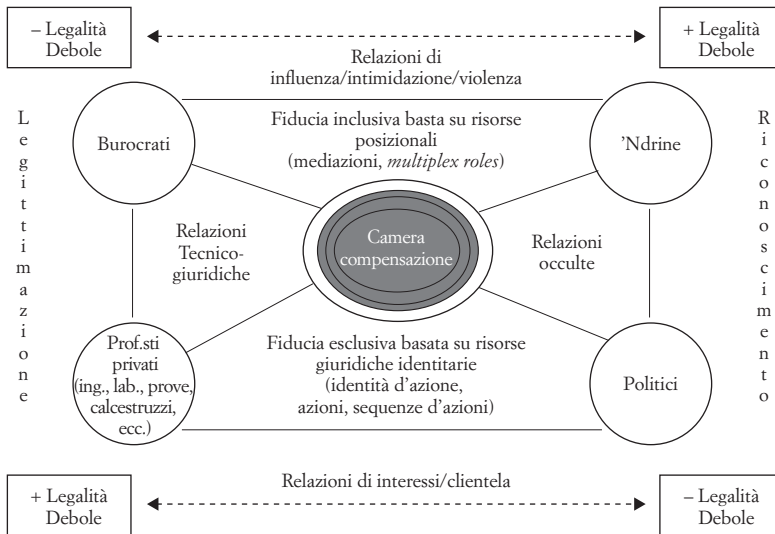
<sup>48</sup> A. La Spina, *Estorsori, estorti, collusi, controllo mafioso dell'economia: una nuova tassonomia e una proposta di politica del diritto*, in A. La Spina e V. Militello (a cura di), *Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 239-265.

<sup>49</sup> M. Catino, *Fare luce sull'area grigia*, cit., pp. 65-103; Id., *Colletti bianchi: le relazioni tra professionisti e mafie nell'economia del Nord*, cit., pp. 149-182; R. Sciarrone, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, cit. (ultima consultazione: 11.11.2020); R. Sciarrone e L. Storti, *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, cit., pp. 353-390; R. Sciarrone e L. Storti, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, cit., p. 61; R. Sciarrone, *The Economic Dimension of Mafia as Social Capital and the «Grey Area»*, in F. Ailum, I. Clough Marinaro e R. Sciarrone (a cura di), *Italian Mafias Today. Territory, Business and Politics*, cit., pp. 76-79; A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, cit.

<sup>50</sup> «Campo organizzativo in cui prendono forma relazioni di contiguità e complicità, attraverso le quali si istituzionalizzano legami, scambi e transazioni» (R. Sciarrone e L. Storti, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, cit., p. 17).



FIG. 3. Ripensare l'area grigia nei casi «Cumbertazione» e «Waterfront»



Fonte: ns. elaborazione da R. Sciarrone e L. Storti, *Le mafie nell'economia*, cit., p. 369 e A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit., p. 60.

meglio tratteggiate nel prosieguo. Questa fascia viene rappresentata come una *camera di compensazione a gironi*, ovvero cerchi concentrici, di colorazione grigia più intensa spostandosi verso il centro. I diversi tipi di colletti bianchi (infedeli) alle prese con 'ndrine, imprenditori e politici (collusi/organici) si collocano in quattro possibili «gironi»<sup>51</sup> ciascuno caratterizzato da differenti tipi relazioni illecite (meglio descritte dalle tipologie del successivo paragrafo).

Ciascun attore (burocratico, imprenditoriale, professionale, criminale) in questo spazio agisce di volta in volta nei ruoli di produttore di conoscenza (*provider*), di intermediario (*broker*), misto (*broker-provider*)<sup>52</sup> di conoscenze giuridico-amministrative. Soprattutto in funzione delle diverse risorse giuridiche («possibilità d'azione, ruoli o identità d'azione, sequenze di azioni») indicate da Lascoumes, riconosciute ed assegnate agli attori dai testi giuridici

<sup>51</sup> N. dalla Chiesa, *I criminali dei colletti bianchi. Prospettive di ricerca*, cit., p. 55; A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, cit., pp. 57-60.

<sup>52</sup> M. Catino, *Fare luce sull'area grigia*, cit.; Id., *Colletti bianchi: le relazioni tra professionisti e mafie nell'economia del Nord*, cit.

TAB. 1. *Tipi di «expertise» richieste/offerte dai colletti bianchi alle 'ndrine negli appalti pubblici*

Tipi di <i>expertise</i>	Meccanismo generativo	Caratteristiche	Logica azione burocrati	Tipi di fiducia	Esiti
Servizio	Opacità conoscenze e asimmetria informativa	Attivazioni interconnessioni facilitanti scambio	Strumentale di servizio (caccia opp.tà)	Reciproca e condizionale	Ottenere inform. riserv. generanti vantaggi competitivi
Garanzia	Rischi elevati di decisioni amm.ve sfavorevoli che riducono le comuni opp.tà di più burocrati	Attivazioni garanzia rispetto accordi illeciti tra diversi burocrati	D u r e v o l e scambio di affari	Intermediazione ( <i>brokering</i> )	Turbativa e pilotaggio delle gare
Regolative	Reti illecite diffuse e socialmente pluri-legittimate	Attivazione conoscenze e competenze decisionali dirette nella PA	Affiliazione organica	Identitaria ( <i>loyalty</i> )	Bandi di gara elaborati insieme o delegati «all'esterno»

Fonte: rielaborazione ed adattamento da R. Sciarrone e L. Storti, *Le mafie nell'economia*, cit., p. 377.

che regolano specifici settori della vita amministrativa (appalti opere pubbliche, gestione rifiuti, ecc.) e che gli attori della *grey zone* costantemente reinterpreta.

Occorre però specificare le modalità secondo cui l'uso continuativo di queste relazioni le trasforma in altrettante *expertise* illecite (anche di natura giuridica) accumulate/richieste dalle 'ndrine imprenditrici e dai loro referenti politici e offerti dai colletti bianchi (funzionari, dirigenti pubblici, professionisti e tecnici della progettazione e di laboratori controllo) (tab. 1).

Si può quindi definire questa nebulosa come *zona fluida ad intensità di coinvolgimento variabile*, dove le strategie di coinvolgimento sensibilizzante delle 'ndrine verso l'*high level bureaucracy* (funzionari e dirigenti pubblici) possono essere di complicità, di collusione, di compenetrazione.

I burocrati fedeli e resistenti<sup>53</sup> sono tanti come ben documenta il Rapporto 2018 di *Avviso Pubblico*<sup>54</sup>, che nel 2018 ha censito ben 574 atti intimidatori nei confronti di amministratori pubblici «sotto

<sup>53</sup> La gran parte di dirigenti, funzionari e personale delle pubbliche amministrazioni che, ai sensi dell'art. 54 della Costituzione, servono «con disciplina ed onore».

<sup>54</sup> La storia, i rapporti e le prospettive dischiuse da questa rete di dirigenti, funzionari e personale delle PPAAs che dal 1996 monitora gli atti intimidatori nei loro confronti sono puntualmente ricostruiti in G. Migneco e P. Romani (a cura di), *Vent'anni di lotta alle*

TAB. 2. *Comportamenti burocratici di contiguità o di affiliazione*

Natura degli autori delle condotte	Tipi di burocrati	Descrizione
Esterni all'organizzazione criminale	Colletti bianchi	Funzionario, dirigente pubblico, professionista, imprenditore, politico
	In particolare, burocrati contigui Burocrazia para- 'ndranghetista	Singoli dipendenti pubblici vicini alla 'ndrangheta  Intera unità organizzative (ufficio) che si muove in sintonia con la 'ndrangheta o perché i suoi membri sono tutti o quasi contigui, o perché lo sono alcuni salienti (es. la dirigenza) e gli altri subiscono o tollerano Oppure gruppo di burocrati minoritario rispetto all'insieme dell'ufficio, o trasversale su più uffici. I membri di tale gruppo all'insaputa dei colleghi si coordinano tra di loro per favorire pratiche e decisioni che interessano la 'ndrangheta
Intranei all'organizzazione criminale	Burocrate affiliato	Singolo affiliato (in base a scelta o parentela) ad una 'ndrina che lavora in un ufficio pubblico.
	Burocrazia 'ndranghetistica	Intera unità organizzative (ufficio) che si muove in sintonia o perché i suoi membri sono tutti o quasi affiliati, o perché lo sono uno o più tra quelli salienti (es. un dirigente) e gli altri subiscono o tollerano Oppure Gruppo di burocrati affiliati maggioritario rispetto all'insieme dell'ufficio, o trasversale su più uffici. I membri di tale gruppo all'insaputa dei colleghi si coordinano tra di loro per favorire pratiche e decisioni che interessano la 'ndrangheta

Fonte: ns. elaborazione.

tiro», segnalando il parallelismo calabrese tra il momentaneo calo delle intimidazioni censite (56 nel 2018 dato più basso dal 2015 con 52 casi, anche se dal 2013 ci sono stati ben 384 casi) e l'aumento del numero dei consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose (111 complessivi dal 2017 al 2018)<sup>55</sup>. Muovendo dalla tipologia di La

*mafie e alla corruzione in Italia. L'esperienza di Avviso Pubblico*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2017.

Sul fenomeno la 3 luglio 2017, n. 105 «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti» (in *G.U.* n. 157 del 7 luglio 2017), ha istituito un apposito Osservatorio presso il Ministero degli Interni.

<sup>55</sup> R. Forleo, *Sempre più sotto tiro in tutta Italia: una minaccia ogni 15 ore*, in F. Cabras, F. Cafiero de Raho, G. Gatti, V. Martone e L. Palmisano, *Amministratori sotto tiro. Rapporto 2019*, Grugliasco (To), Avviso Pubblico, <https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2020/06/Rapporto-2019.pdf> (ultima consultazione: 4.12.2020).

TAB. 3. *Un tipologia di burocrazie sensibilizzate dalla 'ndrangheta*

Atteggiamento burocrazia pubblica	Relazione con le 'ndrine			
	Nessuna	Occasionale- focalizzata	Fiancheggiamento	Organica
Resistenza	(1) Burocrazie fedeli, avvicinate e realmente resistenti	—	—	—
Acquiescenza	(2) Burocrazie avvicinate e vittime docili	(3) Burocrazie avvicinate e orientate all'acquiescenza docile	(4) Burocrazie contigue orientate all'acquiescenza	—
Connivenza	(5) Burocrazie avvicinate, conniventi e falsamente resistenti	(6) Burocrazie autonome, orientate alla connivenza che intrattengono occasionali rapporti strumentali con sodalizi 'ndranghetistici	(7) Burocrazie conniventi-contigue	(8) Burocrazie originarie o direttamente controllate dalla 'ndrangheta
Partecipazione	—	—	—	(9) Burocrazie organiche che intrattengono stabili rapporti di affiliazione organica con sodalizi 'ndranghetistici e che esercitano direttamente (e comunque non subiscono) intimidazione e violenza

Fonte: ns. elaborazione da A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit.

Spina<sup>56</sup> sulle imprese mafiose propongono una tassonomia di burocrati e burocrazie sensibilizzate dalle 'ndrine imprenditrici (tabb. 2 e 3).

È possibile immaginare una tipologia di condotte burocratiche di contiguità o di affiliazione, distinguendo tra burocrati intranei (affiliati) e burocrati non affiliati, quindi esterni ma più o meno contigui alle organizzazioni criminali 'ndranghetistiche (tab. 2).

In generale si tratta principalmente di burocrati anziché di burocrazie. In certi casi è possibile che interi uffici siano, poniamo,

<sup>56</sup> A. La Spina, *Estorsori, estorti, collusi, controllo mafioso dell'economia: una nuova tassonomia e una proposta di politica del diritto*, cit., pp. 239-265.

collusi. Ma è anche possibile che lo siano singoli dipendenti, e non il resto del personale. L'atteggiamento di acquiescenza è tipico di chi subisce condizionamenti e non si ribella, mentre per definizione i soggetti organici alle *'ndrine* sono essi stessi mafiosi e magari le intimidazioni le esercitano loro stessi, o comunque non le subiscono essendo immedesimati con il sodalizio.

È possibile che un burocrate vittima di intimidazione sia inserito in un'unità organizzativa che condivide con lui la resistenza alle organizzazioni criminali. È anche possibile che la sua resistenza si espliciti a livello individuale, mentre gli altri componenti sono acquiescenti ovvero conniventi.

Resta da spiegare il passaggio da condotte contigue di burocrati estranei alle *'ndrine* a quelli di intraneità e dunque di affiliazione alle medesime. Un possibile meccanismo esplicativo si può trovare nella teoria del capitale sociale di Pierre Bourdieu<sup>57</sup> che lega insieme concetti come pratica, campo, *habitus*, *hysteresis*. Le pratiche selezionano un *habitus* che, in un dato campo di relazioni sociali e/o burocratiche, è funzionale all'acquisizione delle modalità più adatte di apprendimento di una specifica *expertise* (legale/illegale). Si possono così individuare gli *habitus* (disposizioni, *ethos* burocratici) corrispondenti alle caselle della tipologia della tab. 2.

L'*hysteresis* (ovvero la distruzione di una mentalità o di *habitus* a favore della costruzione culturale di un altro *habitus* opposto) può spiegare il transito da condotte contigue di estraneità a quelle di affiliazione (intraneità).

Da qui scaturiscono alcune osservazioni. Nell'area grigia i confini sembrano sfumare nel senso che nel settore degli appalti *'ndrangheta* e burocrati praticano per i loro fini lo scambio occulto (*one shot* o ripetuto se formano un cricca) e talvolta anche la concussione. Se c'è un'area grigia è grigia rispetto a qualcos'altro, intorno a un'entità che è più scura, nera. Il metodo mafioso è dei mafiosi, mentre chi è nell'area grigia può *farsene scudo*, per i propri vantaggi. Invece se c'è un'organizzazione corruttiva in assenza di mafia, questa potrebbe usare un metodo intimidatorio para-mafioso, magari non minacciando atti violenti, bensì danni economici. Ad esempio, intimare all'impresa: «se fai così hai chiuso e non ti facciamo lavorare più». Quindi l'area grigia per definizione *non* è mafia, ma brilla di luce riflessa. Mentre la cricca corrotta *non* è

<sup>57</sup> P. Bourdieu e J.-C. Passeron, *Reproduction in Education, Culture and Society*, London, Sage, 1977; P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, in J.G. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, 1986.

neppure mafia, *ma* si può avvalere *in proprio* di un'intimidazione paramafiosa. E può pure usare la concussione, che anch'essa è paramafiosa.

Le burocrazie 'ndranghetistiche sono quelli di tipo (3), (4), (5) (6), (7), (8) e (9). in relazione ai casi studiati qui rilevano solo quelle di tipo (7), (8) e (9) (tab. 3).

Pertanto si potrebbe ridefinire l'area grigia come «zona fluida a intensità di coinvolgimento collusivo variabile» tra burocrazie pubbliche (funzionari, dirigenti) e mafiosi che si concreta in uno spazio di manipolazione di *expertise* tecnico-amministrativa al confine tra legalità/illegalità (tab. 1).

## 5. Conclusioni

L'analisi dei due casi di Studio («Cumbertazione» e «Waterfront») secondo l'approccio proposto, a cavallo tra sociologie dell'organizzazione e del diritto, ha consentito di elaborare ipotesi e tipologie su possibili tipi di relazioni di sensibilizzazione mafiose di burocrati e burocrazie pubbliche infedeli qui denominate *n'dranghetistiche* ed il loro «ruolo di cerniera» o di interfaccia svolto nell'ammodernamento del tratto calabrese dell'A2 Mediterranea (già A3 Salerno-Reggio Calabria).

In particolare si sono delineati specifici meccanismi di illecita collaborazione tra consorterie (burocrati pubblici, imprenditori collusi o organici alle *'ndrine*), districando anche taluni escamotage connessi a fattispecie giuridiche (nolo a freddo) che mascherano subcontratti di appalto in violazione all'obbligo di approvazione del committente. Si è infine proposta una possibile tipologia di burocrati e burocrazie 'ndranghetistiche attraverso i quali le *'ndrine* sembrano trasformarsi da burocrazie professionali in adhocrazie politico-finanziarie.

La teoria di medio raggio, la cornice concettuale e gli schemi analitici *euristici* sin qui elaborati lungi dal descrivere in modo lineare il rapporto tra consumatore-intermediario e produttore di pratiche giuridico-amministrative illecite, cercano di individuare tutti gli elementi in gioco nell'area grigia (ridefinita zona fluida a coinvolgimento variabile), secondo una complessità e un polimorfismo dei collegamenti. Entrambi indicano inequivocabilmente i fattori che concorrono (con peso più o meno maggiore) non solo alla produzione, ma anche all'attribuzione di significato a un oggetto (pratica illecita).

Entro questi limiti e con queste precisazioni l'approccio e le tipologie sin qui proposte sembrano promettenti nel prospettare futuri scenari di ricerca che altrove proverò a sviluppare, anche con l'ausilio di un approccio sociologico di teoria dei giochi applicato alle burocrazie 'ndranghetistiche.





# Riforma del Codice degli Appalti e lavori pubblici. Quali strade per contrastare l'infiltrazione delle mafie?\*

di Roberta Aurilia e Federica Di Rienzo

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Il Decreto «Semplificazioni» e il Codice Appalti. - 3. Il c.d. «modello Genova» e le sue deroghe. - 4. Il problema delle infiltrazioni mafiose nell'economia legale. - 5. Soluzioni auspicabili. - 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

L'emergenza pandemica connessa al Sars-Cov-2 sta provocando la più grave depressione dalla crisi del 1929, con una caduta del PIL globale che in Europa, e in Italia soprattutto, sarà avvertita in misura maggiore<sup>1</sup>. Una crisi senza precedenti, tant'è che il Fondo monetario internazionale (FMI) le ha dato un nome degno di un film *hoollywoodiano*, «The Great Lockdown». Fin da subito, si è cercato di valutare quali impatti e quali conseguenze tale crisi avrebbe avuto sull'economia del nostro Paese e quali sarebbero stati, dunque, gli strumenti idonei per fronteggiare tale situazione. La risposta è stata individuata nella capitalizzazione di significativi investimenti statali verso opere pubbliche infrastrutturali e di ammodernamento digitale, tramite quello che è stato chiamato uno «*shock* infrastrutturale», che preveda tempi veloci per far fronte al rallentamento economico post-pandemico. Le proposte di finanziamento, messe sul piatto dalla Commissione europea, sono di natura euro-governativa. Il *Recovery Fund*<sup>2</sup>, ribattezzato «Next

\* Il contributo è frutto di un lavoro comune. Tuttavia, Roberta Aurilia è responsabile della stesura dei paragrafi 4 e 5, Federica Di Rienzo dei paragrafi 2 e 3; l'Introduzione e le Conclusioni sono redatte comunemente.

<sup>1</sup> ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale), *Global watch Coronavirus: Speciale Geoeconomia*, Milano, 2020.

<sup>2</sup> Gli aiuti europei del *Recovery Fund* che arriveranno all'Italia saranno circa 209 miliardi, ripartiti in 81,4 miliardi di aiuti a fondo perduto (di questi, 65,5 miliardi quelli della *Recovery and Resilience Facility* per finanziare in parte il Piano Nazionale di ripresa) e 127,4 miliardi in prestiti. A questi fondi, che dovranno essere utilizzati per finanziare il piano di ripresa (che dovrà essere presentato dal Governo a Bruxelles in una prima bozza a metà

Generation EU», appare il più idoneo in quanto ha un nerbo che dovrebbe spingere il *take-off* italiano con una base condizionale che ne regolerebbe l'uso<sup>3</sup>. Ciò permetterebbe agli Stati di non trovarsi imprigionati nel drammatico dilemma: evitare una crisi finanziaria spendendo di meno o rilanciare l'economia e il lavoro mettendo a rischio la sostenibilità del proprio debito<sup>4</sup>. Risulta pertanto evidente che la necessità di utilizzare la quota parte delle risorse del *Recovery Fund* erogate sotto forma di crediti è dirimente per il decollo dell'economia nazionale. Dietro l'utilizzo di questa quota di crediti, però, si annida il grande rischio<sup>5</sup> della sua distrazione o cattiva allocazione, dovuta agli interessi delle *lobby* dominanti, alla incapacità di programmazione e utilizzo delle risorse in maniera efficace ed efficiente ovvero alle infiltrazioni del crimine organizzato, data la forte radicalizzazione nei diversi territori del Paese.

Il pericolo connesso a questa scelta è quello di incorrere nella *shock economy*, cioè quel modo di «fare economia» che trae profitto dalle situazioni emergenziali che rappresentano una straordinaria opportunità per realizzare profitti fuori dall'ordinario controllo: le grandi opere e gli investimenti ad esse collegate non sono occasioni di progresso e strumenti per ripartire, bensì un *modus* per far arricchire le organizzazioni criminali e tutto il contorno di disonestà, nel settore pubblico e privato, che ivi aleggia<sup>6</sup>. Il rischio non è infondato, in quanto la *shock economy* è una delle principali tecniche di funzionamento del capitalismo contemporaneo: il

ottobre e in forma definitiva a gennaio, anche se formalmente c'è tempo fino ad aprile), si aggiungono prestiti a tassi agevolati. La Commissione UE ha pubblicato le linee guida all'uso del *Recovery Fund*: tale guida ha la funzione di aiutare gli Stati ad approntare piani nazionali di qualità e in linea con gli obiettivi comuni, delineando gli investimenti nazionali e le agende di riforma, al fine di migliorare il proprio potenziale di crescita economica, di favorire gli investimenti pubblici, la creazione di posti di lavoro, la resilienza economica e sociale e di far fronte alle transizioni verdi e digitali.

<sup>3</sup> Diverse sono state le proposte per sostenere le economie dei singoli Paesi dell'Unione e, in generale, dell'UE stessa: strumenti quali il *MES*, gli *eurobond*, il *SURE*, il *Recovery Fund* sono state le soluzioni offerte. L'eterogeneità di tali strumenti lascia intendere i forti dubbi su quale fosse lo strumento migliore per contrastare l'emergenza: infatti, si tratta di strumenti con o senza una quota di risorse a fondo perduto e con fondi a prestito. L'unica certezza è quella della necessità di investire in maniera massiccia e strategica in opere pubbliche, infrastrutturali e di ammodernamento digitale per far ripartire l'economia.

<sup>4</sup> G. Testa, *Perché questa crisi economica è diversa da tutte le altre*, in «internazionale.it», 2020, <https://www.internazionale.it/video/2020/05/22/crisi-economica-coronavirus>.

<sup>5</sup> G. Di Gennaro, R. Marselli (a cura di), *Criminalità e sicurezza a Napoli*, Terzo rapporto, Napoli, Federico II University Press, FedOAPress, 2020.

<sup>6</sup> R. Fontana e E. Sacco, *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio*, «Sociologia», Milano, Franco Angeli, 2011.

fenomeno del cd. capitalismo dei disastri<sup>7</sup> è collegato alla visione di una splendida opportunità di guadagno legata ad un momento in cui nel Paese si consuma un disastro<sup>8</sup>. Tale situazione richiede un cambiamento sostanziale di rotta nel senso di estendere investimenti pubblici sul piano infrastrutturale in tutta Italia, da Nord a Sud, incrementando così l'occupazione e il PIL: solo in questo modo si può dare una forte spinta per la ripresa economica nel *post* emergenza. Tuttavia, l'utilizzo del *Recovery Fund* va fatto entro una cornice di massima trasparenza, utilizzando efficacemente la normativa e, laddove possibile, snellendo le procedure per evitare una duplice problematica: da un lato, incorrere nel rischio di trovarsi con una esposizione debitoria, nel rapporto PIL-debito pubblico che vede il debito aumentare in maniera sproporzionata, ai limiti del rischio di *default*; dall'altro, c'è il pericolo che i fondi vengano intercettati dalle organizzazioni criminali o da lobby<sup>9</sup>, distraendoli dal loro utilizzo fisiologico per incentivare e fare ripartire l'economia del Paese.

## 2. Il Decreto «Semplificazioni» e il Codice Appalti

A poco più di un anno dal decreto c.d. «Sblocca cantieri», ci troviamo di fronte ad una nuova riforma del Codice degli Appalti, l'ennesima, il cd. decreto «Semplificazioni», decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. Il Decreto interviene in quattro ambiti principali: semplificazione in materia di contratti pubblici ed edilizia; semplificazioni procedurali e responsabilità; misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale; semplificazione in materia di attività d'impresa, ambiente e *green economy*<sup>10</sup>. Al fine di incentivare gli investimenti, sono previste misure di «Semplificazioni in materia di contratti pubblici» a natura

<sup>7</sup> M. Bonaccorsi, D. Nalbone e A. Venti, *Cricca Economy. Potere e corruzione nella crisi italiana*, Roma, Alegre, 2010.

<sup>8</sup> M. Freidman, *Capitalismo e libertà*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, tr. D. Perazzoni, Torino, IBL Libri, 2016; cfr. N. Klein, *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli, 2008; N. Ambraseys e R. Bilham, *Corruption kills*, in «Nature», n. 469, 2011, pp. 153-155.

<sup>9</sup> Tale rischio potrebbe ridursi nettamente da un lato individuando le attività e i settori che favoriscono solo le *lobby* o nei quali le organizzazioni criminali detengono il *know how*, e dall'altro distogliendo l'uso delle risorse da tali progettazioni ovvero, ove possibile, aumentando i controlli in un'ottica di prevenzione.

<sup>10</sup> L. Biarella, *Decreto Semplificazioni: il contenuto della bozza. Contratti pubblici, edilizia, green economy e digitalizzazione della PA sono i punti cardine*, in «altalex.com», 2020, <https://www.altalex.com/documents/news/2020/07/02/decreto-semplificazioni>.

bifronte: straordinaria, in quanto direttamente collegate allo stato emergenziale e alle sue ricadute; transitoria, in quanto valide fino al 31/07/2021. Nello specifico, per ciò che riguarda i contratti pubblici sotto soglia, la legge n. 55/2019 di conversione del decreto-legge n. 32/2019, modifica ulteriormente quando ivi previsto. In particolare, viene previsto il passaggio dalla modalità di affidamento diretto o in amministrazione diretta per lavori, servizi e forniture di importo inferiore ai 150.000,00 euro ovvero l'applicabilità della procedura negoziata senza bando con consultazione di un numero di operatori economici variabile sulla base dell'importo complessivo, a rotazione di inviti, selezionati attraverso appositi elenchi ovvero secondo indagini di mercato, per importi superiori ai 150.000,00 euro e fino alla soglia comunitaria<sup>11</sup>. Per quanto riguarda, invece, i contratti pubblici sopra soglia e quelli di rilevanza strategica nazionale, si prevedono delle procedure ristrette o, nei casi espressamente previsti dalla legge, la procedura competitiva con negoziazione di cui agli artt. 61 e 62 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 per i settori ordinari e quella di cui agli artt. 123 e 124 per i settori speciali, con termini ridotti in caso di urgenza<sup>12</sup>. Tutto ciò e le altre disposizioni di rilievo in materia, sotto l'egida dell'art. 3 del decreto-legge n. 76/2020 rubricato «Verifiche antimafia e protocolli di legalità» che prevede la possibilità, durante la fase emergenziale, di applicare una procedura d'urgenza per il rilascio della certificazione antimafia di cui all'art. 96 del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 159.

Il decreto-legge «Semplificazioni» si pone come primo tassello di una più ampia strategia di politica economica volta a superare ostacoli, intoppi burocratici e procedurali che bloccano la realizzazione di opere fondamentali per il Paese. Tuttavia, il governo Conte II è solo l'ennesimo che si pone l'obiettivo di semplificare la farraginosità della compagine burocratica. Nonostante ciò, i punti critici che *ictu oculi* si riscontrano sono i seguenti: trattasi

<sup>11</sup> La modalità prevista per i contratti pubblici sotto soglia sconta una problematica di fondo: in presenza di un grande appalto, basta frazionarlo, in modo tale da aggirare l'ostacolo del minimo della soglia, affidandolo su base discrezionale «al migliore offerente». Questo meccanismo sembra riprodurre la cd. esperienza del «tavolino», tipica della mafia: il patto del tavolino, consistente in un sistema di turnazione negli appalti dei grandi lavori pubblici siciliani, fondato su accordi a monte che coinvolgevano grandi imprese del Centro-Nord, rappresenta uno dei più significativi contatti che, negli anni '80-'90, connotano la commistione tra la grande economia e la mafia.

<sup>12</sup> P. Oreto, *Decreto Semplificazioni: il Codice dei contratti tra l'esigenza di cambiamento e la voglia di stabilità*, in «lavoripubblici.it», 2020, <https://www.lavoripubblici.it/news/2020/07/LAVORI-PUBBLICI/23935/Decreto-Semplificazioni-il-Codice-dei-contratti-tra-l-esigenza-di-cambiamento-e-la-voglia-di-stabilita>.

di «semplificazione» a tempo e di dettaglio; vengono *bypassati* i controlli necessari approntati dalla normativa appalti; viene prevista l'assegnazione senza gara dei piccoli lavori e la trattativa privata dei lavori sino alla soglia comunitaria con la conseguenza che, circa il 98% dei lavori pubblici, sarebbe assegnato in via del tutto discrezionale. Inoltre, tale provvedimento sconta la problematica di essere figlia di due visioni diametralmente opposte delle due anime dell'attuale Governo sui contenuti del decreto legislativo n. 50/2016 e possibili modifiche: criticità che, tra le altre, si evince dall'approvazione del decreto-legge accompagnato dalla formula «salvo intese». Da qui, si evince la necessità di rivedere il Codice degli Appalti. Seppur sia innegabile, infatti, che la normativa, così come strutturata, è poco chiara, mal coordinata, e che provoca una serie di problematiche interpretative, invece di agire sul Codice e renderla armonica, unitaria e coerente, eliminandone i punti oscuri e controversi, sono state introdotte nuove norme di carattere eccezionale, assolutamente lontane dall'obiettivo preposto. Si direbbe un tipico dilemma all'italiana, che al posto di sostituire il nuovo con il vecchio, continua in una serie di tapparecchi che rischia di ingarbugliare ancor più il già ostico quadro normativo.

### 3. *Il c.d. «modello Genova» e le sue deroghe*

Il c.d. «modello Genova», previsto con decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, poi convertito in legge 16 novembre 2018, n. 130, adottato per la costruzione del Ponte sul Polcevera, ha permesso, mediante un regime altamente derogatorio della normativa in materia di appalti, di avviare e concludere i lavori in poco più di un anno allorquando, invece, operando secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 50/2016, sicuramente ciò non sarebbe stato possibile. Tale modello, nel dibattito politico e secondo il comitato tecnico-scientifico, rappresenta un esempio nazionale virtuoso, che elimina la «burocrazia inutile»<sup>13</sup>. Tuttavia, guardando alle vicissitudini del caso, in che misura è giusto mortificare il principio di legalità e il principio della libera concorrenza degli attori economici nel mercato, a fronte del soddisfacimento del requisito dell'accelerazione nella costruzione delle opere infra-

<sup>13</sup> Redazione INGENIO, *Il «Modello Genova» spiegato dagli ingegneri che l'hanno studiato e applicato*, <https://www.ingenio-web.it/26352-il-modello-genova-spiegato-dagli-ingegneri-che-lhanno-studiato-e-applicato>, 2020.

strutturali? Il regime previsto è consistito nel procedere mediante avvio di consultazione di mercato finalizzata all'instaurazione di una procedura negoziata senza pubblicazione di bando, avente ad oggetto l'appalto di lavori di demolizione dell'ex ponte Morandi e di ricostruzione del nuovo viadotto San Giorgio. Con il decreto-legge n. 109/2018 è stata prevista la nomina di un Commissario straordinario al fine di garantire, in via d'urgenza, l'attività per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, lett. c), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/02/2014. Secondo l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 109/2018, il Commissario straordinario ha operato in deroga ad ogni disposizione di legge extrapenale, fatto salvo il rispetto dei principi costituzionali, dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, delle norme previste dalla legge di conversione del decreto-legge n. 109/2018, nonché delle ulteriori indicazioni in tema di anticorruzione e antimafia che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha fornito<sup>14</sup>.

Se da un lato le scelte del Governo hanno consentito una celere ricostruzione, dall'altro forte è l'accusa di aver sacrificato criteri, garanzie e *iter* di trasparenza. Proprio perché la normativa appalti è stata approntata per contrastare e ridurre significativamente il rischio corruzione, in che misura il «modello Genova» che prevede, tra le altre, la deroga al Codice antimafia e alla relativa disciplina sulle interdittive, può essere riprodotto? L'urgenza delineatasi, che nel bilanciamento degli interessi in gioco ha portato a ritenere prevalente la necessità di un pronto ripristino dell'infrastruttura rispetto ai principi sopra menzionati, può essere estesa analogicamente alla costruzione di opere pubbliche ritenute strategiche per fronteggiare la crisi dovuta alla pandemia, senza rischi sul piano della liceità degli affidamenti? Con il provvedimento cd. «Italia Shock»<sup>15</sup> si vogliono replicare le medesime misure adottate con il «modello Genova», cioè: derogare le opere pubbliche di rilevanza nazionale al Codice appalti e nominare dei Commissari che dirigano tutte le fasi

<sup>14</sup> V. Lanza, *Come funziona il modello Genova per sbloccare i cantieri*, in «ilriformista.it», 2020, <https://www.ilriformista.it/come-funziona-il-modello-genova-per-sbloccare-i-cantieri-90505/>.

<sup>15</sup> V. Rutigliano, *Infrastrutture, serve un piano-shock*, in «ilsole24ore.com», 2019, [https://www.ilsole24ore.com/art/infrastrutture-serve-piano-shock-ABKXcReB?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/infrastrutture-serve-piano-shock-ABKXcReB?refresh_ce=1).

della realizzazione dell'opera, dalla progettazione all'esecuzione<sup>16</sup>. Tuttavia, ciò genererebbe una lacerazione *nel e del* diritto con un fortissimo rischio di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali<sup>17</sup>. È giustificabile, dunque, alla luce di tali considerazioni, riproporre questo «distacco» dal diritto? Il problema di questa proposta è nel non considerare la matrice corruttiva che ha interessato il nostro Paese, che da un tale sistema potrebbe trarre nuova linfa vitale. Episodi che proprio il Codice degli Appalti e la legislazione antimafia vanno ad arginare. Tale modello dunque, seppure risolutivo in termini di celerità, è facilmente aggirabile e poco sicuro.

#### 4. Il problema delle infiltrazioni mafiose nell'economia legale

Proporre il «modello Genova» come regola e non più come eccezione da adottare in casi d'urgenza e straordinari, desta qualche perplessità rispetto al pericolo di infiltrazioni delle organizzazioni criminali relativamente ai nuovi investimenti in determinati settori strategici<sup>18</sup>. Il problema è che accanto alla necessità economica di ripartire vi è lo spettro che le organizzazioni mafiose mettano in moto i più disparati disegni criminosi per intercettare le risorse pubbliche. Infatti, ogni deroga rappresenta una lacuna, se non prevista in via legislativa, un vuoto che permette l'insinuarsi delle mafie. Soprattutto perché molte attività connesse alla ricostruzione, basti solo pensare allo smaltimento dei rifiuti, sono terreno fertile su cui le imprese mafiose detengono un forte *know how*<sup>19</sup>. La loro

<sup>16</sup> U. Barbara, *Perché in Italia non può funzionare tutto come con il ponte di Genova?*, in «agi.it», 28 aprile 2020, <https://www.agi.it/economia/news/2020-04-28/ponte-genova-modello-ricostruzione-italia-giampiero-massolo-8460598/>.

<sup>17</sup> La deroga a tutte le norme extrapenali, la nomina di un Commissario straordinario per la ricostruzione con ampi poteri e grande discrezionalità nelle scelte, la «semplificazione» letta non come snellimento della procedura conforme alla normativa bensì come sistema per bypassare i controlli, causano diversi rischi in merito alla liceità della procedura ad evidenza pubblica tutta rispetto all'infiltrazione delle organizzazioni criminali.

<sup>18</sup> Secondo quanto emerge dalla Relazione della Direzione investigativa antimafia 2019, «La compenetrazione dell'imprenditoria mafiosa nell'economia legale regionale dimostra come le mafie si siano trasformate da *soggetto che si è infiltrato* a *soggetto che si è integrato* perfettamente nel sistema economico del territorio».

<sup>19</sup> Sul punto v. R. Sciarone e L. Storti, *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in «Stato e mercato», n. 3, 2016, pp. 353-390, relativamente alla «confusione» tra lecito e illecito che favorisce la presenza delle organizzazioni criminali nell'economia legale grazie anche alla c.d. «area grigia» come campo organizzativo in cui prendono forma relazioni di collusione e complicità tra mafie ed economia; cfr. M. Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie*, Bologna, Il Mulino, 2015, rispetto al modo in cui le mafie funzionano, attraverso cioè quali meccanismi e logiche operative, e come si muovono ed



presenza endemica non permette di ovviare a procedure rigorose volte a evitare, o comunque limitare il più possibile, le infiltrazioni<sup>20</sup>. E da questo punto di vista la storia insegna. Guardando, infatti, all'ultimo decennio sono numerose le inchieste aperte per la contaminazione nelle gare d'appalto di vari gruppi criminali: l'indagine «Dirty job» del 2014, condotta dalla Procura distrettuale antimafia dell'Aquila nei confronti di imprenditori operanti nella ricostruzione post-terremoto; quella del 2016, circa presunte infiltrazioni mafiose nei lavori di Fiera Milano, collegati anche la vicenda Expo; non da ultimo, un'interdittiva antimafia emessa nei confronti di un'impresa, impegnata nelle attività connesse alla ricostruzione dell'ex ponte Morandi, ritenuta permeabile ed esposta al pericolo di infiltrazione della camorra<sup>21</sup>.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 276 del 27 novembre 2018 è stato pubblicato il Decreto del Ministero dell'interno 20 novembre 2018 recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova. Misure amministrative di semplificazione in materia antimafia». Tale decreto nasce in riferimento a quanto previsto al secondo periodo dell'art. 1, comma 5 del decreto-Legge n. 109/2018 convertito dalla legge n. 130/2018. Questa previsione è stata successiva alla modifica del comma 5: nel testo originario, era precisato che il Commissario avrebbe potuto operare «in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale» bypassando tutto il Codice Antimafia; nella nuova formulazione, invece, è stato precisato che «il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'apparte-

espandono nello spazio, mimetizzandosi e confondendosi nell'ambiente in cui operano, trasformandolo silenziosamente.

<sup>20</sup> L'utilizzo della metodologia di rendere la deroga una regola, riproposto recentemente in seguito all'emergenza Covid-19 a livello regionale e nazionale, ha dimostrato che ciò porta ad una dispersione dell'allocatione delle risorse in determinati settori: basti pensare alla vicenda delle mascherine non a norma importate dall'estero in Italia, con autorizzazione da parte della Protezione Civile; ancora, ai fondi investiti (*rectius* sprecati) per costruire un ospedale d'emergenza alla Fiera di Milano che avrebbe dovuto ospitare centinaia di pazienti in terapia intensiva; o ancora, alla nave *Splendid*-MSC riconvertita in ospedale nel porto di Genova durante la prima ondata della pandemia, i cui costi di gestione sono ricaduti sulla Regione e non sul gruppo proprietario della nave. Le ordinanze emergenziali e dunque derogatorie, sospendono diritti, controlli e limiti di *budget* che producono un danno all'erario, permettendo a *lobby* e organizzazioni criminali di giostrare più facilmente i propri affari, soprattutto nel settore degli appalti pubblici.

<sup>21</sup> M. Preve, *Cantiere ponte Morandi, bloccata dall'antimafia una delle imprese*, in «genova-repubblica.it», 2019, [https://genova.repubblica.it/cronaca/2019/05/14/news/cantiere\\_ponte\\_morandi\\_bloccata\\_dall\\_antimafia\\_una\\_delle\\_impresе-226232516/](https://genova.repubblica.it/cronaca/2019/05/14/news/cantiere_ponte_morandi_bloccata_dall_antimafia_una_delle_impresе-226232516/).



nenza all'Unione europea». Perplexità su tale regime derogatorio sono state espresse anche dal Presidente f.f. dell'ANAC, prof. Francesco Merloni, in merito alle disposizioni del decreto-legge n. 76/2020 in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza<sup>22</sup>. In sede di conversione, si attende di constatare quanto e in che misura, i suggerimenti avanzati dall'ANAC in ordine alla formulazione circa l'acquisizione di informazioni in merito alle verifiche antimafia, ancora una volta considerata lacunosa, saranno recepiti. Il rischio della deroga è duplice: da un lato che ogni opera pubblica venga realizzata con regole diverse, in assenza di un sistema omogeneo di normazione della materia; dall'altro, che sia più facile mettere in atto operazioni poco chiare, favorendo la corruzione, e anche le infiltrazioni mafiose<sup>23</sup>.

Tale eventualità prospettata non è poi tanto utopica visto le vicende sopracitate, ciò a dimostrazione che, nonostante tutte le misure approntate per evitare tali distorsioni e falle nel sistema, le organizzazioni criminali, grazie ad una duratura trama di complicità e alleanze con imprenditoria e forze politiche, hanno messo le mani nell'economia lecita in diversi momenti storici. Proprio per questo motivo, il decreto-legge «Semplificazioni» prevede ai commi 2 e 5 dell'art. 3 la generalizzazione del sistema del rilascio della documentazione antimafia in via d'urgenza, con la possibilità di rilasciare una informativa liberatoria provvisoria che consente di stipulare contratti o altri atti sotto condizione risolutiva<sup>24</sup>. Al decreto, inoltre, si accompagna anche il documento «Allegato infrastrutture», che prevede lo sblocco di alcune opere pubbliche, tramite una «corsia preferenziale» ispirata al «modello Genova». Tra queste opere si ricordano: infrastrutture storiche come il MOSE e la TAV, interventi specifici per Cortina, numero centotrenta tra strade e autostrade, ferrovie, porti e aeroporti, definiti «opere prioritarie»<sup>25</sup>. Lo schema così delineato

<sup>22</sup> Testo presentato in occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite 8ª Lavori pubblici, comunicazioni e 1ª Affari costituzionali del Senato della Repubblica, su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 2020.

<sup>23</sup> A. Tripodi, *Cantone: lacuna nel decreto Genova, la mafia può infiltrarsi*, «ilsole24ore.com», 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/cantone-lacuna-decreto-genova-mafia-puo-infiltrarsi-AET68UKG>.

<sup>24</sup> Inoltre, al fine di potenziare i controlli, rilevano gli interventi normativi connessi alle opere di ricostruzione del viadotto sul «Polcevera», tra cui si segnala la sottoscrizione del «Protocollo d'intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale» siglato dal Prefetto di Genova e dal Commissario straordinario per la ricostruzione. Il Protocollo ha previsto un modulo operativo finalizzato a garantire uno *screening* preventivo ad ampio raggio delle attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione e a rafforzare la prevenzione attraverso l'identificazione di chiunque avesse accesso ai cantieri d'opera.

<sup>25</sup> F. Savelli, *Coronavirus, il maxi-piano di investimenti pubblici per ripartire*, in «corriere.it», 2020, [https://www.corriere.it/economia/aziende/20\\_marzo\\_21/coronavirus-maxi-piano](https://www.corriere.it/economia/aziende/20_marzo_21/coronavirus-maxi-piano)

per le grandi e medie opere pubbliche sostiene un meccanismo che crea palesi discriminazioni e che è del tutto anticoncorrenziale<sup>26</sup>. Ma è proprio la concorrenza, assieme alle norme anticorruzione, il principale meccanismo per assicurare la trasparenza nel campo dei lavori pubblici ed impedire che le organizzazioni criminali si infiltrino. Alla luce di tali considerazioni, sembrerebbe proprio che si stia perdendo di vista il punto focale della questione.

## 5. Soluzioni auspicabili

Dall'analisi effettuata sembra chiaro che la soluzione al problema non è da rinvenirsi nello strumento derogatorio, né tanto meno nel rendere la deroga alla normativa vigente una regola. Nonostante ciò, sembra che il *trend* sia questo: infatti, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. «Decreto CuraItalia» reca diverse deroghe al Codice dei contratti pubblici. Se da un lato sembra necessario un «superamento intelligente» dell'attuale Codice Appalti, dall'altro appare chiaro che ciò non può avvenire nel breve periodo e che, pertanto, in attesa di modifiche sul medio-lungo periodo, bisogna introdurre delle modifiche, seppure «a termine», che permettano di superare il grave stop determinato dall'emergenza Covid-19. Le soluzioni vengono, però, sempre ricercate nella «Semplificazione» che comporterebbe la modifica/introduzione di nuove norme. Non sarebbe invece opportuno, almeno nel breve periodo, utilizzare strumenti già esistenti? Ad esempio, basti pensare alla disciplina del termine dilatorio tra aggiudicazione definitiva e stipula del contratto, cioè la cd. clausola di «stand still»<sup>27</sup>, di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016. Tale strumento, considerato da taluni un mero appesantimento della procedura selettiva, pertanto derogabile, rappresenta invece un rimedio di carattere preventivo volto ad evitare la produzione degli effetti

investimenti-pubblici-ripartire-50-mila-posti-sbloccare-fab8bfb2-6aab-11ea-b40a-2e7c2eee59c6.shtml.

<sup>26</sup> Redazione LavoriPubblici.it (a cura di), *Ponte Morandi: pubblicato il decreto con le deroghe al Codice antimafia*, in «lavoripubblici.it», 2018, <https://www.lavoripubblici.it/news/2018/11/NORMATIVA/21229/Ponte-Morandi-Pubblicato-il-decreto-con-le-deroghe-al-Codice-antimafia>.

<sup>27</sup> Attraverso tale strumento si determina un impedimento temporaneo alla stipula del contratto di appalto conseguente all'aggiudicazione definitiva, che consente di garantire *standard* minimi di tutela sostanziale e processuale degli operatori economici coinvolti nella procedura di gara, al fine di evitare che le loro ragioni vengano frustrate dalla stipula del contratto di appalto conseguente all'aggiudicazione ritenuta viziosa.

derivanti dalla stipula di un contratto conseguente ad una aggiudicazione viziata, piuttosto che ricorrere a rimedi successivi connessi alla risoluzione di altre e più complesse problematiche<sup>28</sup>. Ebbene, sarebbe opportuno potenziare tale strumento ed estenderlo anche agli affidamenti sotto soglia, esclusi *ex art. 32, comma 10, lett. b)*, non trattandosi di onere comunitariamente imposto e dunque nel rispetto del c.d. divieto di «gold plating»<sup>29</sup>. Tenendo presente che, però, il Legislatore nazionale può adottare una regolamentazione più esaustiva e completa al fine di tutelare principi costituzionalmente garantiti, motivando adeguatamente tale scelta, si potrebbe derogare a tale divieto, risultando lo *stand still* solo *prima facie* un inutile aggravio della procedura di selezione negli appalti sotto soglia. Infatti, la mancata previsione di tale clausola si traduce in una accelerazione iniziale nell'affidamento che potrebbe tradursi, in un secondo momento, in termini negativi rispetto alla esigenza di celerità e immediatezza del procedimento nel momento in cui il ricorrente pretermesso dovesse far valere eventuali vizi afferenti alla gara. Ancora, si potrebbero potenziare le disposizioni di cui al D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, che prevede che la Pubblica Amministrazione non possa chiedere ai concorrenti particolari qualificazioni con modalità, procedure e contenuti differenti da quelli contenuti nel D.P.R. stesso, proprio per evitare una indebita restrizione del mercato<sup>30</sup>. Inoltre, così come fatto durante la ricostruzione dell'*ex* Ponte Morandi, potrebbero predisporre moduli operativi finalizzati a garantire uno *screening* preventivo ad ampio spettro delle attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione e rafforzare, dunque, il piano della prevenzione; ovvero si potrebbe potenziare lo strumento delle interdittive antimafia, che permettono l'estromissione dall'appalto dell'impresa o azienda raggiunta da tale provvedimento, senza però sospendere

<sup>28</sup> Il riferimento è agli artt. 121 e 122 c.p.a. e alla valutazione che deve fare il Giudice amministrativo che decide sull'aggiudicazione in merito alla possibilità di dichiarare o meno l'inefficacia del contratto.

<sup>29</sup> Tale divieto si riferisce allo Stato che, nel recepire le Direttive europee, non deve introdurre o mantenere livelli di regolazione superiore della materia oggetto della Direttiva rispetto a quelli minimi richiesti dal diritto europeo, in ossequio ad obiettivi di flessibilità e snellimento delle procedure.

<sup>30</sup> Le distorsioni delle gare d'appalto possono essere dovute alla presentazione di offerte plurime, riconducibili ad un unico centro di interessi, da parte di cartelli di imprese che funzionano secondo un sistema di *bid rotation* (sistemi di turnazione), di *cover bidding* (offerte al rialzo o al ribasso), di *bid suppression* (ritiro ingiustificato dell'offerta) per pilotare l'assegnazione ovvero mediante la predisposizione di bandi o capitolati «fotografia» o di «griglie di sbarramento tecnico» che escludano a monte concorrenti non graditi.

i lavori, comportando gravi rallentamenti e ritardi nella consegna dell'opera. Infine, occorrerebbe predisporre strumenti di coordinamento a livello giudiziario tra tutte le giurisdizioni che si occupano, a diverso titolo, della materia, affrontando la problematica in maniera sistematica. In tale contesto, pertanto, si auspica una maggiore valorizzazione del controllo effettuato dalla Corte dei conti in materia di prevenzione della corruzione e della illegalità<sup>31</sup>, portando a concreti risultati di dissuasione mediante l'irrogazione di condanne risarcitorie esemplari.

## 6. Conclusioni

L'atteggiamento che si riscontra in questi casi è il cd. *last opportunity syndrome* che, naturalmente, le organizzazioni criminali tendono a sfruttare: la doppia convinzione cioè, che il disastro sia una grande occasione per uscire dalla condizione di crisi e una buona opportunità di arricchimento personale<sup>32</sup>. Una Pubblica Amministrazione lenta, distratta, eccessivamente burocratizzata, scarsamente professionale, a volte collusa e corrotta e una criminalità organizzata determinata, con una forte vocazione imprenditoriale e fortemente motivata dalla necessità di riciclare il denaro illecito, accompagnati da un impianto legislativo fortemente derogatorio, sono componenti tipiche perché proliferino le attività delle organizzazioni criminali. Bisogna individuare quale sia il modo migliore per far sì che un'opera pubblica sia portata a termine in tempi rapidi e soprattutto che i lavori vengano eseguiti a regola d'arte: è sicuro che la soluzione sia quella del regime derogatorio e non che la stazione appaltante abbia un quadro di regole chiaro e certo, magari riformando il Codice degli Appalti? Da qui una riflessione: ciò che andrebbe radicalmente ripensato riguarda da un lato la oggettiva complessità e macchinosità delle norme che necessitano di una semplificazione, dall'altra che pubblico e privato non possano lavorare sinergicamente nelle pieghe della normativa, anche nel contesto delle norme già esistenti. Deve essere un insegnamento da inserire in un grande piano di ricostru-

<sup>31</sup> F. Lombardo, *Il rischio di corruzione negli appalti pubblici dal punto di vista della magistratura contabile*, in [http://www.cameraamministrativaromana.it/doks/Pubblicazioni/Relazione\\_Francesco\\_Lombardo.pdf](http://www.cameraamministrativaromana.it/doks/Pubblicazioni/Relazione_Francesco_Lombardo.pdf).

<sup>32</sup> E. Barbaro, *Qualcuno fece presto. E fu la camorra*, su *Terre di frontiera*, periodico indipendente su ambiente, Sud e Mediterraneo, Roma, Ass. culturale Ossopense editore, 2019.

zione nazionale che va dall'industria alla burocrazia, dall'impresa alla giustizia civile<sup>33</sup>.

Secondo alcuni studi, la lotta alla corruzione e quella alla burocrazia sembrerebbero essere collegate a doppia mano: una recente indagine della Banca d'Italia, infatti, sembra confermare che ogni timbro che appesantisce l'*iter* burocratico è una tentazione ad un nuovo *escamotage* illegale. Quanto più gli adempimenti sono contenuti, ragionevoli, celeri e trasparenti, tanto più si asciuga quello che negli anni di piombo si chiamava il «brodo di cultura» per la corruzione<sup>34</sup>. E se è vero che la corruzione deprime l'economia e fa scappare gli investitori, condizionando negativamente il mercato legale, l'obiettivo di una drastica semplificazione amministrativa e della sburocratizzazione dovrebbero essere le priorità più urgenti per il nostro Paese. L'introduzione di sempre nuove fattispecie di reato per contenere tale fenomeno non è la soluzione, anzi: la nomorrea legislativa è terreno fertile per le trame corruttive al pari della burocrazia lenta e appesantita. Genova insegna qualcosa: per semplificare e velocizzare si dovrebbe, se non formalmente almeno sostanzialmente, disapplicare quelle che sono attualmente le regole del Codice degli Appalti e cogliere l'occasione di questa fase di legislazione straordinaria per costituire un quadro normativo adeguato<sup>35</sup>. Ma la questione più grave sta nella «filosofia» del Codice che si basa, nei fatti, su di una presunzione di valore assoluto: gli appalti sono inficiati dalla corruzione, dalla concussione e dagli abusi. Pertanto, si auspica un superamento di un tale modello amministrativo nel rispetto della tutela dei principi di legalità e concorrenza. In che modo?<sup>36</sup> Semplificando al massimo il Codice degli Appalti, laddove è palesemente incongruente e non funzionante, intervenendo su meccanismi che rendano possibile una ce-

<sup>33</sup> S. Zamagni e L. Bruni, *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

<sup>34</sup> S. Carruba, *La lotta alla corruzione e quella alla burocrazia sono una cosa sola*, in «ilsole24ore.com», 2016, <https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-08-27/la-lotta-corruzione-e-quella-burocrazia-sono-cosa-sola-104934.shtml?uuiid=ADyiOdAB>.

<sup>35</sup> Nonostante il «modello Genova» riguardi una infrastrutturazione ingegneristica, i problemi che esso solleva posso essere generalizzati, in quanto il punto di rottura si riscontra nel meccanismo che sta alla base delle gare d'appalto. A prescindere da se si tratti dell'esternalizzazione di un servizio ovvero della costruzione di una infrastruttura, bisogna implementare i sistemi di controllo *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* al fine di garantire il *best result* secondo lo stato dell'arte in quello specifico settore in un dato momento storico e non secondo lo *standard* delle organizzazioni criminali o delle *lobby* al potere.

<sup>36</sup> S. Frumento e G. Tacconi, *Decreto Semplificazioni, appalti protagonisti. Ora è in vigore*, in «teknoring.com», 2020, <https://www.teknoring.com/news/modelli-e-strategie/decreto-semplificazione-appalti-innovazione-digitale/>.

lere assegnazione e contrattualizzazione dell'appalto, semplificando l'accesso alla gara, offrendo alle imprese strumenti di risoluzione interna delle possibili controversie.

Da ultimo, è necessario sottolineare che dovrebbero essere implementate le misure antimafia. Sarebbe opportuno parlare, così come si fa riferimento alle mafie al plurale, anche di «antimafie», infatti esiste: un'antimafia istituzionale, una sociale e una «inautentica», costituita da coloro che si fanno portatori di ideali antimafiosi ma che, nella sostanza, intrattengono rapporti organici con tali sodalizi<sup>37</sup>. Pertanto, al fine di combattere tale sistema e spezzare il legame tra mafie ed economia, è opportuno conoscere in profondità le diverse dinamiche organizzative, utilizzare gli strumenti già esistenti evitando di appesantire un sistema che già di per sé sconta una produzione normativa elefantica, e utilizzare strumenti di azione differenziati di tipo repressivo, preventivo e «curativo» del tessuto sociale, in modo che non faccia da *humus* per il proliferare di tali pratiche dannose per l'economia nazionale, diminuendo il rischio reale di corruzione e infiltrazione delle organizzazioni criminali, soprattutto *in subiecta materia*<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>38</sup> V. Mete e A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Polis, Ricerche e studi su società e politica», n. 2, 2005, pp. 327-329.

# La nuova mafia dei pascoli. *Land grabbing* e frodi in agricoltura come forma di criminalità economico-finanziaria nel Mezzogiorno

di Umberto Di Maggio

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Definizioni. - 3. Crimini senza criminali. - 4. Una proposta tassonomica. - 5. Burocrazia e criminalità. - 6. Le frodi agricole comunitarie e la rinnovata accumulazione primitiva del capitale. - 7. La nuova mafia dei pascoli. - 8. Il *land grabbing* mafioso. - 9. L'infezione finanziaria criminale. - 10. La valutazione del rischio nel ciclo antifrode comunitario. - 11. Conclusioni. Intensità o qualità dello sviluppo?

## 1. *Introduzione*

La criminalità economico-finanziaria è un tipo specifico di delinquenza che include diversi illeciti come: frodi, truffe, evasione ed elusione, riciclaggio di denaro, occultamento di fondi all'estero, contraffazione e falsificazione, manipolazione di documenti contabili. Tali crimini sono compiuti da singoli malfattori, organizzazioni criminali, aziende, soggetti pubblici e privati.

Ricorrendo alle risultanze di alcune recenti inchieste giudiziarie nel Meridione, sull'ottenimento illegale di contributi in ambito agricolo, si evidenzia come i delitti di questo tipo si servano della corruzione, nonché della complicità e correttezza di parte dell'apparato burocratico e delle professioni. Si rileva, infine, un forte e articolato coinvolgimento delle organizzazioni mafiose.

Il presente articolo, che descriverà il fenomeno soprattutto nelle sue implicazioni nel tessuto socio-economico, è così organizzato: *a)* nella prima parte viene passata in rassegna la letteratura internazionale specialistica sull'argomento e, a partire da questa, viene offerta una proposta tassonomica; *b)* nella seconda parte viene trattata la burocrazia con riferimento al lascito teorico weberiano e vengono esaminati alcuni casi specifici di criminalità economico-finanziaria, con riferimento alle frodi in ambito agricolo nei confronti dell'Unione europea in Sicilia e all'accaparramento, con l'uso o la minaccia della violenza (*land grabbing*), di appezzamenti terrieri. Viene esplicitato come questo possa essere

interpretato come un'ulteriore specifica modalità della criminalità organizzata di tipo mafioso. La mafia resta focalizzata sul controllo del territorio e dell'economia anche tramite una rinnovata forma di accumulazione primitiva del capitale «terra». L'ipotesi guida è che oggi la mafia tradizionale si caratterizzi schumpeterianamente per la spiccata capacità di portare a termine crimini di tipo economico-finanziario per accrescere la propria rendita, saldare i propri legami territoriali e differenziare il proprio *business* criminale; c) la terza parte, infine, si focalizza sulla connivenza della burocrazia corrotta con le mafie, offrendo al lettore un'interpretazione di questa interdipendenza con specifico riferimento alle questioni riguardanti lo sviluppo sociale ed economico nello scenario pandemico Covid-19.

## 2. *Definizioni*

Truffe, frodi, bancarotte fraudolenti, evasioni fiscali e contributive, contraffazioni, costituzione e intestazione fittizia di società, riciclaggio ma anche usura ed estorsione sono alcune delle manifestazioni sintomatiche di reati riferibili alla criminalità economica e finanziaria.

La criminalità di questo tipo influisce sul comportamento di individui e di organizzazioni nel mercato e concerne i flussi di denaro, i finanziamenti e le scelte di investimento. Tale criminalità esercita una particolare forma di violenza apparentemente poco traumatica. Non è cruenta come nel caso di rapine, omicidi e stragi; non ha l'esplicita riprovazione della pubblica opinione, non provoca il necessario allarme sociale. Nei confronti dell'evasione fiscale, ad esempio, seppur danneggi ampiamente l'interesse generale, non v'è la stessa reazione collettiva che sovente si manifesta per altri reati. Soprattutto quando la congiuntura economica non è favorevole e nei tempi di crisi, emerge una sorta di giustificazione di condotte che, seppur illegali a livello d'interesse sociale collettivo, vengono considerate quasi giustificabili. Alcuni dei motivi sono: un sistema fiscale di tassazione considerato unanimemente molto oneroso; la sclerotizzata burocratizzazione dell'apparato amministrativo; la vulnerabilità endemica e strutturale degli operatori economici; la scarsa capitalizzazione delle imprese; la difficoltà d'accedere al credito bancario; la concorrenza sleale; l'incertezza e la instabilità del mercato. Queste determinanti relativizzano ciò che è lecito rispetto a ciò che non lo è, avvalorando



alcune condotte criminali che, seppur evidentemente illegali, diventano relativamente accettabili<sup>1</sup>.

Le organizzazioni criminali, che si avvalgono di tali attività per accrescere il proprio potere e il proprio profitto, fungono da facilitatrici e non da ostacolo ai processi d'intermediazione economica e finanziaria. Si pensi, ad esempio, all'attività di credito esercitata nei confronti delle imprese che subiscono ritardi nei pagamenti da parte dei propri clienti e al sovra-indebitamento strutturale a cui queste sono costrette. E ancora, si guardi alla riscossione coatta degli stessi crediti che viene fatta proprio dalle organizzazioni criminali a cui quei crediti sono stati ceduti o che agiscono in nome e per conto di quell'impresa che a queste si rivolgono per riuscire a ottenere quanto dovuto.

### 3. *Crimini senza criminali*

La gamma delle vittime della criminalità economico-finanziaria è ampia e comprende: *a*) le imprese intese complessivamente come attività economiche organizzate ai fini della produzione o dello scambio di beni o di servizi. Entro questa categoria vanno anche annoverati gli azionisti, i soci, i proprietari, il *management*, la forza lavoro; *b*) i consumatori finali e quelli intermedi; *c*) i risparmiatori; *d*) la collettività e, quindi, l'interesse generale.

Le attività riconducibili alla criminalità di questo genere hanno conseguenze non solo sul piano economico ma anche su quello sociale e politico. Ai danni arrecati al mercato, che risulta essere gravemente condizionato, si devono, infatti, necessariamente sommare quelli che inficiano, propriamente, la relazionalità extra-economica tra gli operatori e che si riferiscono soprattutto alla fiducia, alla reputazione, alla coesione sociale.

Si tratta, allora, di «crimini senza criminali»<sup>2</sup>, di reati inabissati, occultati che vengono compiuti grazie alle connivenze, alle complicità presenti nelle zone opache del mondo degli affari, che si servono anche della corruzione<sup>3</sup>, e che sono spesso compiuti da quei sog-

<sup>1</sup> P. Van Duyne, A. Maljevic, G. Antonopoulos, J. Harvey e K. Von Lampe, *The Relativity of Wrongdoing: Corruption, Organised Crime, Fraud and Money Laundering in Perspective*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2015.

<sup>2</sup> V. Ruggiero, *Crimes Without Criminals*, Oxford University Press Blog, 07/02, 2017, <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2017/02/13/crimes-without-criminals-divincenzo-ruggiero/>.

<sup>3</sup> A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, EGA, 2012.

getti che ricoprono ruoli dirigenziali nelle imprese e comunque da coloro che occupano posizioni di prestigio<sup>4</sup>.

Questa prima definizione di Ponti considererebbe, quindi, i reati economici come strettamente dipendenti dall'appartenenza di classe ed è in linea con la celebre metafora dei crimini dei colletti bianchi di Sutherland<sup>5</sup>.

#### 4. *Una proposta tassonomica*

Il crimine economico-finanziario è un atto illegale compiuto con la dissimulazione e l'inganno per ottenere un vantaggio economico. Questo può essere una nuova entrata, la disponibilità di una nuova proprietà e concerne vantaggi d'ordine economico per sé o per la propria attività<sup>6</sup>.

Proponiamo adesso una distinzione tra le varie forme di criminalità economico-finanziaria, che fa leva sulle motivazioni razionali degli operatori economici. Ve n'è anzitutto una «aggressiva» e una «predatoria». La prima riguarda aziende ed operatori economici tendenzialmente deboli e non competitivi che si adoperano illegalmente pensando di risolvere nell'immediato la propria condizione di fragilità finanziaria; la seconda, invece, caratterizza quei soggetti che delle condotte illegali si servono per conquistare e mantenere le proprie posizioni di vantaggio competitivo nel mercato. Nel caso di organizzazioni strutturate dedite a questi crimini si potrebbe certamente parlare addirittura di criminalità «feroce» (tab. 1). Il fenomeno, che riguarda propriamente le aziende e comunque le attività di tipo imprenditoriale, ha natura oggettiva poiché, seppur inabissato, provoca conseguenze dirette nella più vasta comunità degli affari. Le condotte sono compiute da imprese vere o fittizie per l'ottenimento di vantaggi posizionali con il ricorso anche alla corruzione del potere burocratico<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> G. Ponti, *Compendio di Criminologia*, Milano, Raffaello Cortina, 1999, p. 330.

<sup>5</sup> E.H. Sutherland, *White Collar Crime*. New York, Dryden Press, 1949, p. 9.

<sup>6</sup> H. Hedelhertz, *The Nature, Impact and Prosecution of White-collar Crime*, in Report No. ICR 70-1, Washington, DC US Department of Justice, 1970.

<sup>7</sup> K. Calavita e H.N. Pontell, *Saving and Loan Frauds as Organized Crime: Toward a Conceptual Typology*, in «Criminology», vol. 31, n. 4, 1993, pp. 519-548.

TAB. 1. *Criminalità economico-finanziaria aggressiva, predatoria e feroce*

	Criminalità aggressiva	Criminalità predatoria	Criminalità feroce
Soggetti	Piccoli operatori economici	Operatori economici medio-grandi	Gruppi ed organizzazioni criminali
Obiettivi	Sopravvivenza nel mercato	Guadagno e mantenimento posizioni di vantaggio competitivo	Monopolio dell'esercizio della violenza rispetto all'attività economica

## 5. *Burocrazia e criminalità*

Il rapporto tra burocrazia e criminalità economica-finanziaria, con specifico riferimento ai crimini legati alle frodi e alle truffe ai danni dello Stato, si può interpretare ricorrendo alla tradizione degli studi sociologici sulla burocrazia.

Tra i classici si deve certamente ricordare anzitutto il contributo di Weber che concepiva la burocrazia come uno strumento razionale per l'esercizio dell'autorità legale. Egli diceva «il tipo più puro di potere legale è quello che si avvale di un apparato amministrativo burocratico»<sup>8</sup>. La burocrazia, in questo senso, era concepita come lo strumento tipico della modernità, utile a risolvere l'irrazionalità generale, togliendo discrezionalità alle condotte personali. Questo preliminare richiamo è utile per sottolinearne il carattere coercitivo, che è un suo tratto tipico anche nelle moderne democrazie.

Ma quali sono i fattori che agevolano la burocratizzazione? L'accumulazione progressiva di sapere specialistico e l'acquisizione di competenze sulla base dell'impegno empirico, oltre che consentire la progressione di carriera, determinano un vantaggio specifico per i burocrati che da ciò traggono potere, facilitazioni e guadagno. È la ferrea legge dell'oligarchia<sup>9</sup> che può essere applicata da funzionari che, talvolta, si comportano come un blocco monolitico avulso dall'organizzazione e, quindi, come una élite intenta a conservare ed alimentare il proprio potere. Il burocrate potrà così comportarsi in maniera difforme dal ruolo amministrativo ufficiale<sup>10</sup> e dai doveri formali e tale comportamento sarebbe motivato dalla ricerca di guadagni pecuniari o di status e potrebbe riguardare anche, con

<sup>8</sup> M. Weber, *Economia e Società*, Milano, Vita e Pensiero, 1961 [1922], p. 215.

<sup>9</sup> R. Michels, *Sociologia del partito politico*, Bologna, Il Mulino, 1996 [1911].

<sup>10</sup> M. Albrow, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 80-87.

un processo di sostituzione dei fini<sup>11</sup>, l'appropriazione indebita di risorse pubbliche per usi privati<sup>12</sup>.

Più precisamente, però, qual è il rapporto tra burocrazia e criminalità? Perché la prima contribuisce, talvolta, come nel caso delle frodi, ad alimentare il problema che si ritiene debba risolvere<sup>13</sup>?

#### 6. *Le frodi agricole comunitarie e la rinnovata accumulazione primitiva del capitale*

È anzitutto necessario definire normativamente la frode come una condotta ingannevole volta a ledere il diritto altrui e a provocargli danno tramite stratagemmi, inganni e mezzi illeciti per fini riprovevoli. Una definizione di tipo criminologico è, invece, quella che considera la condotta dal punto di vista della razionalità necessaria per l'ottenimento di benefici personali in relazione all'influenza culturale, in conformità a stili comportamentali ed in un preciso ambiente istituzionale. Infine la prospettiva eminentemente sociologica<sup>14</sup> considera la frode prescindendo dalle singole condotte criminali degli attori economici, invita a considerare il fenomeno dentro il complesso meccanismo di funzionamento del capitalismo, ed da ultimo incastona la frode come possibile evidenza delle aporie del capitalismo stesso.

La frode è allora ogni azione od omissione a carattere intenzionale la cui vittima è sovente il gestore delle risorse pubbliche che possono essere lese anche da mere irregolarità<sup>15</sup> che sono la violazione non deliberata di una disposizione normativa<sup>16</sup>.

Qui vengono trattate le frodi comunitarie in ambito agricolo che avvengono tramite l'esproprio coercitivo, più o meno violento, di terreni agricoli di soggetti «deboli» e/o «ignari», al fine di ottenere contributi a fondo perduto dalla UE. Questi ultimi sono erogati

<sup>11</sup> R.K. Merton *et al.*, *A Reader in Bueaucracy*, Glencoe, III., Free Press, 1952, pp. 361-371.

<sup>12</sup> J.S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis*, in «The American Political Science Review», vol. 61, n. 2, giugno 1967, pp. 417-427.

<sup>13</sup> E.H. Czajkoski e L.A. Jr. Wollan, *Bureaucracy and Crime*, in «International Journal of Public Administration», vol. 5, n. 2, 1983, pp. 195-216.

<sup>14</sup> B. Harrington, *The Sociology of Financial Fraud*, in K.K. Knor Cetina e A. Preda, *The Handbook of Sociology of Finance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 631-654.

<sup>15</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento CE Euratom relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità*, Bruxelles, 1995.

<sup>16</sup> Corte dei Conti, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi europei*, Roma, 2019, p. 263.

commisurandoli all'entità dei terreni di cui il fruitore dei contributi ha dichiarato averne la legale disponibilità.

La frode comunitaria in ambito agricolo è una tipologia specifica di crimine finanziario-economico. Essa rappresenta un *trait d'union* utile per comprendere la tradizionale tendenza ad una rinnovata accumulazione primitiva del capitale da parte delle organizzazioni criminali che, schumpeterianamente<sup>17</sup>, esprimono così la capacità di innovarsi pur mantenendo la continuità con le prassi storicamente implementate. Va ricordato, infatti, che il bene «terra» costituì per le mafie, nei contesti del loro primo insediamento, la risorsa più importante, agognata e da conquistare. Il possesso di questa risorsa è ancor oggi lo strumento necessario per: *a)* ostentare la propria potenza e la capacità sottrattiva di risorse allo Stato; *b)* dimostrare il primigenio legame al territorio; *c)* condizionare il mercato e occupare gangli nodali della filiera. Nel caso delle risorse fondiari, si tratta più precisamente di quella di produzione agricola, e a proposito dei *food crime*<sup>18</sup> anche dell'industria alimentare e della distribuzione del cibo.

Le frodi agricole, anche quando non coinvolgono direttamente le mafie, necessitano di un'impresa che svolga attività secondo lo spirito predatorio e che faccia artificiosamente richiesta di contributo. Per questi adempimenti necessitano competenze, informazioni e complicità di funzionari pubblici che svolgono attività di supporto e assistenza tecnica. Questi, tramite pratiche corruttive, vengono coinvolti insieme alle professioni, alla politica e all'apparato burocratico più in generale.

Allora, le frodi comunitarie in ambito agricolo sono idealtipicamente considerabili come uno strumento d'innovazione della tradizione criminale delle antiche organizzazioni mafiose. Sono ovviamente anche la manifestazione più articolata della criminalità economico-finanziaria che ad esse non sempre necessariamente si riferisce.

## 7. *La nuova mafia dei pascoli*

La questione criminale non coincide più solo con quella meridionale. È acclarata ormai la presenza a livello nazionale e inter-

<sup>17</sup> Cfr. J.A. Schumpeter, *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze, Sansoni, 1971.

<sup>18</sup> A. Gray e R. Hinch (a cura di), *A Handbook of Food Crime: Immoral and Illegal Practices in the Food Industry and what to Do about Them*, Bristol, BUP, 2018.

nazionale del crimine organizzato<sup>19</sup> e la sua diffusione è trattata non più ricorrendo ai cosiddetti «paradigmi del contagio»<sup>20</sup> che vedrebbero le zone di nuovo insediamento (es. il Nord Italia) come infettato da un virus esterno con connotati alieni al tessuto socio-economico ricevente. La criminalità economico-finanziaria, specificamente, è considerata, con riferimento alle condizioni offerte dai mercati locali, in relazione ai fattori ambientali e istituzionali e nel vasto perimetro dell'economia globalizzata.

Il frequente coinvolgimento delle organizzazioni criminali, a tutte le latitudini, nelle frodi comunitarie, con la complicità della rete dei professionisti e dell'imprenditoria, nonché più in generale del cosiddetto «mondo di mezzo»<sup>21</sup>, confermerebbe la finalità precipua delle mafie di compiere attività illegali a connotazione economico-finanziaria. Avvalorerebbe inoltre le indicazioni del codice penale italiano che, riferendosi alle organizzazioni criminali di tipo mafioso, le individua precisamente come fattispecie con finalità economiche<sup>22</sup>.

Il crimine organizzato si serve delle frodi nei momenti di crisi e nelle operazioni di ricostruzione post-disastro, allorchando i fondi pubblici vengono ampiamente immessi nell'economia locale diventando, così, un importante obiettivo per i business delinquenziali<sup>23</sup>. Il tratto diversamente violento di queste condotte è caratterizzante il crimine organizzato italiano che così si dimostra volitivo e sempre in grado di aggredire le risorse collettive<sup>24</sup>. So-

<sup>19</sup> Cfr. F. Varese, *Mafie in movimento*, Torino, Einaudi, 2011; E. Ciconte, F. Forgione e I. Sales, *Al nord dove la mafia c'è, ma la vedono in pochi*, in E. Ciconte, F. Forgione e I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2013; N. Dalla Chiesa e F. Cabras, *Rosso Mafia*, Milano, Bompiani, 2019; R. Sciarone, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, 2019.

<sup>20</sup> Per una critica ai paradigmi del contagio si veda R. Sciarone, *Mafie vecchie mafie nuove*, Roma, Donzelli, 2009 e N. Dalla Chiesa, *Passaggio al Nord. La colonizzazione mafiosa*, Torino, EGA, 2016.

<sup>21</sup> L'emblematica immagine del «mondo di mezzo» è proposta da Antonio La Spina che la ripropone in trattazione mutuando le risultanze giudiziarie delle inchieste e gli atti giudiziari su Mafia Capitale. Cfr. A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>22</sup> Al comma 3 dell'articolo 416-bis si esplicita che «l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione, del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri [...]».

<sup>23</sup> Si vedano le motivazioni della sentenza Aemilia ove si riportano i coinvolgimenti delle organizzazioni 'ndranghetiste nelle operazioni di ricostruzione post-sisma del 2012 in Emilia-Romagna <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2019/11/motivazioni-sentenza-processo-aemilia.pdf>.

<sup>24</sup> Si rilevi anche la critica internazionale sollevata durante la fase pandemica da Covid-19 dell'aprile 2020 a possibili aiuti finanziari all'Italia. La motivazione riguardava

prattutto, gli consente di evitare l'adozione di metodi sanguinari tipici dell'approccio da gangster e stragista di altre stagioni, il cui impiego ha causato l'acuirsi dell'azione repressiva e l'aumento della riprovazione sociale.

Al Meridione la criminalità economico-finanziaria risulta essere significativa quando si considerano le frodi ai danni dell'Unione europea in ambito agricolo<sup>25</sup>. La Corte dei conti evidenzia che nel 2018 «nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo complessivo è di 51,1 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 82,3%, quelle del Nord per il 16,4% e quelle del Centro per l'1,3%<sup>26</sup>». Questi dati confermano che il trasferimento di risorse in aree svantaggiate, caratterizzate peraltro da una marcata vocazione agricola<sup>27</sup>, anziché innescare processi virtuosi di sviluppo, ha probabilmente accresciuto le entrate economiche delle organizzazioni criminali<sup>28</sup>.

Le operazioni della Guardia di Finanza e della magistratura in Sicilia denominate *Terra Bruciata* (2014), *Reaping* (2015)<sup>29</sup>, *Nebros* (2018) e la recente *New Park* (2020) hanno evidenziato come le vittime di questo fenomeno siano: *a*) singoli privati, talora imprenditori, che vengono minacciati e costretti a cedere i terreni subendo danneggiamenti e pascoli abusivi; *b*) il demanio pubblico, visto che una parte degli appezzamenti demaniali (ad esempio di aree e parchi naturali) viene artificiosamente trasferito a soggetti privati che diventano percettori indebiti di contributi.

Il fenomeno si concretizza anche tramite la stipula di contratti fittizi di affitto o di comodato. Gli appezzamenti sono così sottratti al fine di ottenere i titoli PAC (Politica Agricola Comune) e consentono di riscuotere dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura

l'ennesima infiltrazione della mafia nell'ottenimento dei fondi comunitari. Cfr. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207146171/Debatte-um-Corona-Bonds-Frau-Merkel-bleiben-Sie-standhaft.html>.

<sup>25</sup> Le irregolarità fraudolente nel periodo 2014-2018 in tutta Europa sono circa 1800 per un valore che si attesta intorno a 308 milioni di €. La prima nazione è la Polonia, seguono Romania, Francia, Bulgaria e Italia. Cfr. [http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5047/relazione-annuale-colaf-2019\\_def\\_compressed.pdf](http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5047/relazione-annuale-colaf-2019_def_compressed.pdf).

<sup>26</sup> Corte dei Conti, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi europei*, cit., p. 281.

<sup>27</sup> La Sicilia e le altre regioni del Mezzogiorno hanno il 48% delle aziende agricole italiane e la percentuale più elevata di Superficie Agricola Utilizzabile. Cfr. ISTAT, *6° Censimento generale dell'agricoltura*, Roma, 2014, p. 23.

<sup>28</sup> E. Ciani e G. De Blasio, *European Structural Funds during the Crisis: Evidence from Southern Italy*, Roma, Banca d'Italia, p. 10.

<sup>29</sup> P. D'Andrea e G. Pellegrino, *Fondi rubati all'agricoltura*, Roma, Premio Morrione, 2015.

(AGEA) gli aiuti economici in relazione alla dimensione della superficie formalmente coltivata.

Dalle inchieste emerge che il meccanismo criminale prevede la complicità di almeno tre tipologie di soggetti:

a) i burocrati dei Centri di Assistenza Agricola (CAA) che sono soggetti privati ai quali AGEA delega compiti di istruttoria dei fascicoli aziendali delle imprese agricole e la gestione delle domande che le medesime aziende presentano; i CAA rappresentano il tramite tra gli agricoltori e gli Enti che gestiscono e finanziano i programmi d'intervento e provvedono a interrogare le banche dati catastali al fine di individuare quelle particelle ancora non utilizzate;

b) i professionisti, come nel caso dei notai che si occupano della costituzione artificiosa di imprese agricole e del trasferimento del titolo di proprietà dei terreni, al fine di dimostrare il diritto cartolare di gestire quegli ettari necessari per l'ottenimento dei titoli PAC;

c) i prestanome che sono soggetti assoldati con poche centinaia di euro per fungere da intestatari fittizi dei terreni e quindi per fare da tramite per l'ottenimento del finanziamento europeo.

Le frodi in agricoltura sono compiute anche con il coinvolgimento diretto delle organizzazioni mafiose. Le inchieste evidenziano l'interessamento di Cosa nostra nel territorio dei Nebrodi, e quindi nelle province di Enna, Messina e Catania,<sup>30</sup> come espressione della cosiddetta agromafia<sup>31</sup>. Si parla specificamente della «mafia dei pascoli»<sup>32</sup>, che la Direzione investigativa antimafia (DIA) sottolinea essere diffusa in molte altre aree siciliane ma anche in altre regioni d'Italia come l'Abruzzo<sup>33</sup>.

Si evince dalle risultanze d'indagine delle forze dell'ordine<sup>34</sup>, in riferimento alla specifica metodologia criminale applicata dai clan tortoriciani, maggiormente rappresentativi della mafia dei Nebrodi, la combinazione del tradizionale metodo mafioso dell'intimidazione

<sup>30</sup> Cfr. <http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2018/novembre/operazione-nebros-ii-contributi-comunitari-illecitamente-percepiti>.

<sup>31</sup> G. Perone, *I costi della criminalità organizzata nel settore agroalimentare italiano*, in «Moneta e Credito», vol. 71, n. 281, 2018.

<sup>32</sup> L'utilizzo dell'espressione «mafia nei pascoli» non è recente. Cfr. Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia in Sicilia, *Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura*, Roma, 1972, p. 166.

<sup>33</sup> Direzione investigativa antimafia, *Relazione semestrale*, luglio-dicembre, 2018, p. 63.

<sup>34</sup> Cfr. [https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2020/07/11/mafia-nei-nebrodi-perquisizioni\\_fe7d88fd-6bd4-4270-8bce-fc8e04f624b4.html](https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2020/07/11/mafia-nei-nebrodi-perquisizioni_fe7d88fd-6bd4-4270-8bce-fc8e04f624b4.html).



e della violenza<sup>35</sup> con l'esecuzione di evolute e complesse operazioni di criminalità economico finanziaria. La dinamica ricorrente ha previsto che, al fine di ottenere le proprietà terriere, e quindi la titolarità necessaria all'ottenimento dei contributi comunitari e dei relativi trasferimenti dei finanziamenti anche su conti esteri e in capo a società fittizie, si dovessero monopolizzare le procedure negoziali tramite, ad esempio, il meccanismo della presentazione molteplice d'offerta minima contemporanea. Al fine di ridurre il prezzo di aggiudicazione e per scoraggiare l'accesso alle gare di aggiudicazione pubblica dei terreni, i *clan* hanno utilizzato la forza dell'intimidazione contro imprenditori già aggiudicatari di contributi comunitari o contro altri proprietari terrieri a cui sottrarre le legittime proprietà. La connivenza e complicità dei funzionari pubblici si è resa poi necessaria, anzitutto, per organizzare gare di aggiudicazione *ad hoc* su invito a personaggi riconducibili alle consorzierie i quali poi hanno provveduto a fare offerte segrete con prezzi di acquisto fortemente ridotti rispetto a quello di partenza. Inoltre, questa tipologia di burocrati conniventi sono stati coinvolti per frazionare anche sotto soglia il valore dei contratti e superare così i limiti dei controlli imposti dal codice antimafia.

Più in generale, alle frodi sui fondi comunitari sono ascrivibili anche altre attività criminali come contraffazioni di prodotti agroalimentari, le sofisticazioni, il traffico di sementi, le false etichettature, i furti nelle campagne, le truffe, il caporalato e lo sfruttamento di manodopera.

Secondo i dati dell'Osservatorio Agromafie al 2019 il volume d'affari complessivo annuale su scala nazionale è stimato tra i 24,5<sup>36</sup> e i 16 miliardi di euro, attestandosi al secondo posto dopo quelli provenienti dalla droga che ammontano in totale a 60 miliardi. Il totale dei proventi di reato è stato complessivamente stimato al 2016 in 135 miliardi pari all'8,9% del PIL italiano<sup>37</sup>.

Complessivamente, si può sottolineare come si conservino i caratteri della mafia rurale e come questi si coniughino con gli aspetti più evoluti della nuova imprenditoria criminale.

<sup>35</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva*, XXIII, 38, 2018, p. 42.

<sup>36</sup> Osservatorio Agromafie, *6° Rapporto sui crimini agroalimentari*, Roma, 2019.

<sup>37</sup> F. Schneider, *The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud in OECD Countries: Some Empirical Facts*, in G. Antonopoulos (a cura di), *Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control*, «Studies of Organized Crime», 14, Cham, Springer, 2016.

## 8. *Il «land grabbing» mafioso*

Nel 2011 l'*International Land Coalition* riunitasi a Tirana ha classificato il *land grabbing* facendo riferimento a fenomeni di «accaparramento delle terre» diffusi nel XXI secolo nei paesi in via di sviluppo ad opera di grandi gruppi multinazionali, e talvolta anche da stati nazionali, ai danni delle comunità locali. La fattispecie si riferisce a vaste acquisizioni od ottenimenti di concessioni fondiarie senza: *a)* il consenso libero e consapevole da parte della controparte; *b)* una valutazione dell'impatto dei relativi investimenti sulla proprietà acquisita; *c)* la trasparenza sulla ripartizione di utili ed oneri a carico dell'azienda conduttrice o neoproprietaria; *d)* il coinvolgimento democratico della comunità nella negoziazione del progetto<sup>38</sup>.

Questa definizione, coerentemente alla letteratura scientifica sull'argomento, non prevede ancora il possibile diretto coinvolgimento di organizzazioni criminali mafiose. La nostra proposta è, invece, di considerare le acquisizioni terriere e le frodi della nuova mafia dei pascoli come casi particolari di *land grabbing* che avrebbero una più vasta gamma di vittime. Le vittime sarebbero prioritariamente comunità locali ed aree geografiche al momento circoscritte in specifiche aree del Sud. Al contempo però è importante sottolineare come le complesse metodologie di frode riguarderebbero più in generale le disponibilità economico-finanziarie a disposizione di un'area geografica e politica più ampia, consistente nell'intera Comunità europea.

## 9. *L'infezione finanziaria criminale*

La pandemia del 2020 ha impattato su un sistema economico già in crisi. Ciò ha riguardato le grandi metropoli ma anche le aree rurali con aumento della povertà e del disagio sociale. La recessione globale innescata dai *lockdown* nazionali ha, infatti, determinato la chiusura di diverse aziende, generato massicci licenziamenti e di conseguenza ha generato un forte stress nelle istituzioni e nella società. Molti Stati nazionali, talvolta incapaci di gestire velocemente ed efficacemente queste emergenze, hanno così indirettamente fornito opportunità ai gruppi criminali organizzati che ne hanno tratto vantaggio soprattutto nei settori a più alto rischio dove le imprese presentano carenza di liquidità.

<sup>38</sup> International Land Coalition, *Securing Land Access for the Poor in Times of Intensified Natural Resources Competition*, Tirana, 2011.

L'UNODC, in questo senso, evidenzia che diverse organizzazioni mafiose – come Cosa nostra siciliana, 'ndrangheta calabrese, ma anche la mafia russa, le triadi di Hong Kong e Macao, e la Yakuza giapponese – stanno cercando di trarre vantaggio dalla risposta al Covid-19 seguendo il modello già implementato con le crisi umanitarie, cercando oggi opportunità per frodare le economie legali e sfruttare i fondi messi a disposizione dai governi<sup>39</sup>.

In questo contesto le organizzazioni criminali hanno accresciuto le entrate economiche implementando, tramite quegli stessi capitali, un interessato assistenzialismo di tipo illegale. Questo, soprattutto al Meridione, si traduce in elargizione di prestiti, offerta di posti di lavoro, sostegno per famiglie ed imprese particolarmente in difficoltà.

La fragilità economica riguarda più in generale le attività commerciali e produttive di piccole e medie dimensioni che risultano essere schiacciate sia dai grandi player internazionali che dai tentativi di acquisizione delle cosche ai fini di riciclaggio di capitali delle organizzazioni criminali che si dimostrano desiderose di moltiplicare le proprie entrate, come riferito dalla DIA, anche infiltrandosi nell'attività legale e cogliendo le opportunità offerte dai fondi dell'Unione europea, al fine di mantenere così il controllo di molte filiere produttive come quelle della distribuzione alimentare, turistico-alberghiera, del ciclo dei rifiuti, immobiliare, delle scommesse e di tutti quei settori che si giovano di finanziamenti pubblici come l'agricoltura e di promozione dello sviluppo rurale<sup>40</sup>.

Lo scenario risulta così essere doppiamente infettato: da un lato la diffusione del virus, dall'altro la pervasiva invasione finanziaria delle mafie.

## 10. *La valutazione del rischio nel ciclo antifrode comunitario*

Il ciclo antifrode comunitario di difesa del bilancio dell'UE si basa su quattro pilastri: prevenzione, indagine, recupero e sanzionamento<sup>41</sup>. Con specifico riferimento ai fondi strutturali, ove si annoverano anche quelli di sviluppo rurale frodati dalle fattispecie di criminalità economiche-finanziarie in ambito agricolo, emerge la necessità di considerare e rafforzare un quinto caposaldo che fa

<sup>39</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *The Impact of Covid-19 on Organized Crime*, luglio, 2020.

<sup>40</sup> Direzione investigativa antimafia, *Relazione semestrale*, luglio-dicembre, 2019, p. 15-17.

<sup>41</sup> Commissione europea, *Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE*, Bruxelles, COM(2019), 196 final, 2019.

riferimento alla valutazione dell'efficacia e degli effetti sociali ed economici dei programmi di sostegno. Ci riferiamo alla necessaria analisi dell'impatto delle politiche pubbliche con specifico riferimento ai rischi connessi alla gestione di quegli stessi fondi che sono aggrediti dalle consorterie criminali.

In questa direzione, si rende necessario arricchire il già corposo set di indicatori<sup>42</sup> che contribuiscono alla valutazione e al monitoraggio delle prestazioni della politica agricola comune<sup>43</sup>, aggiungendovi quelli che si riferiscono proprio alla diffusione di fenomeni di criminalità di cui abbiamo discusso. I trasferimenti di fondi FEASR, quindi, andrebbero valutati ed autorizzati anche rispetto a fattori di rischio di alcuni contesti ove i fenomeni di frode di sviluppano con maggiore rilevanza. La misura puntuale di questo potenziale rischio non è ancora data; potrebbe però essere una sfida misurativa e valutativa per l'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche di sviluppo<sup>44</sup>.

## 11. Conclusioni. Intensità o qualità dello sviluppo?

Coerentemente con la letteratura internazionale, non trattando il crimine finanziario-economico delle frodi agricole come specifica attività di criminalità rurale<sup>45</sup>, e non potendo normativamente indicare precise soluzioni alla problematica, ci interessa, nelle conclusioni, seppur brevemente, riferirci agli studi sui costi sociali ed economici della diffusione di queste pratiche sullo sviluppo dei territori.

Più in generale, le analisi sui costi dell'illegalità<sup>46</sup> hanno evidenziato il nesso causale che c'è tra la presenza di organizzazioni mafiose e pratiche corruttive con la relativa contrazione e la mancata crescita sia del PIL che del reddito pro-capite, con l'aumento del debito pubblico, con la presenza di maggiore povertà e disoccupazione, con la diffusione di forme d'imprenditorialità di sopravvivenza e complessivamente con l'incapacità di generare benessere sociale nei territori.

<sup>42</sup> Cfr. <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/DataExplorer.html>.

<sup>43</sup> Commissione europea, *Quadro comune di monitoraggio e valutazione, Informazioni essenziali sull'attuazione della PAC, sui risultati ottenuti e sui relativi effetti*, Bruxelles, 2019.

<sup>44</sup> A. La Spina, *Analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2020.

<sup>45</sup> J.F. Donnermeyer e W.S. DeKeseredy, *Rural Criminology*, London-NewYork, Routledge, 2014.

<sup>46</sup> Su questi tipi di costi si veda G. Di Gennaro e A. La Spina, *The Costs of Illegality: a Research Programme*, in «Global Crime», vol. 17, n. 1, 2016, pp. 1-20; A. La Spina e G. Lo Forte, *I costi dell'illegalità*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3-4, 2006, pp. 509-570.

Vi sono contesti dove più che in altri sono frequenti gli scioglimenti dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa<sup>47</sup>, sono più alti i tassi di circolazione di denaro contante<sup>48</sup>, sono maggiori le sofferenze bancarie, è più elevato il rapporto tra economia non osservata ed evasione fiscale e contributiva<sup>49</sup>. Queste cifre, al Sud Italia ad esempio, e nei contesti a «legalità debole»<sup>50</sup>, dove peraltro v'è grande disoccupazione e scarsa dinamicità imprenditoriale, esprimono una stretta correlazione tra sottosviluppo e presenza di organizzazioni mafiose e fenomeni di criminalità economico-finanziaria. Cionondimeno è altrettanto importante evidenziare come i contesti più sviluppati, al contrario dei primi, possano fungere da attrattore e moltiplicatore degli stessi fenomeni criminali a connotazione finanziaria. Ci riferiamo alle regioni del Centro-Nord Italia che offrono importanti opportunità per le organizzazioni criminali, grazie anche alla loro maggiore dinamicità economica e finanziaria, alla possibilità di intessere reti di scambio commerciale e quindi di moltiplicare i guadagni illeciti<sup>51</sup>.

La presenza del crimine organizzato sarebbe dunque l'esito non del *deficit* di sviluppo ma piuttosto dell'ipertrofia delle opportunità<sup>52</sup>. Le truffe sui sussidi ne sono un'esemplificazione. In conclusione, allora, riferendoci alle frodi e ai delitti ascrivibili alla criminalità economico-finanziaria, e verificando come quest'ultima sia presente trasversalmente in diversi contesti – e quindi non necessariamente solo nelle economie periferiche – occorre interrogarsi non sull'intensità dello sviluppo ma sulla qualità dello stesso.

Da certe caratteristiche dello sviluppo dipende, infatti, sostanzialmente, la diffusione di pratiche economiche e finanziarie dedite alla razzia e all'accumulazione di risorse piuttosto che al loro libero e civile scambio, così come possono anche scaturire le relative azioni di contrasto normativo, le politiche pubbliche di regolazione e le condotte collettive.

<sup>47</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, Bonanno Editore, 2009.

<sup>48</sup> M. Riccardi, R. Milani e G.M. Campedelli, *Monitoraggio dell'economia locale per prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata – Provincia di Crotone*, Milano, Crime&tech, 2016.

<sup>49</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, Roma, 2019.

<sup>50</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>51</sup> M. Draghi, *Le mafie a Milano e del Nord: aspetti sociali ed economici*, Banca d'Italia, 2019.

<sup>52</sup> U. Santino, *La mafia interpretata*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 1995.



# La percezione della corruzione tra gli studenti di due Province campane

*di Andrea Procaccini*

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. La definizione del concetto di corruzione e la sua misurazione. - 3. I risultati della ricerca. - 4. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

Il tema della corruzione da qualche decennio ha acquisito un peso sempre più preponderante nelle scienze sociali e nel dibattito scientifico italiano. Restano tuttora aperte alcune questioni riguardanti la definizione del fenomeno e la sua misurazione, dando per acquisiti i limiti delle statistiche ufficiali e le difficoltà legate alla comparazione dei dati tra diversi paesi, da diverso tempo in ambito internazionale si sono sperimentate indagini che adoperano indicatori soggettivi, come ad esempio i questionari sulla percezione della corruzione (Transparency International, Eurobarometro). Tali indicatori presentano parimenti delle criticità dovute alla sottostima o sovrastima di alcune pratiche corruttive in base alla desiderabilità sociale e alla disponibilità di informazioni in possesso della cittadinanza. Conseguentemente esistono molte perplessità in ambito scientifico circa l'attendibilità e la generalizzazione dei risultati prodotti da queste ricerche.

In questo contributo dopo aver riesaminato lo stato dell'arte del dibattito, saranno presentati i principali risultati di un'indagine sulla percezione della corruzione tra gli studenti della scuola secondaria di alcuni comuni delle Province di Benevento e Caserta, al fine di indagare in via preliminare il livello di fiducia della popolazione studentesca nei confronti delle differenti agenzie istituzionali e delle varie categorie professionali e verificare il loro livello di vulnerabilità e o accettazione rispetto ad una vasta gamma di pratiche sociali, così da fornire delle sollecitazioni da sviluppare nella costruzione di mirate campagne orientate all'anticorruzione.

## 2. La definizione del concetto di corruzione e la sua misurazione

La corruzione è un fenomeno complesso e dal carattere multidimensionale, da ciò derivano le difficoltà che non permettono ancora di giungere ad una definizione che sia condivisa tra i vari ambiti disciplinari e agilmente verificabile in una dimensione comparativa. L'analisi dei fenomeni corruttivi si presta a molteplici piani interpretativi assumendo connotazioni che variano in ottica diacronica e sincronica, spaziando dalle diverse forme di scambio occulto alla corruzione intesa come *bribery* (pagamento di una somma di denaro), dal nepotismo o particolarismo alle frodi giudiziarie o elettorali, dal peculato fino alle tipologie di conflitto d'interesse<sup>1</sup>. Come hanno affermato recentemente Picci e Vannucci «la stessa nozione di corruzione si frammenta, si rompe come uno specchio in tante schegge che rimandano immagini discordanti, e così si relativizza»<sup>2</sup>. Da un punto di vista interpretativo gli economisti hanno privilegiato un'analisi incentrata sui fattori istituzionali, burocratici, politici o economici che, in un'ottica di scelta razionale, risultano attrattivi per quegli individui volti a perseguire vantaggi personali<sup>3</sup>, invece il filone delle analisi sociologiche ha privilegiato la dimensione culturalista evidenziando come le strutture morali, etiche e normative possano plasmare l'orientamento degli individui determinando un differente livello di predisposizione agli scambi occulti.

La natura di tali scambi varia in base al numero degli individui coinvolti, alla frequenza delle interazioni e all'ammontare delle risorse derivanti da ogni atto corruttivo. Pertanto, può riguardare episodi di piccole dimensioni che s'innestano nella quotidianità delle interazioni tra cittadini e Pubblica Amministrazione (*petty corruption*), ovvero la corruzione spicciola che coinvolge piccoli imprenditori, liberi professionisti e privati cittadini, oppure riferirsi alla *grand corruption* che emerge periodicamente dalle inchieste che segnalano le relazioni illecite tra le sfere della politica e della grande impresa<sup>4</sup>. La *petty corruption* genera benefici ridotti che

<sup>1</sup> S. Rose-Ackerman e B. Palifka (a cura di), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, New York, Cambridge University Press, 2016, pp. 8-9.

<sup>2</sup> L. Picci e A. Vannucci, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione. Le dimensioni della corruzione, quanto ci costa e come combatterla sul serio*, Milano, Altraeconomia, 2018, p. 38.

<sup>3</sup> A. Vannucci, *Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione*, in «Rivista italiana di Politiche pubbliche», n. 1, 2018, pp. 25-64.

<sup>4</sup> A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in D. della Porta, *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 13-74; G. Di Gennaro, *Prospettive sociologiche dei fenomeni corruttivi. Quale filo coniuga micro-macro*, in G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), *Terzo rapporto sulla criminalità e sicurezza a Napoli*, Napoli, FedOA Press (in corso di stampa).



vanno ad incrementare la situazione reddituale di pochi, invece la *grand corruption* generalmente coinvolge gruppi d'individui che si sostengono mutualmente conservando dei rapporti di complicità. Articolando maggiormente il discorso si può distinguere tra: una corruzione pulviscolare (ovvero la miriade di episodi spesso di piccola entità che vedono coinvolti impiegati di medio-basso livello mossi da motivazioni di tipo opportunistico); una corruzione sistemica (quando le reti corruttive si ampliano e le pratiche si routinizzano stabilizzando le interazioni tra attori coinvolti e riducendo il loro livello d'incertezza) e una corruzione organizzata (osservabile nel momento in cui la crescita delle reti corruttive produce un aumento degli attori coinvolti e una maggiore incertezza rispetto agli esiti delle interazioni degli scambi). In questa ultima tipologia la presenza di tali caratteristiche determina le condizioni per la comparsa di un attore individuale o collettivo che assuma il ruolo di garante e sia il centro di autorità per le controparti<sup>5</sup>.

La natura multidimensionale del fenomeno e l'estensione semantica del concetto rendono tuttora complessi i tentativi di pervenire ad una sua misurazione tale da permetterne la comparazione tra contesti culturali differenti dotati di propri quadri giuridici di riferimento. Nell'analisi della corruzione si adoperano metodi oggettivi e soggettivi, i primi si basano su indicatori riconducibili al fenomeno in senso proprio, i secondi invece si fondano sulla percezione<sup>6</sup>. Tra le metodologie oggettive dominano gli studi impostati sulle statistiche giudiziarie che forniscono informazioni sulle differenti fattispecie del delitto di corruzione e dei reati ad esso collegati. Le statistiche giudiziarie mettono a disposizione una mole importante di informazioni, dando la possibilità di disaggregare i dati per tipologia di reato, aree territoriali e settori della Pubblica Amministrazione<sup>7</sup>. Inoltre, un'a-

<sup>5</sup> A. Vannucci, *Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione*, cit., pp. 40-47.

<sup>6</sup> Per una rassegna esaustiva delle varie implicazioni connesse alle varie metodologie di ricerca, G. Corica e A. Scaglione, *Il fenomeno della corruzione. Gli approcci di studio*, in «Polis», n. 3, 2019, pp. 469-478.

<sup>7</sup> L'andamento ufficiale dei reati si fonda su due fonti: le statistiche sulla delittuosità e le statistiche sulla criminalità. Le statistiche sulla delittuosità riportano le comunicazioni di notizie di reato inviate dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria sulla base delle denunce delle vittime e/o dei reati alla cui conoscenza siano giunti di propria iniziativa; le statistiche sulla criminalità invece riguardano i reati per cui l'Autorità giudiziaria ha avviato l'azione penale. Si consideri che non tutte le notizie di reato porteranno all'avvio di un'azione penale, inoltre può verificarsi che in corso d'opera l'autorità giudiziaria possa cambiare la qualificazione giuridica di un reato, ad esempio una denuncia per concussione può mutarsi in corruzione. B. Vettori, *Le statistiche sulla criminalità in ambito internazionale, europeo e nazionale*, Milano, Led, 2010.

nalisi approfondita sul materiale giudiziario può fungere da fonte per un'analisi qualitativa del fenomeno e per una ricostruzione di vicende specifiche. Ciononostante, le statistiche giudiziarie presentano molteplici criticità, in primo luogo la questione del numero oscuro dei reati. La propensione alla denuncia varia da reato a reato e proprio per le fattispecie connesse alla corruzione si presuppone legittimamente che possa essere inferiore a causa dello stato di assoggettamento nel quale si può trovare la vittima oppure per accordi e per la mutua connivenza tra le parti<sup>8</sup>. Un ulteriore limite riscontrabile in questi indicatori deriva dalla loro stretta corrispondenza con la definizione giuridica del fenomeno, ciò per un verso rende complicate le comparazioni fra paesi a livello internazionale, per un altro compromette le analisi di tipo diacronico interne a un singolo paese in quanto mutamenti sul piano legislativo possono impattare sull'entità e sulle modalità di rilevazione dei dati. Oltretutto, si deve tenere presente che le statistiche giudiziarie, se adoperate in chiave comparativa su base territoriale, rischiano di riflettere più l'efficacia e l'efficienza dei vari organi dello Stato nel contrasto alla corruzione che il suo reale andamento. Infine, le fonti giudiziarie rischiano di raffigurare una situazione che non riflette la realtà presente o prossima, ma fotografano scenari che sono più datati nel tempo e pertanto possono essere fuorvianti per la comprensione del fenomeno e per la predisposizione di valide politiche di contrasto. A tal proposito, è opportuno riprendere gli avvertimenti formulati da Sellin sull'uso delle statistiche giudiziarie «la validità delle statistiche criminali come base per la misurazione della criminalità in determinate aree geografiche diminuisce man mano che le procedure ci portano lontano dal reato stesso»<sup>9</sup>.

I limiti sopraindicati degli indicatori oggettivi e in special modo delle statistiche giudiziarie hanno spinto gli studiosi dei fenomeni corruttivi verso la ricerca di nuovi indicatori di tipo soggettivo fondati sulla percezione, partendo dall'assunto che la percezione sia una proxy attendibile della corruzione. In quest'ambito rientrano le rilevazioni elaborate da Transparency International, l'ONG internazionale per la lotta alla corruzione che annualmente produce l'Indice di Percezione della Corruzione (IPC), una graduatoria della percezione

<sup>8</sup> Al fine di sopperire a questo tipo di lacune si utilizzano le inchieste di vittimizzazione di tipo campionario. In ambito italiano si può consultare la recente rilevazione condotta dall'ISTAT. Cfr. <https://www.istat.it/it/files//2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf>.

<sup>9</sup> T. Sellin, *The Significance of Records of Crime*, in «Law Quarterly Review», n. 67, 1951. Citato in D. Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza*, Milano, Mondadori, 2002, p. 61.

della corruzione tra i diversi Paesi. L'indice è costruito mediante le risposte fornite da esperti e da testimoni privilegiati di agenzie indipendenti delle diverse nazioni<sup>10</sup>. L'IPC produce dei risultati che vanno da zero (massimo grado di corruzione) a cento (minimo livello di corruzione), tendenzialmente le nazioni scandinave, la Nuova Zelanda e Singapore si attestano su livelli bassi di corruzione mentre le nazioni africane su alti livelli di corruzione. Diversi analisti hanno osservato che le posizioni nella graduatoria tendono ad essere stabili e che difficilmente si registrano degli scostamenti considerevoli negli anni, tale aspetto sarebbe da imputare ad un certo condizionamento degli intervistati attribuibile alla conoscenza del precedente posizionamento del paese nella graduatoria<sup>11</sup>. Altra criticità deriva dal fatto che l'indice sarebbe costruito su una concettualizzazione eurocentrica o occidentale della corruzione quale abuso di potere di un pubblico ufficiale finalizzato a generare un illecito guadagno pubblico o partitico. Tale connotazione la rende inattendibile in contesti storici ed economici che si fondano su tradizioni culturali e su consuetudini differenti da quelle del mondo occidentale. Per questi motivi si stanno sviluppando approcci di ricerca culturalmente sensibili al fine di rappresentare e contestualizzare il concetto in esame tenendo conto di tali elementi di alterità<sup>12</sup>.

In generale le indagini sulla percezione della criminalità pongono delle problematicità che si riflettono anche nelle indagini e nelle *survey* sulla corruzione. In primo luogo, la percezione del fenomeno è condizionata dai grandi scandali, dalla loro copertura mediatica e dalle campagne anticorruzione che sono organizzate, pertanto, paradossalmente, un individuo potrebbe non avere avuto esperienze dirette di piccola corruzione però avvertire la corruzione come un problema rilevante per il suo paese<sup>13</sup>. Quindi si può ritenere che laddove esista una maggiore libertà di stampa e siano garantiti maggiori spazi di pluralismo politico la percezione della corruzione possa avere elevate possibilità di manifestarsi. Altra questione concerne la relazione tra la percezione della corruzione e

<sup>10</sup> Y. Achille, *Corruzione e buona governance*, in «Studi sulla questione criminale», n. 1, 2013, pp. 31-52.

<sup>11</sup> S. Rose-Ackerman e B. Palifka (a cura di), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, cit., p. 20.

<sup>12</sup> W. De Maria, *Measurements and Markets: Deconstructing the Corruption Perception Index*, in «International Journal of Public Sector Management», 2008, pp. 777-797.

<sup>13</sup> Per una analisi delle relazioni tra copertura mediatica dei periodici politici ed andamento del fenomeno cfr. M. Mazzoni, A. Stanziano e L. Recchi, *Rappresentazione, percezione della corruzione in Italia, verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in «Comunicazione Politica», n. 1, 2017, pp. 99-118.

l'andamento del fenomeno che è debole o quantomeno non sempre si presenta in maniera lineare. Le percezioni mutano più lentamente rispetto alla reale incidenza di un dato reato. Ipoteticamente, una campagna politica e legislativa anticorruzione potrebbe produrre in pochi anni risultati misurabili nei termini di un calo dei reati, ciononostante gli intervistati potrebbero per ragioni psicologiche conservare le percezioni prima sedimentate esprimendo ancora un alto livello di preoccupazione nei confronti di tale tematica. Per certi versi si propone anche in quest'ambito quella distinzione tra insicurezza percepita o soggettiva e insicurezza/rischio oggettivo che è propria della ricerca criminologica allorquando verifica che in presenza di un calo o un mancato aumento di determinati reati non segue un corrispondente calo nella percezione del rischio, anzi talvolta si registra un incremento<sup>14</sup>. Tuttavia, la constatazione di una non sempre verificabile correlazione tra la percezione di un fenomeno e la sua reale incidenza non deve portarci a sostenere posizioni iperboliche su di una loro totale sconnessione, infatti la relazione è socialmente mediata da un insieme di fattori sociali.

Gli indicatori soggettivi quindi più che misurare la reale diffusione dei comportamenti corruttivi, possono essere adoperati per inquadrare il livello di disapprovazione di specifiche categorie della popolazione in un determinato momento storico rispetto a una gamma di pratiche o azioni che non necessariamente rientrano nella definizione giuridica del fenomeno. Alcune ricerche empiriche hanno evidenziato che quando prevale una concezione estesa e diffusa di corruzione, tale da travalicare la sua definizione normativa allora tra gli intervistati risultano maggioritari giudizi più pervasivi e critici sul funzionamento del sistema politico e delle varie branche della Pubblica Amministrazione. Viceversa, quando è maggiormente diffusa una concezione ristretta, tale da delimitarlo al solo riferimento normativo, il fenomeno della corruzione è percepito come meno diffuso<sup>15</sup>. Il rapporto tra la dimensione normativa di certe tipologie di azioni e il livello di accettabilità sociale o di tolleranza verso le stesse è articolato e può presentare delle rimarchevoli differenze in conformità a fattori anagrafici, territoriali, di appartenenza politica o territoriale, in modo da

<sup>14</sup> M. Maneri, *Si fa presto a dire sicurezza. Analisi di un oggetto culturale*, in «Etnografia e ricerca sociale», 2013, pp. 283-309.

<sup>15</sup> D. Navot e I. Beer, *The Public's Conception of Political Corruption: A New Measurement Tool and Preliminary Findings*, in «European political Science», n. 17, 2018, pp. 93-110.

spaziare da generici «così fan tutti» a più sofisticate tecniche di neutralizzazione elaborate dai vari gruppi sociali.

A tal proposito, Heidenheimer ha individuato tre categorie di corruzione in base al livello di censura e alle percezioni sociali che si riscontrano tra la popolazione e tra gli appartenenti alla sfera politico-burocratica<sup>16</sup>. Tali categorie variano cromaticamente: nell'area nera rientrano quelle azioni che sono percepite come gravi e da condannare in maniera trasversale tra la cittadinanza; nell'area grigia, invece, s'identificano quelle azioni percepite come corruttive rispetto agli standard morali condivisi, ma che originano una spaccatura fra chi le ritiene da perseguire legalmente e chi al contrario pensa che siano tollerabili. Nella visione dell'autore in questa area rientrano gli episodi di piccola corruzione largamente diffusi e la differente percezione che suscitano tra le varie categorie della cittadinanza. Nell'area bianca, infine, si collocano quei comportamenti giudicati scorretti ma non tali da intaccare il sistema valoriale dominante e pertanto non meritevoli di un sanzionamento legale dalla maggioranza di una popolazione. Come è facilmente intuibile è l'area grigia della corruzione a porre le maggiori criticità e a presentarsi come scivolosa, giacché in essa sono compresi quegli atti che generano uno iato tra il giudizio dell'opinione pubblica e le posizioni della classe politico-burocratica detentrici del potere di definizione delle norme legali. Da tale punto di vista, le rilevazioni sulla percezione della corruzione forniscono delle informazioni su quanto e come certe modalità di comportamento si siano insinuate nei differenti ambiti sociali permettendo di poter valutare il loro livello di sedimentazione, censura o accettabilità sociale. In tal modo si forniscono elementi conoscitivi per la costruzione di campagne anticorruzione che siano orientate in riferimento alle caratteristiche specifiche di determinate fasce della popolazione o aree territoriali.

### 3. I risultati della ricerca

In questo paragrafo sono presentati i risultati della somministrazione di un questionario sulla percezione della corruzione tra gli studenti delle scuole secondarie delle Province di Caserta e Benevento<sup>17</sup>. Gli intervistati in prevalenza sono residenti nella Provincia

<sup>16</sup> A. Heidenheimer e M. Johnston, *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New York, Routledge, 2002.

<sup>17</sup> Il questionario è stato somministrato alle classi di terza, quarta e quinta degli Istituti secondari di secondo grado che hanno aderito alle attività seminariali del Centro studi sociali

di Benevento, circa il 77,4% del totale. La restante parte, il 22,6%, è composta da studenti residenti nella Provincia di Caserta. Gli intervistati sono di genere femminile nel 58,6% dei casi e di genere maschile nel rimanente 41,4% dei casi.

Il questionario è stato costruito con la finalità di rilevare le opinioni degli studenti riguardo a due ordini di questioni fondamentali: in primo luogo misurare la percezione circa la diffusione dei fenomeni corruttivi, facendo riferimento sia all'ambito territoriale (dal macro nazionale al micro comunale), sia alle categorie professionali o istituzionali e agli ambiti o settori della vita sociale ed economica che sono avvertiti come maggiormente esposti alla minaccia della corruzione; in secondo luogo, determinare il livello di riprovazione o tollerabilità rispetto a tutta una serie di comportamenti o atti che non sono necessariamente qualificati come illegali o criminali ma rientrano in una vasta gamma di situazioni della vita quotidiana e della cosiddetta zona grigia. Si può presupporre, specialmente per questa ultima tipologia di situazioni, che le opinioni degli studenti siano maturate e si siano sedimentate in maniera più diretta, basandosi sulla scorta delle informazioni reperite all'interno della propria rete di relazioni familiari ed amicali, e di conseguenza meno dipendenti dalle narrazioni che sono proposte dai mass media o che sono virali sui social.

Trattandosi di studenti di scuole superiori da un punto di vista anagrafico la distribuzione è abbastanza concentrata. Al 43,7% abbiamo soggetti tra i quindici e sedici anni, al 19,2% soggetti diciottenni. Con il 31,9%, diciassette anni è l'età modale.

Come si può osservare dalla tabella 1, gli studenti hanno la percezione di una estesa diffusione dei fenomeni corruttivi, soprattutto in riferimento alla dimensione nazionale e regionale, viceversa la loro rappresentazione cambia quando riflettono sulla situazione del proprio comune di residenza. Difatti solo il 29,7% degli intervistati ritiene che la corruzione sia un fenomeno molto diffuso nel proprio comune diversamente da quanto avviene quando si esprime sulla Campania e sull'Italia, dove si raggiungono, rispettivamente, l'89,9%

Bachelet Onlus. Il ciclo di seminari si è tenuto nel corso dell'anno scolastico 2018-2019 e hanno partecipato gli studenti dei seguenti Istituti: Liceo Classico Paritario «L. Sodo» di Cerreto Sannita; IIS «Galilei-Vetrone» Polo Scolastico di Guardia Sanframondi; IIS «A. Lombardi» di Airola; IIS Telesi di Telesse Terme; IIS «A. M. De' Liguori» di Sant'Agata de' Goti; IIS «U. Fragola» – Faicchio-Castelvenero – ITT di Faicchio; IIS «Carafa-Giustiniani» di Cerreto Sannita; Liceo Classico A. Nifo di Sessa Aurunca; Liceo scientifico «E. Majorana» di Santa Maria a Vico. La fase di somministrazione si è conclusa ad aprile 2019, sono stati raccolti 256 questionari.

TAB. 1. *Diffusione della corruzione nei diversi ambiti territoriali*

Risposta	Molto diffusa	Mediamente diffusa	Poco diffusa
Italia	84,8	13,2	0,2
Campania	89,9	9,3	0,8
Comune di residenza	29,7	27,3	43,3

Fonte: ns. elaborazione dati.

e l'84,8% delle risposte. Questa sorta di reticenza municipale si manifesta in maniera ancor più marcata osservando il dato di quanti ritengono che la corruzione sia un fenomeno poco diffuso: se a livello nazionale e regionale è quasi nulla la percentuale di risposte in tal senso (0,2% e 0,8%), a livello comunale invece è circa il 43,3% degli intervistati ad esprimersi in tal modo. Tale tendenza però non deve stupire, in quanto è abbastanza diffusa e riconosciuta in letteratura. Gli studiosi la definiscono come il paradosso della distanza. Gli individui, sulla base delle grandi inchieste tendono a percepire i governi centrali e le sfere più alte della Pubblica Amministrazione come irrimediabilmente corrotti, al contrario quando devono riferirsi a quegli Enti territoriali più vicini con i quali interagiscono regolarmente maturano dei giudizi meno negativi<sup>18</sup>.

Passando da una rappresentazione generale della diffusione della corruzione all'individuazione di precise e più circostanziate figure istituzionali o categorie professionali che sono percepite come maggiormente implicate (tab. 2), si osserva che, come prevedibile, tra queste premege l'ambito della politica. Nell'immaginario studentesco sono i politici nazionali e regionali ad essere i più compromessi in assoluto, rispettivamente con l'88,4% e l'86%, a tal riguardo è interessante notare che, come osservato in precedenza, anche in questa variabile la percezione muta quando ci si pone su un piano locale e quindi più prossimo al vissuto degli studenti, infatti nel caso dei politici locali il dato cala fino al 55,1%. A livello territoriale tale tendenza è più marcata nel beneventano che nel casertano (53,0% rispetto al 62%). Tra le altre figure si registrano percentuali di risposta superiori al 50% per gli ispettori che rilasciano permessi (65,8%) e per i magistrati e funzionari della giustizia (53,5%), seguono poi: le autorità fiscali (44,1%), le forze dell'ordine (43,4%) e le autorità ecclesiastiche (38,2%). Infine, sono percepiti come meno toccati dai

<sup>18</sup> S. Rose-Ackerman e B. Palifka (a cura di), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, cit., p. 20.

TAB. 2. *Diffusione della corruzione tra le seguenti figure*

Risposta	Molto diffusa	Abbastanza diffusa	Poco diffusa
Politici nazionali	88,4	7,8	3,9
Politici regionali	86,0	11,2	2,7
Politici locali	55,1	32,8	12,1
Dipendenti enti locali	37,5	38,3	24,1
Dipendenti sistema sanitario	39,3	30,6	30,2
Ispettori addetti al rilascio di permessi	65,8	21,4	12,8
Forze dell'ordine	43,4	36,3	20,3
Autorità fiscali	44,1	37,0	18,9
Funzionari giustizia	53,5	30,7	15,7
Autorità ecclesiastiche	38,2	27,1	34,7
Funzionari delle banche	35,2	38,3	26,5
Funzionari istruzione	32,9	32,2	34,9
Membri del terzo settore	21,0	34,2	44,8
Imprenditori e professionisti	26,1	30,0	43,9

*Fonte:* ns. elaborazione dati.

TAB. 3. *Gli ambiti più colpiti dalla corruzione*

Risposta	Sì	No
Sanità pubblica	31,3	68,7
Assistenza sociale	20,5	79,5
Mondo della scuola	19,7	80,3
Mondo del lavoro	67,2	32,8
Pubblica Amministrazione	61,8	38,2
Giustizia	47,1	52,9
Sicurezza e ordine pubblico	23,6	76,4
Fornitura di servizi	20,5	79,5

*Fonte:* ns. elaborazione dati.

fenomeni di corruzione i funzionari delle banche (35,2%), i funzionari dell'istruzione (32,9%), gli imprenditori (26,1%) e i membri del terzo settore (21%). Sulla base delle risposte fornite a questa variabile sembrerebbe emergere una visione della corruzione nella quale è preponderante l'influenza della sfera della politica e della Pubblica Amministrazione a discapito del mondo dell'economia, delle libere professioni e della società civile.

Disaggregando i dati a livello territoriale si nota una percezione più radicata e trasversale dei fenomeni corruttivi tra gli studenti casertani rispetto ai beneventani. Ad esempio, gli intervistati casertani considerano molto diffusi i fenomeni corruttivi tra le autorità ecclesiastiche nel 51,8% dei casi a fronte del 34,4% registrato tra gli studenti beneventani. Apprezzamenti maggiormente severi si



riscontrano pure nei confronti dei funzionari delle banche (50,9% di Caserta vs 30,6% di Benevento) e dei dipendenti del sistema sanitario (50,9% di Caserta vs 35,9% di Benevento). In controtendenza invece appare il dato sulle forze dell'ordine, per tale ambito sono gli studenti sanniti nel 46% dei casi a ritenere molto diffusi i fenomeni corruttivi, di contro al 33,9% osservato tra gli studenti casertani. Le informazioni al riguardo delle forze dell'ordine sono interessanti in quanto si può presupporre che siano tra le poche figure istituzionali con le quali gli intervistati abbiano avuto interazioni dirette, considerando inoltre che gli studenti sono in maggioranza residenti in comuni di piccole dimensioni.

Ancora, è stato domandato agli studenti di indicare i tre ambiti che a loro parere sono maggiormente colpiti dal dilagare degli episodi corruttivi (tab. 3). Al primo posto incontriamo il settore del mondo del lavoro con il 67,2%, in tale categoria rientrano tutte quelle situazioni che attengono al meccanismo delle assunzioni, alla regolarità dei contributi e al versante contrattuale. In seconda posizione con il 61,8% troviamo il settore della Pubblica Amministrazione che ingloba gli ambiti degli appalti, delle autorizzazioni e licenze che vengono concesse dagli Enti locali e dalle istituzioni pubbliche. Il terzo ambito ad essere stato evidenziato dagli intervistati è quello della giustizia con il 47,1%. A seguire poi si incontrano la sanità pubblica, indicata dal 31,3% degli intervistati, la sicurezza e ordine pubblico con il 23,6% ed infine con valori attorno al 20%, troviamo: la fornitura di servizi, l'assistenza sociale e il mondo della scuola. Anche in questo caso pare confermarsi il paradosso della distanza, siccome gli ambiti più vicini al vissuto degli studenti (scuola, sicurezza e ordine pubblico, assistenza sociale) si attestano su percentuali minori<sup>19</sup>.

Agli intervistati è stato richiesto di esprimere il loro parere sull'accettabilità sociale o meno a riguardo di una serie di azioni volte a condizionare il normale funzionamento della Pubblica Amministrazione e nello specifico accelerare i tempi per ottenere un servizio o conseguire una pratica. Le azioni sono state presentate secondo una logica incrementale di gravità, partendo dalla promessa di un favore, passando per la promessa di un regalo e concludendo con la promessa di una somma di denaro (tabb. 4, 5, 6).

La prima considerazione da fare è che per la maggioranza dei rispondenti il fare o promettere un favore non è un comportamento

<sup>19</sup> Per un'analisi di alcune pratiche studentesche come potenzialmente prodromiche della corruzione cfr. M. Dei, *Il cavolo a merenda: imbrogli a scuola e corruzione*, in «il Mulino», n. 1, 2017, pp. 127-134.

TAB. 4. *Grado di accettabilità del fare o promettere un favore per accelerare una pratica*

Risposta	Benevento	Caserta	Totale
Sempre accettabile	14,1	8,8	12,9
Accettabile in qualche circostanza	50,0	35,1	46,6
Inaccettabile	35,9	56,1	40,6

Fonte: ns. elaborazione dati.

TAB. 5. *Grado di accettabilità del fare o promettere un regalo per accelerare una pratica*

Risposta	Benevento	Caserta	Totale
Sempre accettabile	8,3	5,4	7,7
Accettabile in qualche circostanza	35,4	14,3	30,6
Inaccettabile	56,3	80,4	61,7

Fonte: ns. elaborazione dati.

TAB. 6. *Grado di accettabilità del dare o promettere una somma di denaro per accelerare una pratica*

Risposta	Benevento	Caserta	Totale
Sempre accettabile	5,7	6,9	6,0
Accettabile in qualche circostanza	21,8	8,6	18,7
Inaccettabile	72,5	84,5	75,3

Fonte: ns. elaborazione dati.

totalmente da censurare, difatti solo il 40,6% lo giudica inaccettabile, per quasi la metà degli intervistati, il 46,6%, è un'azione che in talune circostanze può essere accettata o compresa e per il restante 12,9% è sempre accettabile. In una prospettiva comparativa tale predisposizione è più accentuata tra gli studenti beneventani rispetto ai casertani, infatti per i primi fare o promettere un favore è considerato accettabile in qualche circostanza nel 50,0% dei casi e sempre accettabile nel 14,1%. I casertani al contrario esprimono un livello di condanna maggiore rispetto a tale comportamento, infatti nel 56,1% dei casi considerano inaccettabile tale pratica, la giustificano in alcune circostanze nel 35,1% dei casi e lo ritengono accettabile solo nell'8,8% dei casi. Passando dalla promessa di un favore alla promessa di un regalo, si osserva una crescita del livello di riprovazione morale tra gli studenti e pure per questo tipo di azione il livello di condanna è più marcato tra i casertani che fra i beneventani. Infatti, la promessa di un regalo è considerata inaccetta-

TAB. 7. *Grado di accettabilità di pagare una somma di denaro per le seguenti azioni*

Risposta	Inaccettabile	Mediamente accettabile	Totalmente accettabile
Essere selezionato per un reality show	59,4	20,5	20,1
Ottenere un diploma necessario per partecipare ad un concorso	74,1	10,4	15,5
Rinnovo patente senza effettuare visita oculistica	81,5	10,1	8,5
Annulare multa per sosta in posto auto disabili	72,0	16,1	11,9
Anticipare una visita ospedaliera	55,0	24,3	20,7
Accelerare rinnovo passaporto	69,5	16,9	13,7
Occultare un accertamento fiscale	75,1	10,8	14,1
Vincere un concorso pubblico	85,7	5,2	9,2
Voto di scambio	83,2	8,0	8,8

Fonte: ns. elaborazione dati.

bile in generale da oltre il 60% dei rispondenti (56,3% a Benevento e 80,4% a Caserta), accettabile in qualche circostanza dal 30,6% (35,4% a Benevento e 14,3% a Caserta) e sempre accettabile dal 7,7% (8,3% a Benevento e 5,4% a Caserta). In ultimo, la promessa di corrispondere una somma di denaro per accelerare una pratica è considerata un'azione da censurare da oltre il 75% degli studenti, poco più del 20% la considera accettabile in qualche circostanza e solo il 6% la ritiene sempre accettabile. Come nelle precedenti circostanze, in un'ottica comparativa tra le Province gli studenti casertani si schierano in maniera più marcata per posizioni di condanna intransigenti, infatti nell'84,5% dei casi considerano inaccettabile la promessa di denaro rispetto al 72,5% registrato a Benevento, però è leggermente superiore la quota di coloro che considerano la pratica sempre accettabile (6,9% vs 5,7% di Benevento).

In questa batteria di domande sono state presentate una serie di azioni che non fanno riferimento alla grande corruzione o a grandi episodi di malaffare ma delle pratiche che in determinati contesti possono essere intese come dei mezzi per velocizzare delle noie burocratiche o degli atti illegali di minor conto<sup>20</sup> (tab. 7). I comportamenti che fanno riscontrare un livello di riprovazione più alto sono quelli che hanno una configurazione più netta da

<sup>20</sup> Per ognuna di queste affermazioni è stato chiesto agli intervistati di collocare la propria posizione in un *continuum* da 1 a 5, dove la modalità di risposta 1 indica il livello di minima accettabilità e 5 il livello di massima accettabilità. In fase di elaborazione dei dati le risposte da 1 a 2 sono state accorpate in *Inaccettabile*, la 3 in *Mediamente accettabile* e la 4 e 5 in *Accettabile*.

un punto di vista giuridico, come il voto di scambio e la corruzione finalizzata al conseguimento della alterazione di un concorso pubblico, con percentuali intorno all'85%. Anche il corrompere per rinnovare la patente auto senza effettuare la visita oculistica è considerato inaccettabile da circa l'80% dei rispondenti, in tale caso si può presumere che l'alto livello di censura sia collegato al potenziale rischio che ne consegue per la collettività. Su dei valori di inaccettabilità comunque superiori al 70% ritroviamo quei comportamenti corruttivi volti ad occultare un accertamento fiscale, ottenere un titolo di studio necessario per la partecipazione ad un concorso pubblico e l'annullamento di una sanzione per una sosta in un posto destinato ai disabili. In tali circostanze ci troviamo dinanzi a delle azioni che da punto di vista etico sono considerate leggermente meno gravi e lesive dei diritti della collettività rispetto alle precedenti, ad esempio corrompere per acquisire i titoli per partecipare ad un concorso pubblico è considerato meno grave di corrompere per vincerlo.

Da tale prospettiva risulta sorprendente che si trovino su dei valori molto prossimi all'inaccettabilità atti corruttivi volti all'annullamento di una multa per sosta in posto riservato ai disabili e ad accelerare il rinnovo del passaporto, rispettivamente con il 72% e il 69,5%, poiché se per quanto concerne quest'ultimo caso il danno è scaricato su di un imprecisato numero di cittadini che si vede prolungati i tempi di attesa per l'ottenimento di un servizio, nella fattispecie della multa, invece, vi è il disabile che è la vittima ben identificabile di un torto, con il corruttore che cerca di sanare la sua infrazione. Spostandoci adesso sul versante di quei comportamenti che hanno fatto osservare delle percentuali di accettabilità maggiori, ovvero quando la somma delle modalità di risposta mediamente accettabile e totalmente accettabile ha superato il 40%, abbiamo: pagare una somma di denaro per partecipare ad un *reality* e pagare una somma di denaro per anticipare una visita specialistica ospedaliera. Se nel caso del *reality* si configura una corruzione tra privati che si concretizza in un ambito che può essere percepito come futile dalla popolazione studentesca, nell'altro, viceversa, ci troviamo dinanzi ad una situazione più allarmante in quanto circa quattro studenti su dieci ritengono che non sia da condannare chi, in una situazione di urgenza di carattere sanitario, decide di corrompere dei medici o il personale amministrativo al fine scavalcare delle altre persone in lista di attesa.

Sono state prospettate alcune delle principali motivazioni che nel dibattito pubblico sono solitamente associate al dilagare della

TAB. 8. *La principale causa della corruzione*

Risposta	Benevento	Caserta	Totale
Vicinanza tra Politica e Affari	19,9	13,8	18,5
Eccessiva Burocrazia	24,9	29,3	25,9
Scarso senso di legalità	32,8	41,4	34,7
Smodata ricerca di ricchezza e potere	25,4	37,9	28,2
Presenza organizzazioni criminali	6,5	31,0	12,0
Altro	5,4	3,4	4,7

*Fonte:* ns. elaborazione dati.

corruzione (tab. 8). Dalle spiegazioni che individuano la causa principale nell'eccessiva burocrazia e nell'invadenza della politica a quelle che si concentrano su fattori più soggettivi o culturali come lo scarso senso di legalità e la ricerca smodata di ricchezza e potere, per finire con una spiegazione, tipica del contesto meridionale, che lega la corruzione alla presenza delle organizzazioni criminali<sup>21</sup>. La differenza più evidente che si riscontra tra le risposte degli studenti delle due Province riguarda il ruolo delle organizzazioni criminali: se nel beneventano tale presenza è confermata solo dal 6,5% come una causa della diffusione della corruzione nel proprio territorio, nel casertano tale causa è addotta nel 31% delle risposte. Gli intervistati, pur vivendo a poche decine di chilometri di distanza, avvertono in maniera sideralmente differente l'incidenza delle organizzazioni criminali sul proprio territorio. Da un lato, la sua presenza è avvertita come marginale nella Provincia beneventana, dove storicamente latitano le grandi opere e i grandi investimenti pubblici e pertanto, in larga parte, si mostra come un territorio meno appetibile per le organizzazioni criminali. Dall'altro, nella Provincia di Caserta, più urbanizzata e in parte inglobata nell'area della periferia napoletana che da decenni conosce la presenza pervasiva di alcuni dei clan più temibili della Regione, il suo peso è percepito come asfissiante. Dall'osservazione delle altre informazioni contenute nella tabella si evince che nel Sannio lo scarso senso di legalità, con il 32,8%, è la causa principalmente riferita, di seguito abbiamo la smodata ricerca di ricchezza e potere con il 25,4%, l'eccessiva burocrazia con il 24,9% e la vicinanza tra politica e affari con circa il 20%. Gli studenti casertani che in

<sup>21</sup> La domanda prevedeva una sola risposta, però a causa del considerevole numero di risposte multiple (circa il 15% del totale) in fase di elaborazione dei dati si è deciso di rendere dicotomica ogni modalità di risposta. Inoltre, per tale motivo, i totali di colonna sono superiori a 100.

TAB. 9. *Denuncia di un atto di corruzione (spettatore)*

Risposta	Maschi	Femmine	Totale
Sì, sempre	32,4	46,3	40,5
Sì, però dipende dalle circostanze	49,5	43,5	46,0
No, non lo denuncerei	6,7	2,0	4,0
Non saprei	11,4	8,2	9,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati.

TAB. 10. *Denuncia di un atto di corruzione (vittima)*

Risposta	Maschi	Femmine	Totale
Sì, sempre	58,1	66,2	62,8
Sì, però dipende dalle circostanze	26,7	26,4	26,5
No, non lo denuncerei	4,8	0,7	2,4
Non saprei	10,5	6,8	8,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: ns. elaborazione dati.

quota maggiore hanno fornito risposte multiple, hanno indicato lo scarso senso di legalità con il 41%, la smodata ricerca di ricchezza con il 37,9% e poi su dei valori inferiori l'eccessiva burocrazia (29,3%) e la vicinanza tra politica e affari (13,8%).

Rispetto all'eventualità di essere spettatori di episodi corruttivi, tendenzialmente negli studenti prevale un atteggiamento non omertoso, infatti solo il 4,0% dichiara esplicitamente che non denuncerebbe e poco meno del 10% sostiene di non sapere come si comporterebbe (tab. 9). Però confrontando le posizioni in base al genere, si può osservare che nelle ragazze è presente una predisposizione più intransigente. Il 46,3% delle ragazze dichiara che denuncerebbe in ogni caso e il 43,5% che denuncerebbe però valutando le circostanze, tra i ragazzi, invece, prevale un atteggiamento più prudente. Circa la metà dei ragazzi ritiene che non sempre denuncerebbe l'episodio corruttivo, ma solo in base ad una valutazione delle circostanze e il 32,4% invece si dichiara determinato in ogni caso.

Se si prospetta agli intervistati l'eventualità di essere direttamente vittimizzati o danneggiati da un episodio corruttivo (tab. 10) allora la loro propensione alla denuncia si manifesta in maniera ancora più netta. Come in precedenza, pure in questa circostanza la propensione alla denuncia è più marcata tra le donne che tra

TAB. 11. *In caso di corruzione si rivolgerebbe a...*

Risposta	Benevento	Caserta	Totale
Forze dell'ordine	66,3	70,7	67,3
Magistratura	22,6	19,0	21,8
Politici locali	7,0	1,7	5,8
Giornalisti Tv	17,6	32,8	21,0
Parroci	8,0	10,3	8,6
Social media	12,1	8,6	11,3

Fonte: ns. elaborazione dati.

gli uomini, infatti il 66,2% delle ragazze denunciarebbe in ogni caso (58,1% tra i ragazzi) e nel 26,7% lo farebbe in base alle circostanze (26,4% tra i ragazzi). Le posizioni dubbiose o omertose sono generalmente minoritarie ma è significativo notare come siano quasi prettamente appannaggio dei ragazzi che nel 10,5% dei casi rispondono non saprei (6,8% tra le ragazze) e nel 4,8% che non denunciarebbero (0,7% tra le ragazze).

Infine, è stato chiesto agli intervistati (tab. 11) di indicare le persone o istituzioni che contatterebbero per denunciare un episodio di corruzione (era possibile dare fino a tre risposte). Confrontando gli andamenti provinciali si evince che gli studenti si rivolgerebbero in larghissima parte alle agenzie istituzionali di controllo sociale, in chiave comparativa le forze dell'ordine sono leggermente più popolari a Caserta rispetto a Benevento (70,7% vs 66,3%) e al contrario la magistratura riceve un consenso leggermente superiore a Benevento (22,6% vs 19,0%).

La politica locale, invece, incontra una fiducia praticamente nulla tra gli studenti casertani (1,7%) e un livello di poco superiore tra i beneventani (7,0%), i media tradizionali come la tv sono considerati un canale valido specialmente dai casertani con il 32,8%. I parroci infine sono considerati un punto di riferimento valido in queste circostanze per una quota di ragazzi che oscilla tra l'8,0% di Benevento e il 10,3% di Caserta.

#### 4. Conclusioni

La corruzione è da considerarsi come uno dei temi principali del dibattito pubblico e incontra l'interesse crescente degli studiosi che da diversi ambiti disciplinari ne analizzano i fattori causali, gli effetti sull'economia, i problemi della sua misurazione. Parimenti

alcuni settori della società civile si sono fatti promotori di campagne per la sensibilizzazione della popolazione al fine di promuovere riforme di carattere legislativo. Però, specialmente in riferimento al caso italiano, con il tempo tali iniziative rischiano di risultare divisive in quanto percepite come orientate in chiave politica se non partitica e pertanto perdere quel carattere aggregativo e inclusivo. Le campagne anticorruzione per rinnovarsi devono quindi affrontare questo tema non solo come una questione di controllo della criminalità e di denuncia della mala amministrazione, ma come uno spazio per rivendicare su larga scala un maggior riconoscimento dei propri diritti, una maggiore equità sociale e la diffusione della legalità. In tal senso, lo studio della percezione della corruzione è uno strumento conoscitivo che permette di analizzare ambiti e categorie sociali al fine di monitorare e analizzare il loro livello di censura o accettazione sociale in riferimento a determinate pratiche sociali.

Nell'ultimo paragrafo sono stati presentati i primi esiti di una ricerca sulla percezione della corruzione tra gli studenti delle scuole secondarie delle Province di Benevento e Caserta e, pur non potendone generalizzare i risultati, questi forniscono degli spunti di riflessione su alcune dinamiche che si intercettano su base territoriale. In primo luogo, gli studenti condividono una rappresentazione del fenomeno maggiormente caratterizzata dalla grande corruzione propria della politica nazionale e delle sue relazioni con la grande impresa. La percezione della corruzione cala man mano che si scende fino ad arrivare a quelle figure o istituzioni più prossime al territorio. Al contrario si riscontrano delle differenze tra le Province quando si deve esprimere il livello di accettazione rispetto ad alcune pratiche tipiche della piccola corruzione. In entrambi i territori prevalgono le posizioni di censura, però nel beneventano una quota non marginale di studenti tende a tollerarle se non giustificarle. Si può ipotizzare che in alcuni settori della Provincia beneventana, caratterizzata dall'essere formata in gran parte da comuni di piccole dimensioni, permanga una concezione delle relazioni su base particolaristica e familistica che porta a un livello di censura minore in riferimento a tali pratiche. Tale lettura può trovare una sponda nel fatto che gli intervistati beneventani in oltre il 90% dei casi non annoverano la presenza delle organizzazioni criminali quale fattore esplicativo della corruzione, al contrario di quanto avviene in Provincia di Caserta dove più del 30% degli intervistati si esprime in tal modo. Ma qui, la specificità dell'essere terra dei «casalesi» spiega da sé il dato.



# I beni confiscati alla criminalità organizzata: da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro

di Caterina De Benedictis

*Sommario:* 1. Contrastare l'economia criminale. - 2. Mappatura dei beni confiscati alla criminalità organizzata. - 2.1. I beni immobili. - 2.2. I beni aziendali. - 3. Conclusioni - Il «valore aggiunto sociale» nel riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati. - Bibliografia. - Sitografia.

## 1. *Contrastare l'economia criminale*

L'«economia criminale» consiste nell'insieme delle attività svolte dalle organizzazioni criminali, funzionali al conseguimento di guadagni economici. Si tratta di un guadagno immenso, sul quale non sempre è facile fornire indicazioni precise. Diverse sono le stime fatte nel corso degli anni<sup>1</sup>, nonostante non possa chiaramente trattarsi di misurazioni al millimetro. E ciò per una semplice ragione: ad oggi, infatti, risulta pressoché impossibile tracciare una linea di confine netta tra l'attività economica criminale e l'attività economica legale. Si tratta del concetto di *area grigia*, che coglie l'instaurarsi di relazioni tra le organizzazioni mafiose ed altri soggetti ad esse esterni. Essa «rappresenta il «luogo» dove le diverse tipologie di alleanze si stringono, si modellano e si ricompongono»<sup>2</sup>. Tali alleanze sono funzionali e fruttuose non solo per le organizzazioni mafiose, ma anche per gli agenti esterni. Si tratta, nello specifico, di politici, imprenditori, professionisti, dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione. E ciò è vero soprattutto dal momento in cui tali attori hanno la possibilità di fruire delle risorse possedute, attivate e messe in campo dalle organizzazioni mafiose.

Pertanto, posto che compiere un'analisi quantitativa efficace del fenomeno è impresa ardua se non impossibile, risulta più rilevante concentrare l'attenzione sugli strumenti sviluppati dal nostro Paese per contrastare l'attività economica criminale mafiosa. Tra questi

<sup>1</sup> SOS Impresa, *XIII Rapporto annuale*, 2012, <https://www.transcrime.it/>.

<sup>2</sup> Fondazione RES, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di R. Sciarone, Roma, Donzelli, 2011.

spiccano gli istituti giuridici promossi e messi in atto nel nostro Paese. Si tratta essenzialmente delle cosiddette misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca, volte appunto a sottrarre i beni dal circuito economico criminale di origine per destinarli ad altri circuiti leciti e legali<sup>3</sup>.

Il riferimento è, essenzialmente, alla disciplina introdotta nell'ordinamento italiano nel 1982, quando venne promulgata la legge n. 646/1982 (*Disposizioni in materia di prevenzione di carattere patrimoniale*), conosciuta anche, grazie ai suoi padri, con il nome di *Legge Rognoni-La Torre*. Successivamente, la legislazione in materia di prevenzione patrimoniale antimafia è andata via via arricchendosi, dando vita nel 2011 al d.lgs. n. 159/2011, ovvero il cosiddetto Codice Antimafia (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*)<sup>4</sup>. Si tratta, nello specifico, di un decreto legislativo che il Governo fu chiamato ad emanare con l'obiettivo di operare una sistematizzazione e razionalizzazione della legislazione vigente in materia antimafia. Ruolo centrale all'interno del Codice Antimafia assume lo strumento delle misure patrimoniali (artt. 1-81).

A livello legislativo spicca, infine, un ulteriore provvedimento, unico nel suo genere, tanto da rappresentare ancora oggi un modello di riferimento per i Paesi europei impegnati nella lotta alle mafie. È la legge n. 109/1996, nata come risposta della società civile ai tristemente noti attacchi della mafia nel triennio 1992-1995. L'associazione antimafia «Libera» presenta una petizione di legge popolare firmata da un milione di persone, con l'obiettivo di riformare la normativa in merito alla destinazione dei beni confiscati. La petizione insiste, in particolar modo, sull'importanza di restituire alla comunità i beni che le organizzazioni criminali avevano ottenuto e detenuto con la forza e l'intimidazione e che, successivamente, avevano perso. Ed è così che l'anno successivo viene approvata, direttamente dalla Commissione Giustizia in sede deliberante<sup>5</sup>, la legge n. 109/1996 (*Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati*), che istituisce lo strumento del riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie.

<sup>3</sup> Una breve panoramica riguardante i principali strumenti normativi che il nostro Paese possiede per contrastare l'attività economica criminale mafiosa sarà fornita nel paragrafo successivo.

<sup>4</sup> A. Balsamo e C. Maltese, *Il Codice Antimafia*, Collana «Il penalista», Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>5</sup> Si tratta di un'eventualità consentita esclusivamente per i provvedimenti ritenuti non solo particolarmente importanti, ma anche capaci di raccogliere un unanime consenso.

Tuttavia, gli effetti degli istituti giuridici da soli non sono stati in grado di evirare il fenomeno. E ciò perché la capacità di presa delle attività economiche criminali, sociale prima ancora che economica, ovvero la potenza e la durezza della mafia, derivano e sono inestricabilmente connesse al legame che essa stringe con il territorio e con la società in cui agisce. Sostiene infatti Rocco Sciarrone:

Se il controllo del territorio è la forma più evidente delle modalità attraverso cui il potere mafioso viene esercitato, il riferimento al capitale sociale richiama l'attenzione sui meccanismi fondativi di questo potere, quelli che lo generano e lo perpetuano. È proprio la capacità di accumulare e impiegare capitale sociale, ovvero di allacciare «relazioni esterne» e di poter contare su un ampio e variegato serbatoio di risorse relazionali utilizzabili per fini molteplici, che permette di spiegare la forza e la persistenza della mafia<sup>6</sup>.

Appare dunque chiaro che un'opera di contrasto efficace alle azioni della criminalità organizzata debba necessariamente combinare il fronte della repressione al fronte della prevenzione. Occorre, infatti, mettere in atto una serie di strategie e di interventi capaci di indebolire prima e di distruggere poi il potere e la legittimazione delle mafie. Tali interventi riguardano preliminarmente l'attivazione di azioni il cui obiettivo consista nella costruzione o nel rafforzamento di un tessuto sociale capace di trasmettere valori diversi da quelli propugnati dalla criminalità organizzata. E ciò è tanto più necessario quanto più ci si riferisce alle fasce della popolazione maggiormente a rischio nel trasformarsi in «bacini di reclutamento per attività criminali».

Dunque, per combattere efficacemente il fenomeno mafioso è indispensabile compiere azioni capaci di «riconvertire il “capitale sociale mafioso” in “capitale sociale puro”»<sup>7</sup>. Dove con «capitale sociale» si intende «la fiducia, il rispetto delle regole civili, gli spazi di cittadinanza attiva, cioè quegli elementi che migliorano i livelli della qualità di vita degli individui e che rappresentano risorse fondamentali per lo sviluppo sociale ed economico»<sup>8</sup>. Da James Coleman (1990) a Robert Putnam (1993), molti sociologi e scienziati sociali hanno affrontato il tema, tentando di fornirne definizioni

<sup>6</sup> Fondazione RES, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, cit., p. 7.

<sup>7</sup> M. Baldascino e M. Mosca, *Il valore sociale delle aziende confiscate*, in «Rassegna Economica, Rivista Internazionale di Economia e Territorio», n. 1, 2014.

<sup>8</sup> M. Mosca, *Welfare e contrasto alla criminalità*, in M. Musella (a cura di), *La fine è l'inizio*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 350.

specifiche ed esaurienti. In tal sede, rispondendo all'impostazione metodologica di Carlo Trigilia, il capitale sociale: «[...] è costituito dall'insieme di relazioni personali di un soggetto che gli consentono di perseguire i propri fini utilizzando risorse aggiuntive rispetto al capitale finanziario e a quello umano di cui dispone»<sup>9</sup>.

Un simile elemento, come dimostra un'analisi della letteratura in merito, sembra contribuire notevolmente al processo di sviluppo, sia economico che civile, di un determinato territorio o paese. Maggiore è dunque il livello di capitale sociale accumulato in un determinato territorio, maggiore sarà la possibilità che al suo interno si inneschino dei processi virtuosi per lo sviluppo economico e sociale. Ne consegue che, insistere sulla determinazione di un buon livello di capitale sociale, significa creare le cosiddette precondizioni di uno sviluppo economico-sociale.

Per contribuire alla lotta alla criminalità è necessario indebolire le determinanti del consenso sociale utilizzato dalle organizzazioni criminali in modo da spezzare il circolo vizioso che va dall'impoverimento sociale e culturale al rafforzamento di un modello di sviluppo sostenuto dalla criminalità. La promozione di iniziative che stimolino attività pro sociali in grado di favorire l'accumulazione di capitale sociale «puro» può influire sul set di scelte degli individui e spingerli a preferire attività legali ad attività illegali<sup>10</sup>.

Occorre pertanto attivare percorsi di messa in comune di risorse e competenze, ovvero di collaborazione, che siano volontari e innovativi e che interessino diversi soggetti locali, al fine di raggiungere obiettivi sociali comuni.

L'intervento sul capitale sociale mafioso può determinare una diversa allocazione dello stesso, verso il sostegno e la promozione delle libertà sostanziali delle persone e degli interessi generali di una comunità democratica. Si tratta, in altre parole, di promuovere percorsi di *empowerment* e di sviluppo dei territori, agendo sulla dotazione e qualità del capitale sociale, che contribuisca a promuovere il rispetto delle regole democratiche, del vivere civile e del buon funzionamento delle Istituzioni pubbliche<sup>11</sup>.

Nell'azione di riconversione del capitale sociale mafioso in capitale sociale puro, può giocare un ruolo fondamentale il tema della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>9</sup> C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 97.

<sup>10</sup> M. Mosca, *Welfare e contrasto alla criminalità*, in *La fine è l'inizio*, a cura di M. Musella, Torino, Giappichelli, 2011, p. 350.

<sup>11</sup> M. Baldascino e M. Mosca, *Il valore sociale delle aziende confiscate*, cit., p. 159.

## 2. Mappatura dei beni confiscati alla criminalità organizzata<sup>12</sup>

Lo strumento della destinazione dei beni sequestrati e confiscati è affidato nel nostro Paese all’Agenzia nazionale per l’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, istituita con la legge n. 50/2010.

I beni confiscati alle mafie si distinguono in beni mobili, beni mobili registrati, beni immobili e beni aziendali. Tra i beni mobili rientrano i crediti personali, i Titoli di Stato, i gioielli, ecc.; tra i beni mobili registrati si annoverano le auto, le barche, le moto, ecc.; con beni immobili si intendono i terreni, i locali, le ville, gli appartamenti, ecc.; infine, quando si parla di beni aziendali il riferimento è ad azioni, fabbriche, impianti produttivi, quote societarie ecc. Tra questi, i beni mobili e i beni mobili registrati non possono – tranne casi eccezionali – essere direttamente destinati e, per tale ragione, non saranno presi in considerazione ai fini della mappatura. I beni immobili e aziendali, invece, possono essere destinati a diversi soggetti.

In particolare, i beni immobili vengono gestiti dall’ANBSC fino al momento in cui l’Agenzia ultima i procedimenti per la destinazione. A quel punto i beni immobili vengono destinati in prima battuta – dipendentemente dalla finalità individuata per il loro riutilizzo – al patrimonio dello Stato, al patrimonio indisponibile degli Enti locali, alla vendita o a specifici soggetti individuati dal Codice Antimafia. Nel momento in cui i beni immobili vengono destinati come appena descritto, diverse sono le situazioni che possono verificarsi. Infatti, nel caso in cui il bene venga destinato al patrimonio dello Stato, esiste la possibilità – qualora siano individuate finalità economiche dal Ministro dell’Interno – che il bene venga utilizzato dall’ANBSC. Se, invece, il bene viene destinato al patrimonio indisponibile degli Enti locali (ovvero Comuni, Province, Regioni e – dalle modifiche apportate dalla legge n. 132/2018 – Città metropolitane) ove l’immobile è sito, ciò avviene per finalità di carattere istituzionale, sociale o economico. In questo caso, gli Enti locali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione – con apposita convenzione e a titolo gratuito – a soggetti particolarmente rappresentativi degli Enti locali aventi finalità pubbliche e sociali.<sup>13</sup> Tali soggetti possono anche ottenere

<sup>12</sup> Per realizzare la mappatura dei beni immobili e aziendali confiscati sono stati utilizzati i dati in possesso dell’ANBSC aggiornati al 17 giugno 2020.

<sup>13</sup> Si tratta dei soggetti individuati dall’art. 48, comma 3, lett. c) del Codice Antimafia: comunità, anche giovanili, Enti, associazioni maggiormente rappresentative degli Enti locali,

la destinazione del bene – sempre attraverso apposita convenzione – gratuitamente e direttamente dall’ANBSC, qualora secondo i criteri stabiliti dal Consiglio Direttivo dell’Agenzia fosse evidente la destinazione sociale del bene. In ultima istanza, come introdotto dall’art. 36 della legge n. 138/2018, se i beni immobili non potessero essere destinati o trasferiti per finalità di pubblico interesse, esiste la possibilità che vengano venduti. Per quanto riguarda invece la destinazione dei beni aziendali, si evidenziano procedure diverse. I beni aziendali, infatti, nel momento in cui non vengono più gestiti e amministrati dall’Agenzia, possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato o, più frequentemente, destinati con provvedimento dell’Agenzia tramite l’affitto, la vendita o la liquidazione. In particolare, sia la liquidazione che la vendita sono effettuate dall’Agenzia nel caso in cui l’opzione risulti di maggiore utilità per l’interesse pubblico o se questa sia finalizzata al risarcimento delle vittime di mafia. Le modalità e le ragioni alla luce delle quali si motiva l’affitto sono invece maggiormente complesse. Infatti, può avvenire o quando si prospetta una buona continuazione o ripresa dell’attività produttiva o quando a richiederlo sono cooperative di lavoratori dipendenti dell’impresa confiscata. Nel primo caso l’affitto avviene a titolo oneroso a imprese e società, siano esse pubbliche o private. Nel secondo caso, invece, l’affitto viene concesso in comodato, senza oneri a carico dello Stato.

Riassumendo, i beni immobili e aziendali – una volta confiscati in via definitiva – vengono gestiti e amministrati dall’ANBSC. Quest’ultima avvia il processo di destinazione del bene, alla cui conclusione il bene potrà dirsi effettivamente *destinato*. Se il bene invece è amministrato dall’Agenzia ma non ancora ceduto definitivamente all’ente preposto sarà definito *in gestione*.

## 2.1. *I beni immobili*

L’analisi che segue riguarderà adesso la sola categoria dei beni immobili destinati, dal momento che ciò permetterà di focalizzare l’attenzione su alcuni aspetti fondamentali: lo stato di procedura di

organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, associazioni di protezione ambientale riconosciute, altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro, operatori dell’agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti, Enti parco nazionali e regionali.

destinazione dei beni, la loro distribuzione sul territorio nazionale, le loro caratteristiche, i principali utilizzi che di essi si fanno, nonché i principali soggetti cui questi sono destinati.

Su un totale di 33.777 beni immobili, 17.330 (51%) sono beni ancora in gestione e quindi amministrati dall'ANBSC, mentre 16.447 (49%) sono stati destinati per un riutilizzo istituzionale o sociale.

Relativamente ai beni immobili destinati, si noti come l'83% sia rinvenibile al Sud, mentre il 17% al Centro e al Nord. A tal proposito, si fa riferimento ad una ricerca condotta e pubblicata nel 2018, avente l'obiettivo di effettuare una prima mappatura relativa allo stato di utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Da ciò emerge come, nonostante in questi ultimi due anni il numero totale dei beni immobili sia in gestione che destinati sia effettivamente aumentato<sup>14</sup>, la distribuzione territoriale nel nostro Paese è rimasta essenzialmente immutata.

Tuttavia, nonostante le Regioni meridionali possano vantare una sorta di *primato* per quanto riguarda la presenza di beni confiscati alla criminalità organizzata, è interessante individuare le prime sei Regioni che si contraddistinguono per incidenza maggiore di beni immobili.

Come si nota, le prime tre posizioni sono ricoperte dalle Regioni meridionali note per le particolari caratteristiche e la lunga tradizione che contraddistingue la criminalità organizzata. Si tratta, nello specifico, di *cosa nostra* siciliana, della *camorra* campana e della *'ndrangheta* calabrese. Eppure, fuori dal podio si ritrova un'altra sola Regione meridionale, ovvero la Puglia. Incidenza rilevante di beni immobili confiscati alla mafia è evidente in Regioni come la Lombardia e il Lazio, a testimonianza del fatto che il fenomeno della criminalità organizzata non può e non deve più essere pensato e – di conseguenza combattuto – come un fenomeno che interessa e colpisce le sole Regioni meridionali. Ciò detto, si osservi come le prime sei Regioni sul podio, dunque, ospitano da sole l'84% dei beni immobili in gestione e il 93,4% dei beni immobili destinati. In particolare, è soprattutto nei Comuni capoluogo delle sei Regioni individuate che si trova il maggior numero di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Nello specifico, nei Comuni di Palermo, Napoli, Milano, Reggio di Calabria, Roma e Bari, si trova il

<sup>14</sup> Il totale dei beni immobili – sia in gestione che destinati – era nel 2018 pari a 32.448, mentre nel 2020 ammonta a 33.777. Cfr. C. De Benedictis, *Focus: i beni confiscati*, in SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2019.

TAB. 1. *Beni immobili in gestione e destinati per Regione*

Regione	Beni in gestione		Beni destinati		Totale	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Sicilia	6.267	36,20	6.362	38,70	12.629	37,40
Campania	2.340	13,50	2.623	16,00	4.963	14,70
Calabria	1.850	10,70	2.883	17,50	4.733	14,00
Lombardia	1.898	11,00	1.153	7,00	3.051	9,00
Puglia	1.053	6,00	1.530	9,30	2.583	7,60
Lazio	1.191	6,90	821	5,00	2.012	6,00
Piemonte	624	3,60	178	1,00	802	2,40
Emilia-Romagna	631	3,70	144	0,90	775	2,30
Toscana	390	2,20	135	0,80	525	1,50
Veneto	278	1,60	126	0,78	404	1,20
Liguria	253	1,50	117	0,70	370	1,10
Abruzzo	198	1,10	112	0,70	310	0,90
Sardegna	153	0,90	145	0,90	298	0,90
Umbria	75	0,40	43	0,30	118	0,40
Marche	38	0,20	19	0,10	57	0,17
Friuli-Venezia Giulia	38	0,20	19	0,10	57	0,17
Basilicata	21	0,12	11	0,07	32	0,09
Valle d'Aosta	24	0,13	7	0,04	31	0,09
Trentino-Alto Adige	0	0,00	16	0,09	16	0,05
Molise	8	0,05	3	0,02	11	0,03
Mezzogiorno	11.890	69,00	13.669	83,00	25.559	76,00
Centro-Nord	5.440	31,00	2.778	17,00	8.218	24,00
Italia	17.330	100,00	16.447	100,00	33.777	100,00

*Fonte:* elaborazione dati ANBSC, 2020.

15% (2.593) del totale nazionale dei beni immobili in gestione e il 21% (3.488) del totale nazionale dei beni immobili destinati.

Il primo elemento riguardante i beni immobili destinati che si intende approfondire consiste nell'aspetto relativo alla tipologia del bene. Infatti, come si è sottolineato inizialmente, i beni immobili si dividono in diverse categorie: ville, appartamenti, fabbricati rurali, locali, terreni, ecc. Per cercare di capire attraverso quali settori si esplicita l'azione della criminalità organizzata all'interno del nostro territorio, dunque, risulta particolarmente interessante individuare le principali tipologie dei beni immobili che sono stati confiscati in via definitiva e già destinati ad un nuovo riutilizzo.

Posto che l'elenco relativo alle differenti tipologie di beni immobili è notevolmente ampio<sup>15</sup>, alcune categorie ricorrono in

<sup>15</sup> Abitazione indipendente; albergo, pensione; unità immobiliare; appartamento in condominio; box, garage, autorimessa, posto auto; casa di cura, ospedale; ex fabbricato rurale;



TAB. 2. *Principali tipologie dei beni immobili destinati*

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Appartamento in condominio	3.675	79,5	946	20,5	4.621	28,0
Terreno agricolo	3.577	93,0	267	7,3	3.844	23,5
Box, garage, autorimessa, posto auto	1.420	75,0	467	25,0	1.887	11,5
Altro	4.997	70,2	1.098	29,8	6.095	37,0
Totale	13.669	83,0	2.778	17,0	16.447	100,0

Fonte: elaborazione dati ANBSC, 2020.

ogni analisi, interessando tanto il Sud quanto le Regioni centro-settentrionali. Osservando la tabella 2 è possibile notare come la maggior parte dei beni immobili destinati sia rappresentata da appartamenti in condominio (28%) e da terreni agricoli (23,5%); numerosi sono anche i box, i garage, le autorimesse e i posti auto (11,5%). In totale, dunque, su 16.447 beni immobili destinati in tutta Italia, circa il 63% appartiene a una delle suddette tipologie, mentre il restante 37% – molto più eterogeneo – appartiene alla categoria «Altro», all'interno della quale rientrano le numerose altre tipologie elencate nella nota 10 a piè di pagina.

A questo punto, facendo riferimento al totale dei 16.447 beni immobili destinati fino al 2020, è possibile osservare quali modalità di destinazione e finalità di utilizzo siano prevalentemente diffuse. Relativamente alla distribuzione territoriale, osservando la tabella 3 e la tabella 4, si noti come in entrambe le aree geografiche prese in considerazione la situazione rimanga stabile, ricalcando i valori che si evidenziano a livello nazionale. Infatti, su 16.447 beni immobili, l'81% è stato destinato al patrimonio degli Enti locali, il 14% al mantenimento al patrimonio dello Stato e il 4,5% alla vendita. Il restante 0,5%, rappresentato da una totalità di 95 beni, è composto da 79 beni immobili reintegrati nel patrimonio aziendale della Regione Sicilia, da 15 beni distrutti o demoliti – di cui 13 in Campania e 2 in Calabria), nonché da un bene con revoca di destinazione nella Regione Toscana.

fabbricato in corso di costruzione indivisibile; fabbricato industriale; locale per esercizi di sport; istituto di credito, cambio e assicurazione; laboratorio per arti e mestieri; magazzino sotterraneo di deposito derrate; magazzino, locale di deposito; negozio, bottega; scuola, laboratorio scientifico; opificio; stalla, scuderia; terreno agricolo; terreno con fabbricato rurale; terreno edificabile; terreno non definito; tettoia chiusa o aperta; unità a destinazione comm. e ind.; unità per alloggi e usi collettivi; unità a uso abitativo e assim.; villa, castello.

TAB. 3. *Modalità di destinazione dei beni immobili destinati*

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Trasferimento al patrimonio degli Enti locali	11.306	84,7	2.045	15,3	13.351	81,0
Mantenimento al patrimonio dello Stato	1.784	78,9	478	21,1	2.262	14,0
Vendita	485	65,6	254	34,4	739	4,5
Altro	94	99,0	1	1,0	95	0,5
Totale	13.669	83,0	2.778	17,0	16.447	100,0

*Fonte:* elaborazione su dati ANBSC, 2020.

TAB. 4. *Tipologia di utilizzo dei beni immobili destinati*

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Scopi sociali	7.863	84,0	1.493	16,0	9.356	57,0
Fini istituzionali	3.264	86,4	514	13,6	3.778	23,0
Soddisfacciamento creditori	223	53,2	196	46,8	419	2,5
Usi governativi	489	83,0	101	17,0	590	3,6
Ordine pubblico	70	100,0	0	0,0	70	0,4
Non specificato	1.760	78,8	474	21,2	2.234	13,5
Totale	13.669	83,0	2.778	17,0	16.447	100,0

*Fonte:* elaborazione su dati ANBSC, 2020.

Come si nota dalla tabella 3, le modalità di destinazione che si ritrovano nelle due aree geografiche sono le stesse e, seppur in proporzioni diverse, evidenziano una maggioranza di beni immobili destinati al patrimonio degli Enti locali (81%). In particolare, l'85% dei beni immobili trasferiti al patrimonio degli Enti locali si trova nel Mezzogiorno, mentre il 15% nelle Regioni del Centro-Nord. Nel dettaglio, dei beni immobili destinati al patrimonio degli Enti locali, la maggior parte è affidata ai Comuni, mentre una minima parte viene destinata alle Province e alle Regioni. Entrando maggiormente nello specifico, dei beni immobili destinati agli Enti territoriali, il 12.770 beni arrivano ai Comuni: si tratta del 95,6% del totale dei beni immobili, di cui l'84% viene destinato ai Comuni meridionali e il restante 15,6% alle amministrazioni comunali centro-settentrionali. A tal proposito, è interessante notare – come sancito dal Codice Antimafia – che nel caso in cui il bene venga destinato al patrimonio indisponibile degli Enti locali ove l'immobile è sito, ciò avviene principalmente per finalità di carattere sociale e istituzionale, come si vedrà di seguito. In questo caso, gli Enti locali possono ammi-

nistrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione – con apposita convenzione e a titolo gratuito – a soggetti particolarmente rappresentativi degli Enti locali aventi finalità pubbliche e sociali. In particolare, su un ampio campione costituito da 5.490 beni immobili destinati, si osservi come il 13% (730) sia stato affidato – tramite bando indetto dall'ente locale preposto – a soggetti rappresentativi del Terzo Settore, tra cui spiccano le Fondazioni (50), i Consorzi (85), le Cooperative sociali (288) e le Associazioni (307). Rilevante anche il numero di beni immobili destinati e assegnati al mondo cattolico (33), alle organizzazioni sportive (34), nonché soprattutto a coprire le implicazioni delle situazioni di emergenza abitativa (147).

In misura minore, anche se rilevante, i beni immobili vengono invece destinati per il mantenimento al patrimonio dello Stato. Del 14% dei beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato, il 79% si rinviene nel Sud Italia e il 21% al Centro e al Nord. Diversamente da quanto avviene nel caso in cui i beni immobili vengono trasferiti al patrimonio degli Enti locali, la situazione relativa al mantenimento al patrimonio dello Stato appare notevolmente più eterogenea. Infatti, del 14% dei beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato, il 35% viene destinato ai Carabinieri, il 21% ai Ministeri, il 20% alla Guardia di Finanza e l'8% alla Polizia di Stato. Infine, tralasciando quello 0,5% pocanzi analizzato, è la vendita la modalità di destinazione meno frequente (4,5%), tanto nel Meridione (66%) quanto nelle Regioni centro-settentrionali (34%).

Inoltre, come discusso in precedenza, i beni immobili possono essere destinati per diverse finalità, siano esse sociali, istituzionali o economiche. In relazione alla finalità di destinazione che si individua per un determinato bene immobile, dunque, si hanno diverse modalità di utilizzo del bene stesso. Infatti, come si rileva dall'analisi della tabella 4, i beni immobili vengono utilizzati prevalentemente per scopi di natura sociale (57%) e per finalità istituzionali (23%). Tale dato è perfettamente coerente con quanto appena analizzato. Gli scopi sociali e le finalità istituzionali, infatti, sono prevalentemente perseguite dagli Enti locali, al cui patrimonio sono appunto destinati la maggior parte dei beni immobili, più esattamente l'81% dei 16.447 beni immobili destinati in tutta Italia. In particolare, degli immobili utilizzati per scopi sociali l'84% si trova nel Mezzogiorno e il 16% al Centro-Nord. Per quanto riguarda le finalità istituzionali, la situazione è la medesima: l'86% si rinviene al Sud e il restante 14% nelle Regioni centro-settentrionali. La stessa coerenza si osserva in riferimento ai dati relativi alla vendita: infatti, una delle principali ragioni per cui i beni immobili vengono

venduti consiste nell'opportunità che da ciò scaturisce di soddisfare i creditori. Su un 4,5% di beni immobili destinati alla vendita, dunque, il 2,5% viene utilizzato proprio per il soddisfacimento dei creditori. In questo caso la differenza tra Sud e Centro-Nord è meno evidente: si parla, infatti, di una percentuale del 53% nel Mezzogiorno, contro il 47% delle Regioni centro-settentrionali.

Dall'elaborazione dei dati forniti dall'ANBSC, infine, risulta rilevante il numero dei beni immobili destinati per finalità non bene specificate (13,5%). Si tratta di un dato meno preoccupante rispetto a quello individuato nella ricerca del 2018, dalla quale si evidenziava la presenza di un 18% di beni immobili la cui destinazione non veniva appunto specificata. Tale discrepanza si spiega alla luce di un miglioramento della qualità dei dati forniti dall'ANBSC, che aggiunge alla lista relativa alla tipologia di utilizzo dei beni immobili destinati, i cosiddetti «Usi governativi» (3,6%), nonché le finalità di «Ordine pubblico» (0,4%).

Sulla base di quanto analizzato finora, una precisazione risulta indispensabile. Quale che sia l'uso che l'ente individuato alla destinazione del bene intende realizzare, infatti, appare indispensabile che lo scopo principale consista – e debba sempre consistere – nella restituzione alla collettività tutta del bene sottratto alla criminalità organizzata. Come spiegato in sede introduttiva, infatti, l'istituto della confisca – e successivamente della destinazione – dei beni precedentemente posseduti e utilizzati dalla criminalità organizzata, assume forza e concretezza solo laddove il capitale sociale mafioso venga trasformato in capitale sociale puro. Affinché ciò avvenga, la comunità deve avere la possibilità di appropriarsi – non solo nel senso metaforico del termine – del bene in questione, interrompendo e soprattutto invertendo il processo di legittimazione dell'azione della criminalità organizzata. Tuttavia, in particolare per quanto riguarda gli immobili, accade frequentemente che il bene – spesso inutilizzato da tempo – necessiti di interventi di ristrutturazione che soprattutto i piccoli Comuni non risultano essere in grado di realizzare. Come riportato da un'inchiesta firmata dal Corriere della Sera, «Sebbene la destinazione sia l'ultimo atto di un processo che toglie al mafioso per restituire la ricchezza allo Stato e ai cittadini, talvolta finisce per rappresentare un costo insostenibile»<sup>16</sup>. In particolare, fa-

<sup>16</sup> <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/criminalita-65mila-beni-sequestrati-confiscati-8-anni-nessuno-sa-quanto-valgano/263cba58-36f4-11ea-8c20-22605fcc4a4b-va.shtml#>.

ciendo riferimento ai dati messi a disposizione dall'ANBSC relativamente allo stato di utilizzo vero e proprio dei beni immobili destinati, risulta che su un totale di 16.447 beni immobili destinati, si posseggano chiare informazioni solo su 5.490 beni, ovvero sul 33% del totale. Il 19% di questi ultimi risulta essere composto da beni non utilizzati. Le ragioni del non utilizzo variano dall'occupazione abusiva all'assenza di bandi pubblicati dagli Enti locali per pianificare il riutilizzo; dalle criticità edilizie alla necessità di attuare percorsi di ristrutturazione; dalle condizioni fatiscenti in cui il bene si presenta alla sua totale insanabilità; dalla necessità di reperire finanziamenti per la ristrutturazione alla mancanza di risorse finanziarie a disposizione dello specifico ente locale coinvolto nel processo di riutilizzo. Nel 3,5% dei casi, infine, si assiste alla pubblicazione del bando da parte dell'Ente locale e, contemporaneamente, ad una totale assenza di partecipazione e interesse esterno.

A ciò si aggiunge il fatto che in numerosissimi casi la comunità di riferimento non risulta minimamente essere al corrente non solo della destinazione individuata per il bene in questione, ma addirittura dell'esistenza stessa di quest'ultimo. Tuttavia, prendendo come riferimento normativo il Codice Antimafia, una simile condizione dovrebbe essere assolutamente evitata dall'azione di monitoraggio che l'ANBSC dovrebbe svolgere in accordo con gli attori cui i beni immobili vengono effettivamente destinati. Gli Enti in questione – così come riportato dall'art. 48 del d.lgs. n. 159/2011 (Codice Antimafia) – sono infatti tenuti a pubblicare sui propri siti istituzionali un'apposita sezione contenente i dati relativi ai beni acquisiti. Tale sezione, da aggiornare con cadenza mensile, dovrebbe contenere le informazioni sulla consistenza e l'utilizzo del bene. In caso di assegnazione a terzi, inoltre, bisognerebbe rendere noti anche i dati identificativi del concessionario, nonché l'oggetto, gli estremi e la durata dell'atto di concessione. Sempre secondo l'art. 48 del d.lgs. n. 159/2011, la mancata pubblicazione di tali informazioni risulta essere sanzionabile, comportando responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 33/2013. Ciononostante – stando all'inchiesta realizzata dal Corriere della Sera – sono pochissimi gli Enti a rispettare queste regole. A titolo esemplificativo, si fa brevemente riferimento ai sei Comuni capoluogo che si contraddistinguono per una maggiore concentrazione di beni immobili destinati all'interno del loro territori. Nel Comune di Palermo, su un totale di 1.991 beni immobili destinati, compaiono nell'elenco aggiornato al 31/01/2020 solo 287 beni (14%). A Napoli la percentuale dei

beni censiti al 31/12/2019 ammonta al 42%, ovvero 113 beni sul totale dei 271. Altrettanto critica è la situazione per il Comune di Reggio di Calabria, il cui sito – aggiornato al 07/11/2018 – riporta un elenco di 340 beni, laddove l’ANBSC individua un totale di 487 beni immobili destinati. La lista più aggiornata è quella del Comune di Milano che, fino al 31/06/2020 riporta un elenco di 203 beni (75%), contro i 271 censiti dall’ANBSC. Migliore la situazione per il Comune di Roma, dove i beni immobili destinati – secondo l’ANBSC – sono 283, mentre il sito istituzionale, aggiornato al 27/02/2020 ne riporta 232 (82%). Lo stesso, infine, si riscontra per il Comune di Bari, il cui elenco aggiornato al 31/01/2019, mostra un totale di 150 beni (79%), contro i 189 resi noti dall’Agenzia<sup>17</sup>.

## 2.2. *I beni aziendali*

Si focalizza adesso l’attenzione sui beni aziendali. Tra i beni aziendali rientrano quote societarie, azioni, fabbriche, stabilimenti industriali, impianti produttivi, attività commerciali, ecc. I beni aziendali sia in gestione che destinati in Italia sono 4.040: di questi il 67% è ancora in gestione dell’ANBSC, mentre il 33% è stato destinato definitivamente. Su un totale di 37.817 beni sia immobili che aziendali – in gestione e destinati – solo l’11% è rappresentato dai beni aziendali. La maggior parte di questi beni è sita nel Mezzogiorno, dove si trova il 67% dei beni aziendali ancora destinati dall’ANBSC e il 79% dei beni aziendali già destinati; nelle Regioni centro-settentrionali, invece, si trova il 33% delle aziende ancora in gestione e il 21% dei beni aziendali destinati. Saranno dunque analizzati i dati relativi allo stato di procedura di destinazione dei beni, alla loro distribuzione sul territorio nazionale, alle loro caratteristiche e ai principali utilizzi che di essi si fanno.

Così come si è visto per quanto riguarda i beni immobili, anche in riferimento ai beni aziendali si ha una situazione tale da evidenziare la concentrazione di questi ultimi sì chiaramente nelle Regioni meridionali della Sicilia, della Calabria e della Campania, ma anche nella Regione centrale del Lazio e in quella settentrionale della Lombardia. In particolare, posto che la Sicilia si contraddistingue ancora per essere la Regione in cui si concentra la maggior parte dei beni confiscati (tanto che la percentuale di beni aziendali in

<sup>17</sup> I dati presentati sono disponibili all’interno dei siti istituzionali dei Comuni di Bari, Milano, Napoli, Palermo, Reggio di Calabria e Roma, tutti consultabili in sitografia.

TAB. 5. Beni aziendali in gestione e destinati per Regione

Regione	Beni in gestione		Beni destinati		Totale	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Sicilia	805	29,60	495	37,60	1.300	32,00
Campania	572	21,00	234	17,80	806	20,00
Lazio	384	14,00	141	10,70	525	13,00
Calabria	288	10,60	195	14,80	483	12,00
Lombardia	273	10,00	85	6,40	358	9,00
Puglia	109	4,00	106	8,00	215	5,00
Emilia-Romagna	99	3,60	19	1,40	118	3,00
Toscana	52	2,00	11	0,90	63	1,60
Piemonte	41	1,50	13	1,00	54	1,50
Abruzzo	30	1,00	2	0,10	32	0,80
Liguria	20	0,80	8	0,60	28	0,70
Veneto	21	0,80	1	0,08	22	0,60
Sardegna	13	0,50	1	0,08	14	0,30
Marche	5	0,20	1	0,08	6	0,10
Umbria	4	0,10	1	0,08	5	0,10
Friuli-Venezia Giulia	2	0,08	0	0,00	2	0,05
Molise	2	0,08	0	0,00	2	0,05
Basilicata	0	0,00	3	0,20	3	0,08
Trentino-Alto Adige	2	0,08	1	0,08	3	0,08
Valle d'Aosta	1	0,04	0	0,00	1	0,01
Mezzogiorno	1.819	67,00	1.036	79,00	2.855	71,00
Centro-Nord	904	33,00	281	21,00	1.185	29,00
Italia	2.723	67,40	1.317	32,6	4.040	100,00

Fonte: elaborazione dati ANBSC, 2020.

gestione e destinati è rispettivamente del 30% e del 38%), il panorama si differenzia leggermente da quello presentato per i beni immobili. La Campania e la Calabria accompagnano la Sicilia al secondo e terzo posto, in riferimento al numero dei beni aziendali già destinati, mentre in relazione al numero dei beni aziendali in gestione, fermo restando le prime due posizioni, si piazza al terzo posto la Regione Lazio, scalzando dal podio la Calabria. Emerge, tuttavia, uno scarto notevole tra il secondo posto della Campania, dove si trovano 234 beni aziendali destinati e 572 beni aziendali ancora in gestione, in riferimento alla Calabria, dove si rinvencono 195 beni aziendali destinati, nonché al Lazio, con 384 beni aziendali in gestione. Tuttavia, la Puglia non segue il trend delle altre Regioni meridionali e si colloca all'ultimo posto per incidenza di beni aziendali, con un 4,0% di beni aziendali in gestione e un 8% di beni aziendali destinati. In generale, si sottolinea dunque come l'89% dei 2.723 beni aziendali ancora in gestione e il 95% dei 1.317 beni aziendali destinati sia collocato proprio all'interno di

tali Regioni. Quanto descritto finora appare maggiormente chiaro osservando la tabella 5.

Si focalizza adesso l'attenzione sui beni aziendali destinati poiché – così come precisato in riferimento ai beni immobili – ciò consente di effettuare analisi più approfondite circa la tipologia dei beni e l'utilizzo che di questi viene fatto. Come accennato precedentemente, la maggior parte dei beni aziendali destinati si trova al Sud e, più esattamente il 79%, mentre nelle Regioni centro-settentrionali si colloca il 21% di tali beni.

I beni aziendali, come si è visto, possono essere rappresentati da differenti categorie: azioni, quote societarie, fabbriche, stabilimenti industriali, impianti produttivi, attività commerciali, ecc. Risulta allora particolarmente interessante evidenziare quali sono le principali tipologie di beni aziendali che vengono destinati nel nostro Paese. Com'è possibile notare facendo riferimento alla tabella 6, dunque, si evidenzia come le principali tipologie di beni aziendali siano rappresentate da: attività immobiliari, di noleggio, informatica, ricerca e servizi alle imprese; commercio ingrosso-dettaglio, riparazione di veicoli, di beni personali e case; aziende rientranti nel settore delle costruzioni. È altresì rilevante notare che tra i dati presentati dall'ANBSC rientrano numerose altre tipologie di beni aziendali<sup>18</sup>, che tuttavia hanno un'incidenza decisamente minore rispetto alle categorie appena elencate e che, in virtù di ciò, sono state raggruppate nella categoria «Altro». In particolare, pertanto, si rileva che la maggior parte dei beni aziendali destinati rientra nella categoria dei servizi relativi al settore delle costruzioni (27%). Il 20% dei beni aziendali fa riferimento invece al settore del commercio ingrosso-dettaglio e della riparazione. Per quanto riguarda le attività immobiliari, di noleggio, ricerca, informatica e servizi alle imprese, esse rappresentano il 7% del totale dei beni aziendali destinati. Il restante 45% è suddiviso nelle tipologie precedentemente elencate in nota e rientranti nella macro-categoria «Altro». Queste principali tipologie di beni aziendali si ritrovano – seppur con intensità diversa – sia al Sud che al Centro-Nord, rispecchiando la distribuzione territoriale emersa durante tutto il corso dell'analisi.

<sup>18</sup> Agricoltura, caccia e silvicoltura; alberghi e ristoranti; altri servizi pubblici, personali; attività finanziarie; attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese; attività manifatturiere; commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa; costruzioni; estrazione di minerali; pesca, piscicoltura, servizi connessi; produzione e distribuzione di energia elettrica, acqua, gas; sanità e assistenza sociale; trasporti, magazzino e comunicazione.



TAB. 6. *Principali tipologie dei beni aziendali destinati*

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Costruzioni	306	86,0	49	14,0	355	27,1
Commercio, ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	206	76,6	63	23,4	269	20,4
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	58	59,8	39	40,2	97	7,3
Altro	466	78,2	130	21,8	596	45,2
Totale	1.036	79,0	281	21,0	1.317	100,0

Fonte: elaborazione su dati ANBSC, 2020.

TAB. 7. *Principali destinazioni dei beni aziendali destinati*

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Liquidazione	984	79,0	262	21,0	1.264	94,6
Vendita	49	72,0	19	28,0	68	5,2
Affitto	3	100,0	0	0,0	3	0,2
Totale	1.036	79,0	281	21,0	1.317	100,0

Fonte: elaborazione su dati ANBSC, 2020.

Come evidenziato dalla tabella 6, dunque, l'86% dei beni aziendali destinati rientranti nel settore delle costruzioni si trova al Sud, mentre il 14% nell'area centro-settentrionale. Analoga la situazione per quanto riguarda le attività di commercio e riparazione, site prevalentemente nel Mezzogiorno (77%). Meno marcata, invece, è la situazione per quanto riguarda i beni aziendali destinati facenti parte del settore delle attività immobiliari, del noleggio, della ricerca, dell'informatica e dei servizi alle imprese: di questi, infatti, il 60% si trova nel Meridione e il 40% nelle Regioni centro-settentrionali e, soprattutto, nel Lazio.

Per quanto riguarda la destinazione dei beni aziendali, si osservi la tabella 7. La maggior parte dei beni aziendali – più precisamente il 95% – viene attualmente liquidato. La liquidazione si effettua essenzialmente nel caso in cui ci sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o se questa risulti finalizzata al risarcimento delle vittime di mafia. Alcuni sono anche i beni aziendali che vengono destinati con provvedimento dell'Agenzia alla vendita (5%), sempre qualora si rilevi una maggiore utilità per l'interesse pubblico, o qualora la vendita risulti finalizzata al risarcimento delle vittime di

mafia. Una quota decisamente irrisoria dei beni aziendali (0,2%) è destinata all'affitto e ciò avviene poiché – come visto in precedenza – le ragioni alla luce delle quali viene concesso l'affitto sono notevolmente più complesse e articolate delle precedenti.

Dunque, il 79% dei beni aziendali destinati alla liquidazione si trova nel Mezzogiorno, mentre il restante 21% al Centro-Nord. Simile la situazione per quanto riguarda i casi di vendita, concentrati per il 72% al Sud e per il 28% nelle Regioni centro-settentrionali. Paradigmatici i casi di affitto, siti tutti e 3 nelle Regioni meridionali.

Infine, diversamente da quanto accade per i beni immobili destinati, i beni aziendali destinati – così come disposto dall'*ex art.* 48, comma 3, lettera c), del Codice Antimafia – non sono soggetti alla cosiddetta «Verifica d'utilizzo». Infatti, si noti come non si abbia a disposizione alcuna informazione in relazione ai beni aziendali sottoposti al processo di liquidazione. Relativamente ai beni venduti, si conosce la destinazione del 29%, ovvero di 20 beni su un totale di 68 beni aziendali destinati alla vendita. In questi 20 casi, l'ente destinatario è individuato nella categoria dei «privati». Per quanto riguarda infine i casi di affitto, è resa nota la destinazione di uno dei tre beni aziendali effettivamente disposti all'affitto. In questo caso, l'ente destinatario è individuabile nella categoria «società o impresa privata».

### 3. Conclusioni – Il «valore aggiunto sociale» nel riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati

All'interno del panorama appena descritto, assumono un ruolo fondamentale le azioni di destinazione per fini sociali dei beni confiscati, attraverso le quali ciò che viene sottratto alle mafie viene restituito alla collettività. In particolare, il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati – sia immobili che aziendali – è un'opportunità fondamentale di sviluppo non solo sociale, ma anche economico. L'azione della criminalità organizzata, depauperando i territori della loro iniziale dotazione di capitale sociale puro, non solo determina l'aumento dei livelli di sfiducia tra i cittadini e tra essi e le Istituzioni, ma influenza negativamente il comportamento delle imprese legali, generando una perdita di competitività dei territori. Attraverso il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati, invece, è possibile «avviare dei processi di rigenerazione della fiducia tra i cittadini e tra questi e le Istituzioni, che favoriscono la formazione

e l'accrescimento della dotazione originaria di capitale sociale di questi territori»<sup>19</sup>.

Una maggiore quantità di capitale sociale e di buona qualità, aumenta le possibilità di produzione di ricchezza economica e sociale. Tuttavia, com'è necessario procedere nella manutenzione del capitale fisico, così il capitale sociale deve essere conservato, rigenerato e riqualificato, al fine di innescare e potenziare quei processi virtuosi che generano benessere e sviluppo locale<sup>20</sup>.

Molte sono infatti le esperienze di riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che lasciano ipotizzare l'esistenza di un «valore aggiunto sociale» di notevole rilevanza. Ciò che il numero e il dato non riescono a fotografare lo fanno emergere le persone, con le loro storie di lotta e di comunità.

È il caso, ad esempio, di un'esperienza pionieristica di infrastrutturazione sociale, nata e sviluppatasi in Campania, nelle zone del casertano, avente come obiettivo principale lo sviluppo integrato del territorio attraverso la messa in produzione e la valorizzazione dei beni confiscati alla camorra, affidati alle organizzazioni sociali che da anni lottano per una rivalutazione del territorio e della comunità. Si tratta del Progetto La RES – Rete di Economia Sociale, nato nell'aprile 2012. Quest'ultimo si configura come la risposta da parte di un'aggregazione di organizzazioni sociali ad un bando indetto dalla Fondazione Con il Sud sul tema dello sviluppo locale integrato. Al bando rispondono diversi soggetti, tra cui appunto l'APS Comitato don Pepe Diana, che si aggiudicherà, per la realizzazione del Progetto La RES, un finanziamento di 889.200 €.

Il Comitato don Pepe Diana è un'associazione di promozione sociale fortemente radicata all'interno del territorio di riferimento, nata il 25 aprile del 2006 in memoria di don Pepe Diana, sacerdote ucciso dalla camorra mentre celebrava la messa nella sua chiesa il 19 marzo del 1994. In quanto associazione di secondo livello, essa unisce al suo interno diversi soggetti, tra cui Enti non lucrativi, associazioni, cooperative, attori collettivi operanti a livello sia locale che nazionale, nonché singoli cittadini. Tutti questi soggetti hanno in comune l'impegno nel sostenere lo sviluppo locale attraverso la rigenerazione del capitale sociale e relazionale, laddove

<sup>19</sup> M. Mosca e S. Villani, *L'impresa sociale ed il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati: verso un nuovo modello di sviluppo del Mezzogiorno fondato sul capitale sociale e sul «territorio»*, in «Impresa Sociale», vol. 79, n. 3, 2010, pp. 33-50.

<sup>20</sup> M. Mosca e S. Villani, *L'impresa sociale ed il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati: verso un nuovo modello di sviluppo del Mezzogiorno fondato sul capitale sociale e sul «territorio»*, cit., p. 49.

la mafia ha prodotto il cosiddetto «capitale sociale mafioso», incidendo negativamente sulla possibilità di costruire all'interno di tali territori rapporti basati sulla legalità e sul rispetto delle regole<sup>21</sup>.

E se tale esperienza restituisce valore e dignità ai beni immobili confiscati alla camorra e riconsegnati ai cittadini, non c'è da sorprendersi se lo stesso avvenga in relazione ai cosiddetti beni aziendali. Spicca in questo panorama il caso della Calcestruzzi Ericina, convertita da impresa tradizionale a cooperativa di lavoro successivamente alla confisca del bene aziendale, di proprietà della criminalità organizzata. Al momento della confisca l'impresa non è più stata in grado di continuare la sua attività, ragion per cui è stata realizzata e portata a termine un'azione di tutela dei posti di lavoro già esistenti, tramite la conversione dell'impresa tradizionale in una cooperativa di lavoro, costituita appunto per mantenere viva l'attività imprenditoriale «pulita». L'azienda Calcestruzzi Ericina è stata confiscata al mafioso Vincenzo Virga nel giugno 2000. Dopo «lunghe e complesse vicissitudini» la Calcestruzzi Ericina è diventata un'azienda recuperata alla mafia. Così come dispone la legge (in particolare la legge n. 109/1996), i beni aziendali sono stati affidati alla cooperativa costituita dalle maestranze dell'impresa: la Calcestruzzi Ericina Libera. Quest'ultima, dopo aver interamente rinnovato le strutture per la produzione del calcestruzzo, ha realizzato un impianto di riciclaggio di inerti «tecnologicamente all'avanguardia». I materiali inerti, che in assenza di tale impianto sarebbero stati gettati in discarica o addirittura liberati nell'ambiente circostante, come spesso accade, vengono recuperati e trasformati in risorsa. Si tratta di «un presidio di legalità in un settore strategico come quello delle costruzioni, profondamente inquinato dalla presenza delle mafie»<sup>22</sup>.

Il Comitato Don Peppe Diana e la Calcestruzzi Ericina sono due esempi di beni restituiti realmente alla collettività, in cui l'azione di riconversione del capitale sociale mafioso in capitale sociale puro ha dato e continua a dare i suoi frutti. Si intuisce così chiaramente il potere del riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata. L'aumento del capitale sociale determinato dalla natura stessa delle organizzazioni dell'economia

<sup>21</sup> Per approfondimenti sul Progetto La RES si veda C. De Benedictis, *I beni confiscati alla criminalità organizzata*, in questa «Rivista», n. 3/2019, pp. 733 ss.

<sup>22</sup> M. Baldascino e M. Mosca, *La gestione dei beni confiscati: un'occasione perduta per le imprese sociali?*, in *L'impresa sociale in Italia, pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, a cura di P. Venturi e F. Zandonai, Milano, Altreconomia, 2012, pp. 213-236.

sociale permette – molto più che in altri casi – la rigenerazione dei livelli di fiducia interni alla comunità, da cui deriva un ulteriore aumento del capitale sociale, inteso come principale prerequisito per lo sviluppo non solo sociale ma anche economico di un territorio.

### Bibliografia

AVVERTENZA: oltre ai testi richiamati nelle note, si rinvia anche, per un maggiore approfondimento, ai titoli indicati nell'elenco seguente.

- C. Arcidiacono, M. Baldascino, A. De Rosa, M. Mosca, M. Musella, A. Natale e M.A. Sbordone, *Local Design Network. Rete di economia sociale nelle Terre di don Peppe Diana*, Rovereto, List Lab, 2016.
- M. Baldascino e M. Mosca, *Il modello di cogestione del welfare di comunità: l'esperienza della Campania*, in *La sussidiarietà orizzontale. Economia, politica, esperienze territoriali in Campania*, a cura di M. Musella, Roma, Carocci, 2012.
- M. Baldascino e M. Mosca, *Sussidiarietà orizzontale, welfare comunitario ed economia sociale*, Napoli, De Frede Editore, 2012.
- M. Baldascino e M. Mosca, *Un nuovo modello di welfare promosso dalla L.R. della Campania n. 1/2012*, in «Welfare oggi», n. 4/2012.
- A. Balsamo e C. Maltese, *Il Codice Antimafia*, collana «Il penalista», Milano, Giuffrè, 2011.
- Commissione Europea e EURICSE, *Economia sociale ed imprenditorialità sociale*. Social Europe guide, vol. 4, Trento, Unione Europea, 2014.
- C. De Benedictis, *Focus: i beni confiscati*, in SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, in materia di «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia».
- Fondazione RES, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di R. Sciarrone, Roma, Donzelli, 2011.
- L. 13 settembre 1982, n. 646, in materia di «Disposizioni in materia di prevenzione di carattere patrimoniale».
- L. 7 marzo 1996, n. 109, in materia di «Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati».
- L. 31 marzo 2010, n. 50, in materia di «Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».
- L. 1° dicembre 2018, n. 132, in materia di «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministra-

zione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

- M. Mosca, *Welfare e contrasto alla criminalità*, in *La fine è l'inizio*, a cura di M. Musella, Torino, Giappichelli Editore, 2011.
- M. Mosca e S. Villani, *L'impresa sociale ed il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati: verso un nuovo modello di sviluppo del Mezzogiorno fondato sul capitale sociale e sul «territorio»*, in «Impresa Sociale», n. 3/2010, pp. 33-50.
- Rapporto ISTAT-EURICSE, *Struttura e performance delle cooperative italiane. Anno 2015*, ISTAT, EURICSE, presentato a Roma in data 25 gennaio 2019.
- SOS Impresa, *XIII Rapporto annuale*, 2012.
- C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud*, Bologna, Il Mulino, 2012.

### *Sitografia*

<https://www.comune.bari.it/>.

<https://www.comune.milano.it/>.

<https://www.comune.napoli.it/home>.

<https://www.comune.palermo.it/>.

<http://www.reggiocal.it/on-line/Home.html>.

<https://www.comune.roma.it/web/it/home.page>.

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/13/beni-confiscati-1-098-nel-2016-bindi-valgono-25-miliardi-subito-la-riforma/3448495/>.

<https://valori.it/mafie-sequestri-confische/>.

<https://www.cooperativaeva.com/progetti/progetti-conclusi/la-res/>.

## Altri contributi





# Le Zone Franche Montane in Sicilia\*

*di Amedeo Lepore*

La legge istitutiva delle Zone Franche Montane in Sicilia si propone di offrire incentivi fiscali e previdenziali in favore delle attività produttive operanti nei territori montani isolani.

Il secondo comma dell'art. 44 della Costituzione, come nota una pubblicazione di Gloria Marchetti su [federalismi.it](http://federalismi.it) (che è tra i materiali forniti alla Commissione Finanze e Tesoro), prevede che la legge adotti provvedimenti a favore delle «zone montane». È una norma che, all'interno delle analisi sulla cosiddetta «Costituzione economica», non ha ricevuto particolare attenzione da parte della dottrina. Alcuni studiosi hanno considerato il richiamo alle «zone montane» come rivelatore di una volontà di orientare l'attività del legislatore ordinario verso l'adozione di provvedimenti specifici, legati alle peculiarità delle singole aree. Altri studiosi, al contrario, hanno sostenuto che questa norma rivestisse un significato polivalente, in relazione a ogni forma di demarcazione territoriale della montagna. L'ultimo comma dell'art. 44 va letto, comunque, collegandolo agli altri commi dello stesso articolo che regolano i rapporti economici nel settore agricolo. In questo caso, una legislazione di sostegno alle «zone montane» ha anche lo scopo di ottenere un «razionale sfruttamento del suolo» e di realizzare «equi rapporti sociali». La decisione di inserire un preciso riferimento alle «zone montane» nella Costituzione, tuttavia, nasceva dall'accertamento delle condizioni di estrema indigenza delle popolazioni montane, dal pericolo concreto di uno spopolamento dei territori di montagna e dall'esigenza di affrontare una situazione di particolare svantaggio con interventi di supporto volti al potenziamento

\* Nota presentata da Amedeo Lepore, Consigliere SVIMEZ e Professore Ordinario di Storia economica presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, in occasione dell'Audizione tenutasi, il 24 settembre 2020, dinanzi alla Commissione VI (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica (seduta n. 66), in merito all'A.S. 1708 recante Istituzione delle Zone Franche Montane in Sicilia.

e allo sviluppo di queste aree. Queste motivazioni sono ancora del tutto attuali: l'importanza della difesa e valorizzazione delle «zone montane» è provata, oltre che dalla loro conformazione precipua (dimensioni limitate delle comunità locali, dispersione territoriale, isolamento, condizioni climatiche avverse, rischio idrogeologico e ambientale, mancanza di collegamenti e servizi essenziali), dalla necessità di scongiurare il loro spopolamento e di proteggere la terra, i boschi e le risorse idriche, con l'obiettivo di arginare i processi di erosione del suolo, circoscrivendo i pericoli di dissesti, frane e inondazioni. Il legislatore, anche in virtù di questa norma costituzionale, è chiamato ad adottare leggi precise e puntuali a favore dei territori montani, impegnandosi a definire strategie organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione di queste zone; a istituire organi ed enti per la *governance* dei relativi ambiti; a destinare adeguate risorse per il conseguimento di tali finalità, che non si limitano al razionale sfruttamento del suolo e a equi rapporti sociali.

Nonostante le zone montane occupino in Italia più del 50% del territorio nazionale e interessino più del 40% dei Comuni italiani, il legislatore, sia statale che regionale, non ha dato risoluta e organica attuazione alla norma costituzionale, se non nei primi decenni del dopoguerra, affievolendosi progressivamente, nel nostro Paese, una strategia per il pieno sfruttamento delle loro potenzialità economiche e la promozione delle loro peculiarità. Mentre, al contrario, a livello europeo sono state dispiegate politiche settoriali e interventi a favore di tali aree. Infatti, l'art. 174 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea manifesta «un'attenzione particolare [...] rivolta [...] alle regioni di montagna», che è contenuta nelle politiche agricole e in quelle di coesione e che si dirama, a livello regionale, nei cofinanziamenti europei dei Programmi Operativi Regionali e, a livello nazionale, nella Strategia per le aree interne. Altri interventi riguardano: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); le iniziative per l'ambiente, la biodiversità e il clima; la strategia macroregionale; la nuova programmazione 2021-2027; i programmi più recenti per la bioeconomia e il Green New Deal. Nell'articolo di [federalismi.it](http://federalismi.it) è scritto che: «Pertanto, l'auspicio è che alle zone montane siano erogati i necessari finanziamenti e che siano altresì elaborate politiche settoriali d'intervento che consentano il loro rilancio, economico e sociale, attraverso i Fondi strutturali e le risorse derivanti dalla coesione territoriale, politiche che saranno poi declinate a livello statale e regionale. La grande sfida per l'UE sarà quella di rendere le zone montane più attraenti, moderne e innovative, attraverso un utilizzo dei prossimi

Fondi strutturali e della politica di coesione e territoriale che consideri in maniera adeguata le esigenze della montagna. Decisiva sarà, pertanto, la prossima programmazione europea e lo stanziamento di specifiche risorse, al fine di rilanciare la montagna. Ciò attraverso una serie di politiche volte a: sostenere lo sviluppo dell'industria (soprattutto manifatturiera), del turismo e agriturismo, in un'ottica di sostenibilità, preservando le peculiarità dei territori; potenziare le infrastrutture materiali e immateriali; garantire i servizi (scuola, sanità, trasporti, accesso alla rete digitale, ecc.)».

La legislazione nazionale per la tutela e lo sviluppo di queste aree è passata da normative speciali che erano dedicate alla montagna a norme che hanno sottovalutato le peculiarità dei singoli territori e hanno mostrato un impegno calante per l'attuazione del dettato costituzionale. Nel primo cinquantennio del dopoguerra sono state approvate tre testi fondamentali. La legge 25 luglio 1952, n. 991 (la cosiddetta «legge Fanfani») riguardava le zone di montagna, ordinate in base a criteri predefiniti, e la loro valorizzazione volta incoraggiare la permanenza della popolazione con la previsione di iniziative e provvidenze a favore di soggetti privati e pubblici; contemplando, altresì, azioni di sostegno ai comprensori di bonifica montana. La legge 3 dicembre 1971, n. 1102 aveva la fondamentale finalità di potenziare le zone montane per favorire il superamento degli squilibri esistenti (rispetto alla restante parte del territorio nazionale), assicurare la tutela del suolo e la difesa della natura, istituendo, tra l'altro, le Comunità montane, come enti di diritto pubblico, con compiti significativi per la programmazione dello sviluppo economico e sociale. La legge 31 gennaio 1994, n. 97 sanciva (con l'istituzione del Fondo nazionale per la montagna) l'evoluzione da interventi di semplice sostegno, volti ad avvicinare le condizioni delle aree di montagna a quelle delle altre aree urbane o di pianura, a iniziative di carattere strutturale, che non si fermavano all'esaltazione delle particolarità di ogni territorio, ma ne valutavano le potenzialità e davano impulso a una strategia di sviluppo complessivo, attraverso la difesa e valorizzazione dell'ambiente e la diffusione delle attività economico-produttive, anche con il ricorso a incentivi per nuovi insediamenti. La legislazione successiva ha interessato anche la montagna, ma settorialmente, senza la predisposizione di norme sistematiche e di testi autonomi sullo sviluppo di quelle zone, pur in presenza della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ripartito diversamente le competenze territoriali, e del riordino del sistema degli enti territoriali. La montagna, dopo il periodo degli interventi organici, è entrata

nella Strategia nazionale per le aree interne, in base a un concetto socio-economico di distanza dai centri di localizzazione delle attività produttive e di fornitura dei servizi fondamentali. Al contrario, la definizione delle zone di montagna, che rappresentano il 65% delle aree marginali dell'interno, è strettamente connessa a elementi geomorfologici e fisici legati all'altitudine. Sono seguite altre norme come: la legge 28 dicembre 2015, n. 221, che ha proposto una «Strategia nazionale delle Green communities», destinata alle aree rurali e montane, allo scopo di intrecciare i loro destini con quelli delle realtà urbane e metropolitane, avviando azioni concrete di sviluppo sostenibile; la legge 6 ottobre 2017, n. 158, che ha inteso valorizzare i piccoli Comuni, decisivi per i territori montani, istituendo un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale (destinato agli interventi ambientali, al sistema idrogeologico, alla riqualificazione dei centri storici, al miglioramento della sicurezza delle strade e delle scuole, all'insediamento di nuove imprese) e prevedendo azioni conseguenti per favorire la crescita economica e arrestare il declino demografico, incentivando la permanenza degli abitanti all'interno delle comunità di minori dimensioni, preservando e rivalutando il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, rafforzando il sistema dei servizi essenziali in queste realtà. Quest'ultima legge prevede interventi specifici per le zone interne, rurali e montane, dedicati alla copertura dei territori con la banda ultralarga, a programmi di *e-government*, all'ampliamento dei servizi indispensabili di comunicazione, trasporto e istruzione. In questo quadro, va anche sottolineata la progressiva riduzione di risorse destinate con leggi nazionali alle zone montane, oltre che il mancato impiego dei fondi europei disponibili per la valorizzazione della montagna, con l'effetto di una esiguità estrema della spesa di Fondi strutturali per questi territori.

Anche sul versante dell'attività legislativa e di programmazione regionale è mancata un'efficace attuazione dell'art. 44 della Costituzione. Le leggi regionali a sostegno delle zone montane, che non è possibile qui richiamare dato lo scopo precipuo di questa nota, non hanno fornito l'impulso necessario al loro effettivo slancio. Inoltre, sono molto limitate le norme che prevedono interventi specifici e organici per i territori di montagna. Dopo la legge nazionale del 1994, alcune Regioni hanno mantenuto le normative precedenti (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli, Lazio e Liguria), mentre altre hanno introdotto una nuova normativa (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Umbria e Veneto). Poche le Regioni che hanno dato impulso a una disciplina

per una programmazione vera e propria delle iniziative per le aree montane (Emilia-Romagna, Lombardia e Molise) e poche quelle che hanno previsto un Fondo regionale per la montagna. Anche le leggi regionali sulla *governance* di questi territori sono sporadiche e scarsamente adeguate, adattandosi a una soppressione generale delle Comunità montane, eccetto che in Campania e Lombardia<sup>1</sup>.

Questo è il contesto normativo, ma non solo – descritto schematicamente nella sua evoluzione e nella sua portata –, in cui si inserisce il disegno di legge d’iniziativa dell’Assemblea Regionale Siciliana, che reca «Disposizioni concernenti l’istituzione delle Zone Franche Montane in Sicilia» e che è oggetto dell’audizione odierna. Va osservato, innanzitutto, che il provvedimento trae ispirazione dalle norme sulle Zone Franche Urbane<sup>2</sup>, che sono sorte sulla base dell’esperienza francese indirizzata a favorire lo sviluppo di quartieri segnati da disagio sociale, economico e occupazionale. Le ZFU sono ambiti territoriali di estensione predefinita, colpiti da crisi economiche o calamità naturali e scelti per l’applicazione concentrata, per determinati periodi di imposta, di programmi di defiscalizzazione (esenzione dalla imposta sui redditi, esenzione dall’imposta regionale sulle attività produttive, esenzione dall’imposta municipale propria) e decontribuzione (esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente), rivolti alle imprese di minori dimensioni e, in seguito, anche ai professionisti<sup>3</sup>. Il programma generale ha previsto

<sup>1</sup> La Sicilia ha soppresso le Comunità montane nel 1986, con la legge regionale n. 9/1986 (art. 45) e trasferito le funzioni alle Province. La Regione non ha dedicato un provvedimento specifico alle forme associative comunali per la gestione delle funzioni fondamentali ma, con la legge regionale n. 15/2015 recante «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane», ha demandato tale compito ai nuovi «Consorzi comunali», previsti al posto delle Province. Nell’ambito dei propri Statuti, detti Consorzi disciplinano anche i rapporti tra i Comuni e le Unioni di Comuni «compresi nel territorio del libero Consorzio comunale, individuando le modalità di organizzazione, di esercizio e di coordinamento delle funzioni dei Comuni compresi nel medesimo territorio, prevedendo la loro eventuale differenziazione per aree territoriali omogenee, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza e riduzione della spesa».

<sup>2</sup> ZFU sono state istituite ai sensi dell’art. 1, comma 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ss.mm.ii. (legge finanziaria 2007) e oggetto di successivo intervento ai sensi dell’art. 1, comma 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), le Zone Franche Urbane trovano la loro definizione particolareggiata all’interno del decreto interministeriale 10 aprile 2013, come modificato dal decreto interministeriale 5 giugno 2017. Le modalità di funzionamento dell’intervento, alla luce delle novità introdotte dal decreto interministeriale del 5 giugno 2017, sono chiarite dalla circolare 9 aprile 2018, n. 172230.

<sup>3</sup> Le tipologie, le condizioni, i limiti, la durata, le modalità di fruizione delle agevolazioni sono stabiliti dai provvedimenti istitutivi delle singole ZFU nonché da apposite circolari

agevolazioni per oltre un miliardo di euro, concesse a 36.397 imprese in 50 aree del Paese dal Ministero dello sviluppo economico con il supporto di Invitalia. Il maggior beneficio è stato ottenuto dalla Zona Franca Sisma Centro Italia (348 milioni), seguita dalle ZFU della Sicilia (oltre 181 milioni), della Sardegna (124 milioni) e della Campania (98 milioni). Delle 6.683 istanze presentate in Sicilia per le agevolazioni delle ZFU<sup>4</sup>, 3.599 sono state avanzate da imprese individuali, il resto da società, tra cui compaiono 1.684 società a responsabilità limitata, 487 società in accomandita semplice, 486 in nome collettivo, 175 cooperative. Per quanto concerne i settori merceologici: 2.841 istanze riguardavano le attività di commercio al dettaglio e all'ingrosso e riparazione di autoveicoli; 810 le attività manifatturiere; 742 le attività di alloggio e ristorazione; 561 le imprese di costruzioni; 325 altre attività di servizi; 273 noleggio, agenzie di viaggio e supporto alle imprese; 215 i servizi di informazione e comunicazione; 205 trasporto e magazzinaggio; 170 le attività professionali scientifiche e tecniche; 148 le attività immobiliari; 105 le attività finanziarie e assicurative; 78 le attività sportive e di intrattenimento; 77 sanità e assistenza sociale; 58 istruzione; 48 fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento. Il quadro di sintesi degli interventi realizzati in Sicilia per le ZFU è quello riportato in tabella 1.

Un primo interrogativo, che non riguarda solo la Sicilia, andrebbe posto in relazione all'impatto complessivo di questa politica di decontribuzione e defiscalizzazione a livello di aree urbane circoscritte. La risposta potrebbe essere positiva in termini di un intervento di sostegno di tipo congiunturale, di mantenimento in funzione di attività più piccole e di offerta di una possibilità di rilancio a imprese che costituiscono, in alcuni casi, un tessuto

del Ministero dello sviluppo economico. L'importo della agevolazione riconosciuta a ciascun soggetto beneficiario, con provvedimento del Ministero, viene determinato ripartendo le risorse finanziarie disponibili tra tutte le imprese ammissibili sulla base degli importi delle agevolazioni richiesti nel modulo di istanza, tenuto conto dei massimali di aiuto previsto dai regolamenti de minimis. Le agevolazioni sono fruite mediante riduzione dei versamenti da effettuarsi con il modello di pagamento F24, da presentare esclusivamente attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.

<sup>4</sup> Con decreto direttoriale del 23 gennaio 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 2014, è stato adottato il bando per l'attuazione dell'intervento in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone Franche Urbane (ZFU) della Regione Siciliana di cui al decreto interministeriale del 10 aprile 2013. Con decreto direttoriale 4 marzo 2014 il bando è stato rettificato relativamente alla Zona Franca Urbana di Sciacca. L'intervento, per il quale sono stati resi disponibili circa 182 milioni di euro, ha previsto la concessione di agevolazioni sotto forma di esenzioni fiscali e contributive in favore di imprese di micro e piccola dimensione localizzate nelle Zone Franche Urbane.

TAB. 1. *Quadro di sintesi degli interventi realizzati in Sicilia per le ZFU*

Zone Franche Urbane	Numero imprese beneficiarie	Totale agevolazioni concesse
Sicilia	6.683	€ 181.785.861,13
ZFU di Aci Catena	163	€ 8.918.279,15
ZFU di Acireale	671	€ 10.242.483,28
ZFU di Bagheria	454	€ 11.785.540,88
ZFU di Barcellona Pozzo di Gotto	566	€ 8.968.289,49
ZFU di Catania	214	€ 18.478.551,34
ZFU di Castelvetro	110	€ 8.778.875,23
ZFU di Enna	196	€ 7.487.472,03
ZFU di Erice	121	€ 7.795.073,85
ZFU di Gela	418	€ 13.846.204,77
ZFU di Giarre	293	€ 6.211.567,45
ZFU di Lampedusa e Linosa	382	€ 7.113.634,36
ZFU di Messina	792	€ 15.927.414,11
ZFU di Palermo (Brancaccio)	159	€ 12.683.937,39
ZFU di Palermo (Porto)	347	€ 10.802.225,13
ZFU di Sciacca	343	€ 8.138.791,31
ZFU di Termini Imerese (inclusa area industriale)	449	€ 7.930.035,00
ZFU di Trapani	480	€ 7.314.068,45
ZFU di Vittoria	525	€ 9.363.417

fondamentale per la popolazione cittadina e per la fornitura di prodotti e, innanzitutto, servizi di particolare valore per le persone e le famiglie. Tuttavia, da un punto di vista più generale, che ritiene indispensabili risposte di fondo alla crisi, soprattutto in questa fase di programmazione di iniziative in grado di fronteggiare gli effetti del Covid-19 con interventi di ripresa di carattere non episodico ma strutturale, i risultati delle ZFU potrebbero apparire insufficienti a delineare una ricaduta in termini di sviluppo, una diffusione di stimoli positivi all'economia locale e la messa in moto di un'autonoma capacità propulsiva di interi territori interessati da azioni delimitate e a favore di imprese meno competitive. *Mutatis mutandis*, questa valutazione fornisce qualche spunto di riflessione anche per le iniziative da implementare o insediare nelle zone montane, cercando di far prevalere una visione lungimirante di crescita economica per la lotta allo spopolamento e al declino di queste aree. È chiaro, inoltre, che un intervento specifico, pur di grande importanza, è opportuno sia inserito in un insieme di iniziative volte al superamento del divario Nord-Sud e al rilancio del Mezzogiorno nel suo complesso, che può avvenire solo in presenza di



strategie unitarie, di grande respiro, che non devono essere fondate su un'antica forma di rivendicazionismo, penalizzante per i territori più deboli, condannandoli a una subalternità di lunga durata. La residualità e la marginalità vanno messe in disparte, puntando sul potenziale positivo delle regioni meridionali, sulle loro eccellenze produttive e culturali, sul talento e sulla creatività largamente diffusi tra i giovani, facendo assurgere queste condizioni e opportunità a sistema. La massa critica da realizzare è il principale obiettivo di una strategia rinnovata di sviluppo del Mezzogiorno, imperniata non sugli interventi assistenziali e sullo spreco di risorse, ma sull'incremento sostanziale di investimenti, occupazione e produttività. Anche per affrontare adeguatamente tali questioni di fondo non è certo questa l'occasione. Tuttavia, il richiamo ai temi del dualismo italiano può risultare utile per inserire la valutazione delle iniziative da adottare per le zone di montagna in una cornice più ampia.

Il Piano per il Sud del Governo affronta questa problematica in alcuni passaggi essenziali. Innanzitutto, nella parte ambientale, indicando che: «L'uso efficiente e razionale delle risorse naturali rappresenta non solo un elemento indispensabile per garantire la sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo, ma deve rappresentare, nel contempo, un potenziale fattore di competitività da cogliere per le imprese agro-forestali e agro-alimentari, in chiave di innovazione tecnologica, di valorizzazione e innovazione di prodotto, di creazione di nuove catene del valore all'interno di nuovi percorsi di bioeconomia ed economia circolare. In tal senso, un ambizioso piano di creazione di oltre 10.000 invasi pubblici e consortili di media collina può rappresentare una importante asse del *Green deal*. Impianti che, collegati in una efficace rete arteriosa, possano dissetare le nostre Città, garantire l'acqua alle campagne, mantenere gli *habitat* dei territori e divenire una inesauribile fonte energetica idroelettrica al servizio dello sviluppo sostenibile del Paese. Per affrontare concretamente il problema del dissesto idrogeologico, occorre poi intervenire sulle superfici forestali che, con 11 milioni di ettari (dati RAF 2019), rappresentano ormai oltre il 35% dell'intero territorio nazionale, concentrate prevalentemente nelle aree interne collinari e montane, promuovendo una gestione sostenibile anche in ottica di prevenzione e di contrasto degli effetti del cambiamento climatico». Poi, nella parte relativa alla gestione forestale, proponendo di: «Incrementare la sostenibilità della gestione forestale, per rispondere alle esigenze ambientali, economiche e sociali, in particolare nelle aree interne. Prevenire il dissesto idrogeologico, attraverso l'opera di manutenzione del patrimonio



forestale. Stimolare le filiere dedicate al sistema “legno-energia”. Sostegno alle forme associative di gestione forestale diffuse sul territorio, rappresentate dai Consorzi forestali, le Università agrarie, le Cooperative o altre forme societarie tipiche delle realtà locali. Manutenzione straordinaria del territorio forestale e montano e opere di riassetto idrogeologico. Affiancamento finanziario, con risorse di riprogrammazione FSC, della dotazione ordinaria dei Programmi di sviluppo rurale, per aumentare gli interventi nella gestione forestale sostenibile». Inoltre, nella parte riguardante il rilancio della Strategia nazionale per le aree interne, notando che: «Una parte importante del territorio italiano ha subito negli ultimi anni un processo di forte marginalizzazione, a cominciare dallo spopolamento e dal progressivo deterioramento del grado di accessibilità ai servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità) che si traduce in veri e propri casi di isolamento, tale da influenzare la qualità della vita dei cittadini residenti e comprometterne l’attrattività e le attività economiche. Sono le aree interne dell’Italia, che la attraversano da Nord a Sud, dalle Valli alpine all’Appennino fino alle Isole maggiori, presentando caratteri fortemente diversificati tra loro e al loro interno. E tuttavia queste aree sono accomunate non solo dalla marginalizzazione, ma da un patrimonio di risorse ambientali e naturali, di sapere fare e saper vivere, di policentrismo e comunità attive, di potenzialità di sviluppo all’insegna della sostenibilità, coniugando tradizione e innovazione, largamente inespresse e a volte represses dai fattori di contesto. Il processo di marginalizzazione non produce soltanto contraccolpi politici [...] ma anche sociali ed economici (connessi all’abbandono del territorio: polarizzazione delle rendite immobiliari, costi del degrado e del dissesto idrogeologico), soprattutto per la mancata attivazione di quell’importante potenziale di sviluppo, escluso dai processi di “agglomerazione”. Le aree interne rappresentano infatti circa il 60% della superficie del Paese, il 70% delle zone montane e la quasi totalità del patrimonio boschivo, e ancora oggi ospitano quasi un quarto della popolazione complessiva. Necessitano dunque di una politica integrata. La Strategia Nazionale per le Aree Interne è partita da questa consapevolezza. Si tratta di una sperimentazione che ha suscitato l’attenzione della Commissione europea, con cui nel prossimo ciclo di programmazione stiamo prevedendo una riserva del 5% dedicata alle aree interne nei programmi operativi finanziati con i Fondi SIE». A questa strategia verranno destinati i finanziamenti previsti dalla legge di bilancio 2020: 200 milioni di euro a partire dal 2021; ulteriori 90 milioni dal 2020 per interventi

per il sostegno e l'attrazione delle attività economiche, artigianali e commerciali (30 milioni all'anno per il 2020, il 2021 e il 2022). A queste risorse si aggiungerà la riserva prevista dal nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. Molto importante, in conclusione, l'indicazione relativa alla digitalizzazione delle zone interne, comprese quelle di montagna, secondo cui: «L'isolamento delle aree interne va spezzato soprattutto sul fronte digitale: [...] si sono indicate le azioni per imprimere una forte accelerazione della realizzazione della BUL nelle cosiddette "aree bianche", che includono le "aree interne", e l'attivazione dei voucher per il servizio ai cittadini e alle imprese. Con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale è in corso di elaborazione il progetto "Borghi del futuro", per trasformare i Comuni in "Comuni Intelligenti" di sperimentazione e diffusione di tecnologie emergenti, attraverso una completa digitalizzazione dell'amministrazione e la creazione di nuove opportunità di lavoro». Probabilmente non si tratta di un ritorno a una visione organica delle zone montane, che vengono inserite nel panorama più vasto delle aree interne, ma questi rimandi al Piano per il Sud servono a fornire un quadro di riferimento aggiornato al provvedimento sulle Zone Franche Montane dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Per un inquadramento della situazione economica della Sicilia, poi, vale la pena di riportare i dati elaborati dalla SVIMEZ, secondo cui la Regione nel 2018 si colloca al 243° posto nel *ranking* del PIL delle 280 aree NUTS-2 dell'Unione europea (nel 2000 era al 198° posto), con un PIL *pro capite* di 18.100 euro, pari al 58% della media UE a 28, e con un indice sintetico di competitività infrastrutturale pari a 29,8 fatto 100 quello della media UE a 28. Le variazioni nell'andamento del PIL siciliano passeranno, secondo le previsioni ancora «ottimistiche» della SVIMEZ, dall'1,1% nel 2019, al -5,1% nel 2020 e all'1,3% del 2021.

Il disegno di legge-voto n. 641/2019, approvato il 17 dicembre 2019 dall'ARS, in riferimento alle gravi condizioni socio-economiche della Regione e alla sua posizione «periferica», aggravata dall'insularità, propone l'istituzione di «zone di vantaggio fiscale» e contributivo e, in particolare, a causa del progressivo e crescente spopolamento delle aree interne e montane dell'isola da parte «di decine di migliaia di giovani siciliani capaci, meritevoli, innovativi», la creazione di Zone Franche Montane. L'iniziativa legislativa parte dal presupposto di un forte «esodo delle attività imprenditoriali che non hanno più trovato un contesto ambientale favorevole» e prevede «misure agevolative per attrarre nuovi inse-

diamenti produttivi nei territori montani». Si tratta di indicazioni condivisibili, mentre, a mio avviso, non è altrettanto sostenibile la tesi contenuta nella relazione, secondo cui «questa piaga sociale è anche conseguenza della sistematica sottrazione di risorse finanziarie che lo Stato ha effettuato in danno della Sicilia». Anche qui, occorrerebbe una sede specifica per argomentare con dati di fatto la contrarietà a questa affermazione, che esprime più un disagio che un'analisi compiuta, ma mi limiterei a osservare che una dichiarazione tanto acerba non giova alla causa di un rapporto corretto tra le Regioni e lo Stato, di cui vi è quanto mai bisogno in questa fase, e all'impostazione di una posizione rigorosa e innovativa. Inoltre, basterebbe l'illustrazione degli svantaggi e delle condizioni di grave difficoltà socio-economica in cui versa la Sicilia, oltre alle sue grandi potenzialità di crescita, a motivare la necessità di un intervento. L'articolato mette in evidenza, innanzitutto, che si considerano ZFM le «aree particolarmente svantaggiate, relative ai territori dei comuni nei quali oltre il 50 per cento della superficie totale [o a porzioni di aree comunali densamente edificate] è posto ad altitudine di almeno 500 metri sul livello del mare, con una popolazione residente inferiore a 15.000 abitanti», dove «sono presenti fenomeni di spopolamento calcolati in funzione dell'andamento demografico di tali aree». Le caratteristiche dei benefici proposti riguardano: l'esenzione dalle imposte sui redditi per i primi tre periodi di imposta, mentre nei periodi successivi vi è una progressiva limitazione dell'esenzione, che va dal 60% al 20%; l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive per i primi tre periodi di imposta; l'esenzione dalle imposte municipali proprie a decorrere dall'anno 2020 e fino all'anno 2025 per gli immobili siti nelle Zone Franche Montane, per l'esercizio di nuove attività economiche; l'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi cinque anni di attività, mentre nei periodi successivi vi è un progressivo contenimento dell'esenzione dal 60% al 20%; aliquote dell'imposta sul valore aggiunto agevolate e diversificate in relazione alla classificazione in micro, piccole, medie e grandi imprese. I benefici possono essere concessi a imprese che trasferiscano la sede legale e operativa delle proprie attività in un'area delle ZFM ubicata oltre i 500 metri sul livello del mare. L'intervento è finanziato con 300 milioni di euro annui del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

In relazione alla genesi del progetto non si può non esprimere adesione all'obiettivo di chi, preoccupato per il fatto che «oggi nelle aree di montagna della Sicilia vivono poco più di 498 mila abitanti, circa 50 mila persone in meno negli ultimi 17 anni, come se fosse stata cancellata una Città», si è mobilitato per «una ripresa di speranza, per l'intenzione di restare e d'investire in un luogo; è lo stimolo ad adoperarsi per coinvolgimenti più ampi, creando: infrastrutture, formazione utile e mirata, promozione intelligente dei paesaggi», mostrando sensibilità e impegno per il destino del proprio territorio. Questo non può significare un'adesione acritica alla proposta, che presenta alcuni aspetti controversi. Va, quindi, esaminato il testo, cercando di individuare, in primo luogo, la possibilità di una sua effettiva adozione, provando a mettere in luce le questioni aperte, le verifiche necessarie e i miglioramenti opportuni. Lo stesso Vice Presidente della Regione, a questo scopo, ha sostenuto, in una lettera al Presidente dell'ARS, l'esigenza di «effettuare alcuni approfondimenti al fine di giungere ad una previsione più calibrata, più rispondente allo scopo cui è rivolta», indicando una modifica di carattere finanziario alla norma, «al fine di prevenire eccezioni in merito da parte del Ministero dell'economia e delle finanze in sede di esame da parte dello Stato».

Una prima osservazione riguarda la mancanza – che va oltre le tabelle di dettaglio allegate al provvedimento, con l'elenco dei Comuni interessati in base all'altitudine e al numero di residenti, le unità locali attive, le loro variazioni e la stima del numero di imprese potenzialmente beneficiarie della misura – di una valutazione d'impatto economico-sociale (ossia, una stima degli effetti che l'intervento agevolativo genera sull'economia e sulla società di riferimento), in grado di prospettare: la ricaduta ambientale, sociale ed economico dell'iniziativa, comprese le sue conseguenze sulle piccole e medie imprese e sulla competitività del sistema; i soggetti e gli enti coinvolti dagli interventi e in che modo saranno interessati; la strategia di consultazione e i risultati ottenuti. A questo proposito, è stato consegnato alla Commissione un documento esemplificativo dal titolo «Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate. Elementi per una valutazione di impatto economico-sociale», che può essere utile anche per una certa analogia dei temi trattati. Inoltre, va segnalato che la classificazione dell'ISTAT relativa alle circoscrizioni statistiche (1958) fa riferimento alla suddivisione del territorio per zone altimetriche, definendo come zone di montagna quelle situate al di sopra dei 600 o dei 700 metri sul livello del

mare, a seconda dei territori<sup>5</sup>, mentre nella proposta di legge regionale si fa riferimento a 500 metri. Naturalmente, questo non è necessariamente un limite, dal momento che la Commissione UE è molto generica nella definizione delle aree montane<sup>6</sup>. Altresì, all'art. 5 andrebbero specificati meglio i beneficiari, che non possono essere formati dallo stesso *mix* di tipologie di impresa delle aree urbane, che appare molto improbabile possa rappresentare anche la situazione delle aree montane. Infine, la questione di merito più rilevante. Si può concludere così rapidamente che la normativa proposta per le zone montane non costituisca un aiuto di Stato? A mio avviso, sarebbe necessario un approfondimento ulteriore, in grado di verificare che ricorrano tutte e tre le condizioni evidenziate nella relazione predisposta dalla III Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana<sup>7</sup>. A leggere l'articolo di Angelo Cuva e Pasquale Vignarelli su «Le Zone Franche Montane: potestà e limiti della regione siciliana», qualche dubbio sorge. I due autori, infatti, affermano che non viene superata «la problematica, a livello comunitario e sotto il profilo oggettivo, della selettività territoriale della misura fiscale di vantaggio. Infatti, a motivo della sua applicabilità ad un ambito territoriale infra-regionale, il regime fiscale di vantaggio in parola, costituisce un aiuto di stato e, pertanto, soggiace al divieto generale sancito dall'art. 107, paragrafo 1, del TFUE. La legittimità della sua adozione ed il riconoscimento a livello comunitario sono subordinate al suo inquadramento nell'ambito delle deroghe contemplate dallo stesso art. 107 al paragrafo 38, ed alla conseguente procedura di notifica preventiva della misura di cui

<sup>5</sup> Secondo l'ISTAT: «Per “zona di montagna”, ai fini statistici, s'intende il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli altitudinali sono suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori delle zone fitogeografiche dell'*Alpinetum*, del *Picetum* e del *Fagetum*, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di colture in massa della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Le aree intercluse fra le masse rilevate, costituite da valli, altipiani ed analoghe configurazioni del suolo, s'intendono comprese nella zona di montagna».

<sup>6</sup> EUROSTAT, *Methodological Manual on Territorial Typologies*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b>.

<sup>7</sup> Le tre condizioni poste nella sentenza della Corte di Giustizia europea C-88/03 del 6 settembre 2006, relativamente alla insussistenza degli aiuti di Stato per le norme, sono: *a*) che siano adottate da un'autorità territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del Governo centrale; *b*) che la decisione sia presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del Governo centrale in merito al suo contenuto; *c*) che le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal Governo.

all'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, che comporta un controllo più pregnante e discrezionale sulla sua compatibilità al mercato interno da parte della Commissione». In un altro brano, pur avendo valutato la possibilità di sfuggire al regime di notifica preventiva alla Commissione europea, viene sottolineato che: «È evidente che gli interventi non possono superare i confini della potestà tributaria della Regione e, pertanto, non vi possono rientrare eventuali misure di vantaggio che esorbitino da tale ambito quali, a titolo esemplificativo, quelle relative alle imposte locali ed alla contribuzione previdenziale». Infine, Cova e Vignarelli pongono un'altra questione dirimente: «È necessario, in ogni caso, perché queste misure agevolative – così come altre potenzialmente utilizzabili – vengano effettivamente introdotte, un chiaro e definitivo inquadramento, nel contesto istituzionale interno, dell'autonomia e della potestà tributaria della Regione siciliana. Risulta ormai urgente ed indifferibile riaffermare le prerogative statutarie in materia nel percorso di riforma delle norme di attuazione, recentemente ripreso e che deve essere portato a conclusione; ciò, anche, al fine di poter attestare in modo incontestabile il requisito ritenuto imprescindibile dall'UE, in materia di adozione di misure di fiscalità di vantaggio (strutturali) infrastatali, dell'effettiva autonomia finanziaria dell'ente locale, per il quale il minor gettito derivante dalla misura fiscale agevolativa nella regione interessata non deve essere compensato da sovvenzioni o contributi elargiti dal governo centrale, in modo che le conseguenze economiche di tali riduzioni ricadano esclusivamente sulla regione stessa». Un'ultima osservazione riguarda le risorse nazionali del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, che vengono invocate per la copertura finanziaria dell'intervento: non si tratta di un contributo da parte delle istituzioni nazionali, che potrebbe essere considerato tale, nonostante la Regione si dica in credito con lo Stato? Per queste ragioni, che tendono a evidenziare aspetti del disegno di legge da migliorare e nodi della normativa da chiarire e superare, è auspicabile un maggiore approfondimento anche in sede di Commissione, allo scopo di ottenere un testo inopugnabile. Del resto, a livello parlamentare è stato presentato un disegno di legge (n. 1161) d'iniziativa di diversi senatori su «Agevolazioni fiscali per lo sviluppo delle zone montane marginali nonché interventi in favore del trasporto pubblico nelle medesime aree»<sup>8</sup>, con una copertura finanziaria (dal Fondo nazionale per la

<sup>8</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01111217.pdf>.

montagna) inferiore a quella del progetto siciliano, ma con spunti di approfondimento che andrebbero considerati. Così come andrebbe valutata la mozione 1-00312 sui provvedimenti a favore delle zone montane e rurali, che promuovano uno sviluppo economico, sociale e ambientale «sostenibile»<sup>9</sup>, presentata alla Camera dei deputati il 10 gennaio di quest'anno. Un altro importante elemento di arricchimento è costituito dalle iniziative delle altre Regioni per le zone montane, che potrebbero fornire un quadro più definito degli obiettivi generali da raggiungere e favorire scelte non disomogenee tra i diversi livelli istituzionali e territoriali, rafforzando le possibilità di avviare un meccanismo complessivo di sviluppo delle aree di montagna. In conclusione, vanno richiamate anche le Zone Economiche Speciali, come esempio normativo più che attuativo, visto che ancora oggi sono al palo per incomprensibili ritardi. In Sicilia si è conseguito un risultato atteso da tempo con la recente istituzione di due ZES per l'area occidentale (le zone industriali di Aragona-Favara, Calatafimi, Caltanissetta, Caltavuturo, Campofelice di Roccella, Carini con l'area Rimed, Cinisi, Custonaci, Gibellina, il porto di Licata, Marsala, l'aeroporto di Birgi, Mazara del Vallo, Misilmeri, il porto e il retroporto di Palermo – a cui si aggiungono le aree di Brancaccio, Partanna-Mondello e dell'Arenella –, Palma di Montechiaro, Partinico, Porto Empedocle – con il porto e il retroporto –, Ravanusa, Salemi, Serradifalco, Termini Imerese – con il suo agglomerato industriale e il porto –, Trapani – con il porto, il retroporto, l'agglomerato industriale e l'area logistica –) e per quella orientale (Acireale, il porto di Augusta, Avola, Belpasso, Caltagirone, Carlentini, Catania – con il porto e il retroporto –, l'aeroporto di Comiso, Enna Dittaino, Floridia, Francofonte, Gela – compresa l'area di riconversione –, Melilli, Messina – con il porto cittadino e quello di Larderia –, Milazzo – con porto, retroporto e agglomerato industriale –, Militello Val di Catania, Mineo, Niscemi, Pachino, Palazzolo Acreide, Paternò, il porto e il retroporto di Pozzallo, Priolo Gargallo, Ragusa, Rosolini, Scordia, Siracusa – con la zona industriale –, quella di Santa Teresa e della strada statale 124, Solarino, Tremestieri, Troina, Villafranca Tirrena, Vittoria e Vizzini). Questa iniziativa, pur riguardando le aree portuali, retroportuali, industriali e logistiche, dovrebbe essere naturalmente collegata a quella per le aree interne e le zone di montagna, per evitare un eccesso di sepa-

<sup>9</sup> <http://www.infoparlamento.it/tematiche/interrogazioni-interpellanze-risoluzioni-mozioni/camera-dei-deputati-100312-mozione-sui-provvedimenti-a-favore-delle-zone-montane-rurali-che-promuovano-uno-sviluppo-economico-sociale-e-ambientale-s>.



ratezza e una frantumazione degli strumenti posti in essere per le politiche di sviluppo. Le ZES, contenute in ambiti ristretti rispetto all'estensione della superficie regionale, servono ad attrarre grandi investimenti, attraverso il credito d'imposta automatico, le semplificazioni di carattere amministrativo e altre forme di incentivazione previste dal Piano di Sviluppo Strategico. Il loro ruolo è quello di un motore di crescita economica e di un potenziale moltiplicatore di ricchezza a livello regionale (e meridionale), originato dalle iniziative di notevoli dimensioni che si insedieranno in quelle zone e dalla ricaduta dei loro investimenti. La connessione di questa strategia con quella delle aree di montagna potrebbe determinare effetti benefici, sinergie e integrazioni sistemiche. Sarebbe auspicabile cominciare, nell'esperienza siciliana, inserendo nel disegno di legge sulle zone montane parte delle semplificazioni previste per le ZES, rendendo più articolato e funzionale il percorso tracciato per le aree più disagiate e fornendo strumenti effettivi per il reinsediamento di imprese e lavoratori, oltre che di servizi moderni, in quelle realtà tanto distanti dai centri dello sviluppo.

Spero che queste valutazioni possano contribuire a suscitare una nuova sensibilità verso un problema non trascurabile del Mezzogiorno e dell'Italia, come quello delle aree interne e delle zone montane, colpite finora da spopolamento e abbandono, ma meritevoli, per le loro bellezze e potenzialità, di un futuro di valorizzazione e sviluppo nell'interesse generale delle comunità che le vivono e del Paese nel suo insieme.



# Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte

di Agnese Claroni

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Le infrastrutture di comunicazione mobile e la banda ultra larga. L'azione politico-legislativa delle istituzioni europee e nazionali. - 2.1. La Strategia europea per la crescita digitale. - 2.2. La Strategia italiana per la banda larga e ultra larga - 2.3. Il nuovo Piano di azione e i *cluster* di intervento. La posizione di arretratezza delle Regioni del Sud. - 2.4. La realizzazione della banda ultra larga. Interventi a livello regionale. - 2.5. I finanziamenti per la realizzazione del Piano Strategico per la banda ultra larga. - 3. Banda larga e digitale tra le priorità di *Recovery Fund* e *PNRR*: quale attenzione al Mezzogiorno d'Italia, in considerazione dei contenuti del *PNR 2020* e del *Piano Sud 2030*? - 4. Il *digital divide*, nuova discriminazione sociale e culturale del nostro Paese. - 5. *Smart working* e *South working*: nuove formule lavorative e problemi di attuazione. - 6. Considerazioni conclusive, questioni irrisolte, problemi aperti.

## 1. Introduzione

L'emergenza Coronavirus oggi in atto sta dimostrando, ancora una volta, quanto siano radicati alcuni divari economici e sociali nel Sud d'Italia rispetto al resto del Paese. Per poter svolgere attività di uso ormai quotidiano, data la situazione emergenziale che stiamo vivendo, è infatti possibile lavorare «da remoto», seguire la didattica a distanza e tenere relazioni familiari e personali in videoconferenza, solo se si dispone di strumenti tecnologici adeguati, di competenze digitali per usarli, e di un accesso garantito alla rete.

Questo accesso alla rete si traduce nella possibilità, che ciascuno dovrebbe avere, di padroneggiare gli strumenti tecnologici e di comunicazione necessari allo sviluppo. È infatti evidente che senza una connessione, e senza le basi per poterla utilizzare, si è tagliati fuori dalla maggior parte delle opportunità. I servizi per i cittadini, le pratiche burocratiche, le offerte di lavoro e la cultura ormai viaggiano sul *web*, e i dati ISTAT ci dicono che la fibra ottica è accessibile solo sul 27% del territorio, mentre ci sono zone in cui la connessione internet non arriva, o ancora dipende dalle condizioni meteorologiche<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sulla questione si rinvia, in particolare, al Comunicato stampa dell'ISTAT del 6 aprile 2020 (*Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, periodo di riferimento

Il *Recovery Fund* dovrebbe aiutarci a completare questo percorso: l'Unione europea ha stanziato, infatti, risorse significative per investimenti nel digitale, posto tra le priorità degli interventi, così da poter coprire anche le piccole realtà di provincia, e da permettere che le nuove modalità di insegnamento a distanza, così come l'utilizzo dello *Smart working*, possano trovare applicazione sull'intero territorio nazionale. L'accesso alla rete, indispensabile per una politica di rilancio davvero effettiva, è un diritto fondamentale, riconosciuto dalle Nazioni Unite, e il c.d. *digital divide*, che oggi più che mai ci caratterizza, rischia di incrinare il principio della coesione economica e sociale nel nostro Paese<sup>2</sup>.

Anche sul piano delle competenze digitali degli studenti, si comincia a parlare di «questione meridionale». Ancora i dati ISTAT evidenziano, dal punto di vista territoriale, uno squilibrio digitale tra Regioni del Nord e del Sud, con le Regioni del Nord-Est che presentano i livelli più elevati in quasi tutte le competenze informatiche.

Va detto, inoltre, che il divario nell'accesso alla banda larga e alla banda ultra larga<sup>3</sup> si rileva non solo tra Nord e Sud del Paese, ma anche, nello stesso Sud, tra aree metropolitane e aree interne.

In questa breve nota, si intende avviare una riflessione sul richiamato «divario digitale», che rappresenta come detto un profilo

anni 2018-2019), da cui si apprende che nel Mezzogiorno, 4 famiglie su 10 non hanno un pc o un *tablet*, con Calabria e Sicilia in testa (rispettivamente 46,0% e 44,4%). Sempre al Sud, l'ISTAT registra la percentuale più alta di famiglie con un numero di computer insufficiente rispetto al numero di componenti del nucleo familiare.

<sup>2</sup> Si cfr., in particolare, ISTAT-Internet@Italia2018, *I risultati di uno studio sulla diffusione d'internet e sui divari digitali presenti nel nostro Paese*, 11 giugno 2018. Nonché il *Report sulle disuguaglianze digitali*, promosso da OpenPolis e dall'Associazione «Con i bambini» (14 luglio 2020) – realizzato nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile e scaricabile dal *link*: <https://www.openpolis.it/esercizi/litalia-alla-sfida-del-digitale/>

<sup>3</sup> Il termine «banda larga» viene utilizzato come sinonimo della capacità trasmissiva di una rete o di un canale, o per indicare la massima velocità alla quale è possibile trasferire delle informazioni nell'unità di tempo. Tale termine definisce un insieme di tecnologie che consentono di fornire all'utente collegamenti di velocità notevolmente superiore rispetto a quelli concessi dalla normale rete telefonica, che per definizione fornisce servizi a banda stretta. La connessione alla rete a banda larga è un prerequisite per impiegare al meglio le opportunità offerte dalle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In questo senso, la creazione di una rete a banda larga capillare è un fattore strategico internazionalmente riconosciuto. La «banda ultra larga» è quella che offre una maggiore velocità trasmissiva per l'utente finale. Per consentire questa velocità, si devono utilizzare fibre ottiche al posto dei tradizionali cavi in rame, ragione per cui tali reti prendono il nome di reti di accesso ottiche (NGAN), o più semplicemente di reti ottiche. In base alle definizioni dell'*Agenda Digitale europea* (2010), di cui si dirà nel seguito, per banda larga (*fast broadband*) si intendono connessioni a velocità non inferiore a 30 Mbps (Mega bit al secondo), mentre per banda ultra larga (*ultra fast broadband*) si intendono connessioni ad almeno 100 Mbps.

particolare della questione meridionale in Italia, particolarmente a seguito dell'emergenza sanitaria in atto.

Lo studio si apre con una rapida ricognizione della normativa vigente in materia di connessione a banda larga e ultra larga, sul fronte europeo e nazionale. A seguire, vengono illustrati i contenuti individuati, in materia, da Piano Sud, *Recovery Fund*, PNR 2020, PNRR. In chiusura, alcune considerazioni e proposte, indotte anche dalla constatazione del difficile connubio tra *Smart working* e *South working*, nuove formule lavorative di valenza significativa per il rilancio e la ripresa, che però, nel momento di crisi attuale, risultano minate da numerosi ostacoli, sul piano operativo e funzionale.

## 2. *Le infrastrutture di comunicazione mobile e la banda ultra larga. L'azione politico-legislativa delle istituzioni europee e nazionali*

Come accennato in apertura, sul fronte del *digital divide* – di cui si fornirà un approfondimento al § 4 – purtroppo l'Italia si caratterizza, tradizionalmente, per appartenere al gruppo dei Paesi più in ritardo rispetto agli obiettivi ed agli standard che si registrano a livello europeo.

Al fine di ridurre il divario del nostro Paese rispetto agli altri Stati, e per conformarsi alle indicazioni provenienti dall'UE, nel corso degli anni si è registrata una intensa iniziativa pubblica nel campo delle nuove infrastrutture di telecomunicazione, tesa a migliorare il livello di infrastrutturazione digitale a livello nazionale<sup>4</sup>.

Tale azione è stata innescata, innanzitutto, dietro impulso delle istituzioni europee che, a partire dagli anni '80, hanno intensificato la loro azione politico-legislativa, per garantire la coesione sociale e lo sviluppo del digitale, nel contesto di una più ampia strategia europea, finalizzata a promuovere lo sviluppo economico dei Paesi membri e ad arginare le disuguaglianze e gli squilibri sociali, economici e tecnologici tra le diverse aree del territorio europeo. La questione del superamento del divario digitale non si pone, però, solo tra diversi Paesi membri, ma si configura anche all'interno dei singoli Paesi, in aree in ritardo (tra queste aree disagiate, vanno

<sup>4</sup> Per un'ampia illustrazione degli interventi normativi nazionali e internazionali in materia, si rinvia, tra gli altri, a Vincenzo Mario Sbrescia, *Coesione sociale e sviluppo dell'economia digitale. Dai pubblici poteri europei e nazionali la spinta a favore della diffusione delle reti infrastrutturali di nuova generazione*, in questa «Rivista», n. 2, 2018, pp. 509 ss. Una interessante ricetta per il futuro di un'Italia in «piena integrazione digitale» si trova in *Il digital divide in Italia*, di Angelo M. Buongiovanni, Astrid, 2003, pp. 1 ss.

annoverate le aree rurali e le aree interne, mentre le aree meglio servite dai servizi telematici risultano essere le aree metropolitane)<sup>5</sup>. Un divario digitale che caratterizza, quindi, non solo Stati, ma, al loro interno, anche città e territori.

Vediamo ora in dettaglio cosa è stato fatto, sul piano europeo e nazionale.

## 2.1. *La Strategia europea per la crescita digitale*

Un decisivo impulso a favore dell'infrastrutturazione digitale del territorio degli Stati membri si è avuto, come abbiamo detto, a livello istituzionale e politico-legislativo europeo, particolarmente nel corso degli anni 2000.

Nel 2009, è stata infatti adottata la Comunicazione 2009/C 235/04, intitolata «Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga»<sup>6</sup>.

Successivamente, nel 2010, è stata varata la nuova iniziativa «Europa 2020» (delineata con l'adozione della Comunicazione del 3 marzo 2010, denominata «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (COM (2010) 2020)<sup>7</sup>.

Particolare rilievo ha assunto, inoltre, il documento intitolato «Un'Agenda Digitale europea»<sup>8</sup> – oggetto della Comunicazione UE del 19 maggio 2010, COM (2010) 245 – uno dei sette pilastri della Strategia per la crescita «Europa 2020», che prevedeva obiettivi in tema di banda larga ed ultra larga, con diverse scadenze temporali, qui riportate: – banda larga di base per tutti, entro il 2013 (obiet-

<sup>5</sup> Si cfr., sull'argomento, Ministero dello sviluppo economico, *Crescita digitale in comune con gli enti locali nel Piano nazionale per la diffusione della banda ultra larga nel Paese*, Progetto finanziato dal MISE e realizzato da Legautonomie con il supporto operativo di Ancitel e Leganet, settembre 2018; Sul particolare aspetto dello sviluppo della banda ultra larga nei piccoli comuni italiani, si cfr. tra l'altro Gian Paolo Boscariol, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in questa «Rivista», n. 1, 2018, pp. 203 ss.

<sup>6</sup> In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 30 settembre 2009, n. C 235.

<sup>7</sup> Si v. Commissione europea, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020 def.

<sup>8</sup> Si v. Commissione europea, Bruxelles, 19 maggio 2010, COM (2010) 245 def. Occorre precisare che, nel quadro dell'*Agenda Digitale europea*, l'Italia ha sviluppato l'*Agenda Digitale italiana*, una Strategia nazionale per raggiungere gli obiettivi indicati dall'*Agenda europea*. L'*Agenda Digitale italiana* è stata elaborata in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Nell'ambito dell'*Agenda Digitale Italiana*, sono stati predisposti la «Strategia italiana per la banda ultra larga» e la «Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020», finalizzate al perseguimento degli obiettivi dell'*Agenda Digitale europea*, per cui si v. il § successivo.

tivo da raggiungere, anche grazie alla copertura supplementare fornita dal satellitare); – banda larga veloce (pari o superiore a 30 Mbps) per tutti, entro il 2020; – banda larga ultraveloce (velocità superiore a 100 Mbps), per almeno il 50% degli utenti domestici europei, entro il 2020.

A seguire, a partire dal 2010 e nel corso degli anni successivi, sono state adottate dal legislatore europeo una serie di misure, atte a promuovere la diffusione delle reti a banda larga ed ultra larga, nei territori dei Paesi membri dell'UE. Segnaliamo di seguito le più significative.

Innanzitutto, va richiamata la Comunicazione della Commissione dell'11 gennaio 2013, sugli «Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga» (2013/C 25/01).

Inoltre, il 12 settembre 2013 la Commissione europea ha presentato un pacchetto legislativo, intitolato «Un continente connesso: un mercato unico delle telecomunicazioni per la crescita e l'occupazione», finalizzato a dare attuazione agli indirizzi strategici formulati nel surrichiamato documento «Europa 2020».

Nel 2016, con la Comunicazione COM (2016) 587 final, «Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea», la Commissione europea ha annunciato gli obiettivi europei relativi alle connessioni in banda larga e ultra larga per il 2025, di cui all'elenco che segue: connettività di almeno 1 Gbps per scuole, biblioteche e uffici pubblici; connettività di almeno 100 Mbps, espandibile a Gigabit, per tutte le famiglie europee; copertura 5G ininterrotta, in tutte le aree urbane e lungo i principali assi di trasporto terrestre.

Nella Comunicazione, gli Stati membri erano invitati a riesaminare i progressi dei rispettivi Piani nazionali per la banda larga, e ad aggiornarli entro la fine del 2017 – in linea con gli obiettivi strategici istituiti nella Comunicazione e nel piano d'azione sul 5G – adottando, come orizzonte temporale, l'anno 2025.

Si richiamano, inoltre, la Comunicazione COM (2016) 588 final «Il 5G per l'Europa: un piano d'azione»; la Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione; la Relazione speciale della Corte dei Conti europea (n. 12/2018), intitolata «La banda larga negli Stati membri dell'UE: nonostante i progressi, non tutti i target di Europa 2020 saranno raggiunti» (presentata in virtù dell'art. 287, par. 4, secondo comma, del TFUE); la Direttiva (UE)

2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>9</sup>.

Si segnala che, il 4 aprile 2019, la Commissione UE ha adottato un progetto – «Progetto banda ultra larga Italia» – del valore di oltre 573 milioni di fondi europei, nell'ambito della politica di coesione, per sostenere la diffusione della banda larga veloce in Italia e, in particolare, per portare l'accesso veloce a internet in aree in cui non è ancora disponibile (si tratta di oltre 7.000 comuni italiani, per un totale di 12,5 milioni di abitanti, e di 1 milione di imprese circa).

Inoltre, ricordiamo che il 5 agosto 2020, nel quadro delle norme UE sugli aiuti di Stato, la Commissione europea ha approvato un regime di buoni per 200 milioni di euro, volto ad aiutare le famiglie a basso reddito in Italia ad accedere ai servizi a banda larga ad alta velocità, in modo da contribuire a ridurre il divario digitale in Italia.

## 2.2. *La Strategia italiana per la banda larga e ultra larga*

Alle misure brevemente descritte, adottate in materia a livello istituzionale e politico-legislativo europeo, ha fatto seguito una Strategia nazionale, finalizzata a dare attuazione agli indirizzi europei a favore dello sviluppo della banda larga e della banda ultra larga. Di essa diamo sintetica illustrazione.

Per conseguire gli obiettivi europei, è stata approvata dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 3 marzo 2015, la «Strategia italiana per la banda ultra larga», che costituisce il quadro nazionale di riferimento per le iniziative pubbliche in materia in Italia. La Strategia, da attuare su tutto il territorio nazionale, ha previsto una serie di gare che sono state aggiudicate, e programmato lavori, avviati e ancora in corso.

Al fine di soddisfare gli obiettivi fissati dalla richiamata «Agenda Digitale europea» per il 2020, la Strategia ha previsto la copertura dell'85% della popolazione con infrastrutture in grado di veicolare servizi a velocità pari o superiori a 100 Mbps, garan-

<sup>9</sup> Occorre precisare che l'accesso alle reti e alle infrastrutture di comunicazione è disciplinato, nel nostro Paese, appunto dal Codice delle comunicazioni elettroniche (di cui al d.lgs. n. 259/2003), artt. 40-52, in attuazione delle direttive europee che hanno regolato il mercato delle comunicazioni elettroniche.

tendo, alla restante quota di popolazione, l'accesso ad internet ad almeno 30 Mbps.

La Strategia è inoltre coerente con gli obiettivi 2025 espressi dalla Gigabit Society – Comunicazione COM (2016) 587 final, richiamata al § precedente – in quanto diffonde la fibra ottica in modo capillare sul territorio verso le utenze residenziali, e rende disponibili connessioni veloci alle sedi PA (scuole, sedi della sanità, ecc.) e alle aree produttive, abilitando anche lo sviluppo del 5G.

Il primo tassello della Strategia, la cui attuazione è stata affidata al Ministero dello sviluppo economico, che si avvale della società *in-house* Infratel Italia S.p.a., è rappresentato dal c.d. «Piano aree bianche», e riguarda le aree a fallimento di mercato presenti sull'intero territorio nazionale (notifica di Aiuto di Stato SA.41647 (2016/N) per il «Piano aree bianche», approvata dalla Commissione europea con decisione C(2016) 3931 final del 30 giugno 2016)<sup>10</sup>.

L'intervento pubblico nelle c.d. aree bianche – che sono aree in cui non si prevede nessuna previsione di investimento privato per banda ultra larga nei prossimi tre anni, e delle quali si dirà più diffusamente nel seguito – è ritenuto necessario per correggere le disuguaglianze sociali e geografiche generate dall'assenza di iniziativa privata da parte degli operatori e consentire, pertanto, una maggiore coesione sociale e territoriale, mediante l'accesso ai mezzi di comunicazione tramite la rete a banda ultra larga. Al «Piano aree bianche» farà seguito una seconda fase della Strategia, con interventi destinati alle c.d. aree grigie – quelle in cui si prevede una presenza, nei prossimi tre anni, di una sola rete a banda ultra larga – e all'incentivazione della domanda di banda ultra larga da parte di cittadini, imprese e PA. Tale seconda fase, attualmente in via di definizione, dovrà essere sottoposta ad approvazione della Commissione europea.

Vediamo dunque, più in dettaglio, la tipologia delle aree di intervento e le modalità attuative del Piano.

### *2.3. Il nuovo Piano di azione e i «cluster» di intervento. La posizione di arretratezza delle Regioni del Sud*

La costruzione dell'infrastruttura di rete richiede innanzitutto, secondo quanto indicato nel Piano di azione delineato dalla Stra-

<sup>10</sup> La decisione è consultabile in Commissione europea, Bruxelles, 30 giugno 2016.



tegia, un catasto delle infrastrutture, mirato alla ricognizione dello *stock* di infrastrutture esistenti. Tale strumento è coordinato dalla richiamata Infratel Italia S.p.a. (facente parte del Gruppo Invitalia), che è stata designata come soggetto attuatore dei Piani banda larga e ultra larga e che implementa le misure definite nella Strategia Nazionale per la banda ultra larga.

Con il decreto legislativo n. 33/2016, che ha recepito la direttiva n. 2014/61/UE (recante misure per ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), è stata disposta la mappatura delle reti esistenti, e prevista l'istituzione di un Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI), con la funzione di «catasto delle infrastrutture». Con decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 maggio 2016, è stato dunque istituito il SINFI, e sono state definite le regole tecniche per la consultazione dei dati, per il successivo aggiornamento, per lo scambio e la pubblicità dei dati territoriali detenuti dalle singole amministrazioni competenti, dagli altri operatori di rete e da ogni proprietario o gestore di infrastrutture fisiche funzionali ad ospitare reti di comunicazione elettronica. Tale decreto è stato successivamente modificato con il decreto MISE 2 settembre 2019, in particolare in relazione alle modalità ed ai soggetti legittimati alla consultazione ed all'accesso ai dati del SINFI. Con il decreto MISE 7 maggio 2019, è stato approvato il Piano operativo SINFI.

Quanto alla tipologia delle aree interessate, nel Piano di azione delineato dalla Strategia si è preso atto che l'obiettivo europeo banda larga ultraveloce (velocità superiore a 100 Mbs), per almeno il 50% degli utenti domestici, entro il 2020 non potrà essere conseguito senza un intervento pubblico che stimoli ed orienti la programmazione dei privati.

Nel Piano di azione, a questo scopo, si è allora proceduto a distinguere il territorio nazionale da un punto di vista tecnico in 94.645 sotto-aree, e da un punto di vista della qualità delle connessioni in quattro *cluster* di intervento, a seconda del livello di intervento pubblico necessario per il conseguimento dell'obiettivo: 1) *cluster A* – aree redditizie: rappresenta l'area più favorevole al conseguimento dell'obiettivo di realizzare reti ultraveloci a 100 Mbs, entro il 2020. Comprende 15 città «nere» (le più popolate d'Italia) e le principali aree industriali. Riguarda il 15% della popolazione nazionale (circa 9,4 milioni di abitanti). 2) *Cluster B* – aree per le quali non è previsto un investimento a 100 Mbs: è formato dalle aree per le quali sono previste dagli operatori privati iniziative per connessioni a 30 Mbps, ma senza interventi pubblici,



e le condizioni di mercato non sono sufficienti a garantire i ritorni minimi necessari agli operatori che investono per una connessione a 100 Mbs. Include 1.120 comuni, in cui risiede il 45% della popolazione (circa 28,2 milioni di persone). 3) *Cluster C* – aree marginali: sono aree per le quali gli operatori possono maturare l'interesse a investire in reti con più di 100 Mbps, soltanto grazie a un sostegno statale. Include circa 2.650 comuni e alcune aree rurali, non coperte da reti a più di 30 Mbps. Vi risiedono circa 15,7 milioni di persone (il 25% della popolazione). L'intervento pubblico, in questo *cluster*, è maggiore rispetto a quello del *cluster B*. 4) *Cluster D* – sono aree a fallimento di mercato (c.d. aree bianche, già richiamate), per le loro caratteristiche di scarsa densità abitativa e di dislocazione frastagliata sul territorio, per le quali solo l'intervento pubblico diretto può garantire alla popolazione residente un servizio di connettività a più di 30 Mbps. Ingloba i restanti 4.300 comuni circa, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, che si pone in posizione di massima arretratezza rispetto alle altre aree e che include anche alcune aree rurali; esso riguarda il 15% della popolazione.

Un'ulteriore classificazione delle aree del territorio nazionale – esplicativa di quella predetta in *cluster*, e già segnalata al punto precedente – è contenuta nel Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga. Essa, come preannunciato, distingue le aree in tipologie di colore, a seconda delle scelte di investimento delle società di comunicazione elettronica: le aree nere, nelle quali almeno due operatori di mercato hanno programmato investimenti per la realizzazione della banda ultra larga nel successivo triennio (tali aree, sostanzialmente, corrispondono a quelle del *cluster A*); le aree bianche, nelle quali nessun operatore di mercato, nei propri piani di investimento dei successivi tre anni, dichiara di investire per la realizzazione dell'infrastruttura (corrispondenti ai *cluster C* e *D*); le aree grigie, nelle quali un solo operatore commerciale intende effettuare investimenti per la realizzazione dell'infrastruttura (corrispondenti al *cluster B*)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Tale distinzione in aree (bianche, grigie, nere), effettuata in base a una suddivisione del territorio in zone dotate di connotazioni particolari, è stata stabilita dalla Commissione europea, che ha inteso così misurare il livello di investimenti privati per quanto riguarda le reti a banda ultra larga. Numerosi sono gli archivi informatizzati che forniscono una visione d'insieme della situazione italiana sul fronte della crescita digitale. Tra questi, è opportuno segnalare i dati forniti dall'Osservatorio delle Comunicazioni AGCOM sugli accessi e le linee, pubblicati, il 13 gennaio 2020, sul «Bollettino dell'Osservatorio», n. 4, 2019. Aggiornati a settembre 2019, tali dati sono relativi alle comunicazioni elettroniche, ai media (radio,

Va segnalato, inoltre, che interventi di semplificazione per la realizzazione delle reti in fibra ottica per la banda ultra larga e per l'installazione degli impianti di rete per le connessioni mobili, con particolare riferimento alle necessità di riconfigurazioni delle reti mobili per il 5G, sono stati disposti con il decreto-legge n. 135/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12/2019, come modificato e integrato dal successivo decreto-legge n. 76/2020 (c.d. «decreto semplificazioni»), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020.

#### 2.4. *La realizzazione della banda ultra larga. Interventi a livello regionale*

La prima fase di attuazione della richiamata «Strategia italiana per la banda ultra larga» ha riguardato, come visto, interventi nelle aree bianche (di cui alla classificazione menzionata).

Il 2 marzo 2016, infatti, il Comitato per la Banda ultra larga (COBUL) ha stabilito di focalizzare l'intervento pubblico nelle aree a fallimento di mercato (appunto aree bianche), mediante l'impiego del modello a «intervento diretto». Successivamente, nella riunione del 1° maggio 2016, il CIPE, nel recepire tale orientamento, ha stabilito che, in quelle aree, si procedesse esclusivamente con l'intervento diretto. Attraverso tale tipo di intervento, l'infrastruttura resta di proprietà pubblica, e vengono ceduti agli operatori i diritti d'uso, con un regime nazionale di aiuto definito in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il 3 giugno 2016, è stato pubblicato, in *Gazzetta Ufficiale*, il primo bando per la realizzazione della rete in fibra nelle aree bianche, a fallimento di mercato, e grigie, raggruppate nei *cluster C e D*, previsti dal Piano nazionale banda ultra larga.

Il bando, diviso in cinque lotti, ha riguardato sei Regioni: quattro nel Nord e nel Centro, vale a dire Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto; due nel Mezzogiorno, vale a dire Abruzzo e Molise. Con queste Regioni sono stati siglati specifici accordi di programma e relative convenzioni operative per l'utilizzo, insieme

Tv, editoria, pubblicità online), ai servizi postali ed ai corrieri espresso, e forniscono una importante fotografia della situazione italiana, sotto il profilo informatico e telematico. Per la mappatura della banda larga in Italia, si cfr., tra l'altro, il portale MISE che fornisce, oltre ai dettagli sui livelli di copertura fino a quello municipale, informazioni sulle tempistiche degli interventi pubblici, sui parametri tecnici, sui profili dei permessi burocratici, sul tipo di lavori pubblici effettuati in ciascun lotto.

con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione nazionale, dei fondi strutturali FESR e FEASR. La gara è stata aggiudicata all'operatore economico Open Fiber S.p.a., per tutti e cinque i lotti posti in gara.

Il 24 agosto 2016, è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il secondo bando, suddiviso in sei lotti funzionali, per la costruzione della rete pubblica a banda ultra larga, sempre in aree bianche comprese nelle Regioni settentrionali e centrali, ossia Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Liguria, Provincia di Trento, Lazio, Umbria, Marche. E nelle Regioni meridionali di Basilicata, Campania e Sicilia. Anche in tal caso, la procedura è stata aggiudicata all'operatore Open Fiber S.p.a., per tutti e sei i lotti posti in gara.

Il terzo bando di gara, relativo all'aggiudicazione dei lotti riguardanti le tre Regioni rimanenti, ubicate nel Mezzogiorno, vale a dire Puglia, Calabria e Sardegna, è stato pubblicato il 17 aprile 2018: la gara si è conclusa il 18 dicembre 2018, ed è stata aggiudicata il 30 gennaio 2019. Anche in questo caso, è risultato aggiudicatario per tutti i lotti l'operatore Open Fiber S.p.a.

L'inizio delle progettazioni da parte di Open Fiber, e la contemporanea gara ad evidenza pubblica svolta dal concessionario per individuare gli appaltatori incaricati di realizzare le opere, si sono potute avviare, però, soltanto successivamente alla firma dei primi contratti a concessione.

La seconda fase della *Strategia*, riguarderà gli interventi che sono in programma per le aree grigie, e l'incentivazione della domanda di banda ultra larga da parte di cittadini, imprese e Pubbliche Amministrazioni<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Nell'ambito dei piani di attuazione della Strategia, va anche richiamato un ulteriore progetto, che prevede di sostenere il lancio della fibra ottica e di implementare la banda larga fissa e mobile. Trattasi del progetto che, a partire dal marzo 2017, ha incrementato la sperimentazione 5G, volta a sviluppare le infrastrutture e i servizi in 5 Città: l'area metropolitana di Milano, la Città di Prato, la città dell'Aquila, e, nel Sud, le Città di Bari e di Matera. Per colmare il problema del divario digitale, a seguito del progetto è stata condotta un'asta per le risorse di spettro nella banda 800 MHz, che sostiene l'adozione delle tecnologie LTE – che sono quelle che utilizzano la banda larga in connessione *wireless* – nelle aree più remote: le relative autorizzazioni iniziano a decorrere dal settembre dello stesso anno 2017. Sull'argomento, si rinvia a European Commission, *Shaping Europe's Digital Future, Policy*, Informazioni sul Paese – Italia, settembre 2020 (ec.europa.eu). Inoltre, sempre con riferimento all'attuazione della Strategia, si segnala che, nell'agosto 2020, il Ministro dello sviluppo economico ha firmato i decreti attuativi relativi agli interventi previsti dal «Piano Scuola» e dal «Piano Voucher per famiglie», nell'ambito della «Strategia italiana della banda ultra larga», per i quali sono disponibili, complessivamente, 600 milioni di euro.

## 2.5. I finanziamenti per la realizzazione del Piano Strategico per la banda ultra larga

In attuazione della «Strategia italiana per la banda ultra larga» – adottata come visto dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015 – con delibera CIPE n. 65 del 6 agosto 2015 (poi modificata dalla delibera n. 6 del 1° maggio 2016), è stato approvato il Programma operativo del Piano banda ultra larga, che ha destinato, a valere sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, 3,5 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi di euro per interventi di immediata attivazione, rinviando a una successiva delibera l'assegnazione di ulteriori risorse, nel limite massimo di 1,3 miliardi di euro<sup>13</sup>.

Con successivi provvedimenti normativi (previo reperimento delle coperture finanziarie), ulteriori risorse, fino a 1,4 miliardi di euro, potranno essere conferite al Piano Strategico per la banda ultra larga, per un totale di 4,9 miliardi di euro (fabbisogno stimato, dal Piano di investimenti, per la diffusione della banda ultra larga).

Con delibera CIPE n. 71 del 7 agosto 2017, sempre a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, per il completamento del Piano banda ultra larga è stata approvata l'assegnazione di 1,3 miliardi di euro, per interventi a sostegno della domanda degli utilizzatori. Inoltre, con riferimento alle risorse di 2,2 miliardi di euro, previste nella richiamata delibera n. 65/2015 e non utilizzate, la delibera ha disposto la destinazione di 100 milioni di euro per sostenere lo sviluppo di beni e servizi di nuova generazione, e di 477,5 milioni di euro, per interventi relativi al completamento dell'infrastruttura nelle aree grigie e nelle nuove aree bianche, e per raggiungere le case isolate.

<sup>13</sup> In attuazione di quanto disposto dalla delibera CIPE n. 65/2015, nella seduta della Conferenza Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016, è stato siglato l'Accordo-quadro tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per lo sviluppo della banda ultra larga sul territorio nazionale verso gli obiettivi EU 2020. Nell'ambito di tale Accordo, si dà conto anche delle ulteriori risorse, derivanti dai Fondi europei, da destinare alla realizzazione degli obiettivi del Piano. Si tratta, in particolare, di circa 1,9 miliardi di euro derivanti dai fondi FESR (1,187 miliardi di euro), dai fondi FEASR (462,011 milioni di euro), e della destinazione di risorse per 233 milioni di euro del Fondo PON imprese e competitività, per la realizzazione della banda larga ultra veloce nelle aree produttive ricadenti nei *cluster* C e D. Infratel S.p.a. agisce in qualità di soggetto attuatore degli interventi previsti dall'Accordo predetto, e gli interventi dovranno essere attuati nelle richiamate aree bianche e nelle aree grigie. Il testo dell'Accordo può essere scaricato dal seguente *link*: <http://www.regioni.it/news/2016/02/16/conferenza-stato-regioni-dell11-02-2016-accordo-quadro-per-lo-sviluppo-della-banda-ultra-larga-sul-territorio-nazionale-verso-gli-obiettivi-eu-2020-444188/>.

La destinazione delle risorse stanziare per il Piano dalle delibere n. 65/2015 e n. 71/2017, è stata successivamente definita dal CIPE con nuove delibere (segnaliamo la n. 105/2017 e la n. 61/2018), che hanno rifinanziato gli interventi, definendo l'ammontare delle risorse ad essi destinate<sup>14</sup>.

Con successiva delibera n. 33 del 28 luglio 2020, il CIPE ha disposto la riprogrammazione dei profili finanziari annuali del Piano «Diffusione Banda ultra larga» (Piano BUL) e dei Piani a carattere territoriale relativi al Mezzogiorno (cosiddetti «Patti per il Sud»), con un sostanziale spostamento temporale in avanti delle assegnazioni già deliberate per le tali finalità, al fine di rendere disponibili profili di competenza per le annualità 2020 e 2021 da utilizzare per prossime assegnazioni FSC, a seguito dell'emergenza Covid-19 (ai sensi degli artt. 241 e 242 del decreto-legge n. 34 del 2020, c.d. «decreto rilancio»).

Infine, con il Programma Nazionale di riforma (PNR) – presentato nel mese di luglio 2020, nell'ambito del Documento di economia e finanza 2020 (DEF) – per quanto riguarda il Piano Banda ultra larga, il Governo intende accelerare lo sviluppo dei cantieri nelle predette aree bianche<sup>15</sup>. Gli interventi della seconda fase del Piano saranno concentrati sul sostegno alla domanda per l'attivazione di servizi ultraveloci in tutte le aree del Paese, e nella

<sup>14</sup> In particolare, la delibera CIPE n. 105/2017 reca individuazione di misure e modalità attuative per sostenere lo sviluppo di beni e servizi di nuova generazione, e destina un importo complessivo di 100 milioni di euro nell'ambito della Strategia per la diffusione della banda ultra larga. La successiva delibera CIPE n. 61/2018, riguardante attuazione del Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga, approva la modifica alla delibera n. 105/2017, le cui linee d'intervento con le relative assegnazioni vengono sostituite come segue: *a*) un importo complessivo fino a 45 milioni di euro, per il completamento del progetto *wifi.italia.it* con particolare attenzione alla copertura dei piccoli comuni e delle zone periferiche delle comunità piccole, medie e grandi, ivi comprese le azioni di comunicazione volte ad informare i cittadini e le comunità locali coinvolte; *b*) un importo complessivo fino a 5 milioni di euro per azioni di rafforzamento amministrativo volte al popolamento del Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture – SINFI, di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 33/2016; *c*) un importo complessivo fino a 45 milioni di euro per progetti di sperimentazione, ricerca applicata e trasferimento tecnologico, anche in collaborazione con gli enti territoriali, relativi alle tecnologie emergenti, quali Blockchain, Intelligenza Artificiale, Internet delle cose, collegate allo sviluppo delle reti di nuova generazione; *d*) un importo complessivo di 5 milioni di euro, destinato allo sviluppo della fase II del Progetto *wifi.italia.it* – ampliamento della rete *wifi* federata nei luoghi dell'arte, della cultura e del turismo.

<sup>15</sup> Il Programma Nazionale di Riforma, presentato dal Governo l'8 luglio 2020, nell'ambito dei documenti e delle procedure che formano il Semestre europeo, elenca le priorità di riforma definite dal Governo sulla scorta delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia che, su proposta della Commissione, sono state adottate dal Consiglio dell'UE a luglio 2019. L'esame parlamentare del PNR si è concluso il 29 luglio 2020.

diffusione di infrastrutture a banda ultra larga nelle aree grigie a fallimento tecnologico<sup>16</sup>.

3. *Banda larga e digitale tra le priorità di «Recovery Fund» e «PNRR»: quale attenzione al Mezzogiorno d'Italia, in considerazione dei contenuti del «PNR 2020» e del «Piano Sud 2030»?*

Il Governo, nel PNR 2020, ha sottolineato in primo luogo che il Piano di rilancio su cui esso si basa, e che troverà attuazione nei prossimi mesi insieme al *Recovery Plan*, sarà impostato su un incremento di spesa, destinato tra l'altro all'innovazione e alla digitalizzazione<sup>17</sup>.

La modernizzazione del Paese costituisce una delle linee strategiche attorno a cui è stato costruito il Piano di rilancio (tra le altre linee, si annoverano transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale, parità di genere)<sup>18</sup>.

Va segnalato, inoltre, che anche nel *Piano Sud 2030*, presentato il 12 febbraio 2020 a Gioia Tauro dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri per il Sud e la Coesione territoriale e dell'I-

<sup>16</sup> Nel PNR si legge che, dall'adozione del Piano a marzo 2015, sono state concluse tre gare – aggiudicate, come già detto nel punto 2.4, a Open Fiber S.p.a., tra il 2017 e il 2019 – e sono stati ordinati più di 1,5 miliardi di euro di lavori, il cui avanzamento è pari a circa il 40 %. Inoltre, sebbene la regola generale preveda che, in caso di esito positivo del collaudo, sia possibile avviare la commercializzazione dei servizi, tuttavia – in ottemperanza a quanto previsto dal decreto-legge n. 18 del 2020 (c.d. «decreto Cura Italia»), ed al fine di fornire ai cittadini i servizi a banda ultra larga necessari nel periodo di emergenza sanitaria – Open Fiber è stata autorizzata ad avviare i servizi anche nei comuni privi di collaudo, per i quali fossero stati completati i lavori con l'emissione della comunicazione di ultimazione dell'impianto di rete. I servizi sono attualmente disponibili in 523 comuni, e si mira a raggiungere il numero di 950/1.000 comuni entro la fine dell'anno 2020. Sul punto, si cfr. *La Strategia di Riforma nelle Aree prioritarie e l'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia*, in *Programma Nazionale di Riforma 2020*, Sez. III e Allegati del DEF 2020, Doc. LVII, n. 3, Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Documentazione di Finanza pubblica n. 13/1. pp. 106 ss.

<sup>17</sup> In attuazione del Piano di rilancio – presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri dopo gli «Stati Generali» tenuti nel giugno 2020 – occorrerà tener conto degli obiettivi enunciati dalla Commissione europea nel formulare la Proposta di Regolamento per *Next Generation EU*.

<sup>18</sup> Le politiche strutturali con le quali il Governo si impegna ad agire, in particolare, su innovazione e digitalizzazione della PA, sono finalizzate a superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità: e il volano per la creazione di una PA connessa con cittadini e imprese è costituito dal *Piano Italia 2025. Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese*, presentato nel dicembre 2019 dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, e in fase di attuazione. Sul punto, si cfr. *La Strategia di Riforma nelle Aree prioritarie e l'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia*, in *Programma Nazionale di Riforma 2020*, cit., pp. 73-74.

struzione, tra le Missioni individuate per il 2030 si annovera quella, importantissima, intitolata *Un Sud come frontiera dell'innovazione*<sup>19</sup>.

Rete unica e banda ultra larga sono state, pertanto, inserite tra le priorità del Governo in vista del *Recovery Plan*, e le consistenti risorse ottenute dall'Europa con il *Recovery Fund* consentiranno di rafforzare la strategia per l'incremento della digitalizzazione, che, come detto, con la presentazione del PNR e del *Piano Sud*, aveva già avuto una forte spinta in avanti. Il *Recovery Plan* (o *Next Generation EU*, secondo la denominazione data dalla Commissione UE), rappresenta senz'altro un'occasione irripetibile per poter finalmente incidere sul divario storico che, sul fronte digitale e non solo, separa il Nord e il Sud del nostro Paese<sup>20</sup>.

Nei prossimi mesi, una volta completato l'iter di approvazione dei regolamenti attuativi del *Recovery Plan* europeo, l'Italia dovrà presentare alla Commissione europea il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), documento che definisce, attraverso la predisposizione di Linee guida, gli obiettivi strategici di lungo termine, le aree tematiche di intervento e le azioni su cui si articolerà il Piano stesso. Le sei Missioni in cui si articolerà il Piano sono suddivise in *cluster* di progetti, omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia di Governo<sup>21</sup>. Ed è importante che la digitalizzazione del nostro Paese si collochi al primo posto tra le Missioni, e questo ci fa ben sperare, anche rispetto alla situazione di difficoltà in cui versa, su questo fronte, il nostro Mezzogiorno. All'interno della Missione, il Governo si è impegnato ad inserire il completamento della rete nazionale di tele-

<sup>19</sup> Sui contenuti del *Piano Sud 2030*, si cfr. questa «Rivista», n. 1, 2020, pp. 301-303.

<sup>20</sup> In tal senso, il Presidente del Consiglio dei Ministri Conte, in una intervista al «Corriere del Mezzogiorno» del 2 ottobre 2020 (Adnkronos). È importante sottolineare, inoltre, che, oltre che un forte aiuto per affrontare le conseguenze economiche della pandemia, il *Recovery Fund* rappresenta, attraverso la sua approvazione, una tappa di grandissimo rilievo nel processo di integrazione europea. Il bilancio dell'Unione – includendo il *Recovery Fund* – raddoppia quasi di dimensione, e viene riorientato al finanziamento di beni pubblici europei e di spese comuni, cruciali per la salute e per la tutela dell'ambiente, per la ricerca, e per il progresso tecnologico e digitale (aspetto, questo, che qui maggiormente interessa). In prospettiva, il futuro Quadro finanziario pluriennale (QFP) andrà a combinarsi con uno specifico sforzo per la ripresa, nell'ambito dello strumento del *Next Generation EU*. Sull'argomento, si richiama l'Audizione informale SVIMEZ tenutasi l'8 settembre 2020, presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati, avente ad oggetto l'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, con ampia documentazione sul tema, consultabile sul sito dell'Associazione [www.svimez.it](http://www.svimez.it).

<sup>21</sup> Queste le sei Missioni in cui il PNRR è articolato: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale; salute.



comunicazioni in fibra ottica, gli interventi per lo sviluppo del 5G, la realizzazione di *datacenter* e *cloud*, l'arrivo dell'identità digitale unica per cittadini e imprese<sup>22</sup>.

#### 4. *Il «digital divide», nuova discriminazione sociale e culturale del nostro Paese*

Come già accennato nei precedenti paragrafi, per *digital divide* si intende il divario tra chi ha accesso alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso<sup>23</sup>.

In Italia, il *digital divide* è causato prevalentemente dalla richiamata mancanza di infrastrutture adeguate e, in particolare, dalla mancanza di un collegamento efficace ad internet veloce. Si stima, infatti, che il 12% circa della popolazione non abbia accesso alla banda larga. Ed è incontrovertibile, purtroppo, che le compagnie telefoniche non riescano ancora a raggiungere tutte le zone del nostro Paese, per garantire la velocità necessaria alla connessione<sup>24</sup>. A seguito della pandemia che ha colpito il nostro Paese, l'utilizzo del digitale ha assunto, come sappiamo, un'importanza sempre più basilare, in tutti i rapporti e a tutti i livelli. E il divario digitale è risultato per così dire «amplificato», configurandosi come forma di disuguaglianza sociale, strettamente connessa all'assenza di effettive condizioni di accessibilità alle nuove tecnologie di un'ampia fascia della popolazione. Particolarmente dopo il *lockdown*, il *gap* digitale

<sup>22</sup> Si precisa, dal punto di vista procedurale, che l'iniziativa proposta dalla Commissione europea e successivamente approvata dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020, intitolata come detto *Next Generation EU* – al pari del Bilancio 2021-2027 dell'Unione europea – è attualmente al vaglio del Parlamento europeo, e dovrà essere ratificata dai Parlamenti nazionali. I regolamenti attuativi del NGEU non entreranno in vigore prima dell'inizio del 2021 e, da quel momento, sarà possibile per ciascun Paese presentare ufficialmente i PNRR alla Commissione europea.

<sup>23</sup> Si segnala che Ericsson e UNICEF hanno creato, a fine agosto 2020, un partenariato per fare la mappatura dello stato della connessione internet di 35 Paesi nel mondo, nell'ambito di *Giga Initiative*. Ha così preso vita il progetto *Project Connect*, che mira a prendere in considerazione i Paesi che stanno facendo un nuovo lavoro per collegare le loro popolazioni, in particolare per fornire ai loro giovani l'accesso alle informazioni e alle opportunità. Attraverso questa *partnership* a livello globale, si è inteso contribuire a mappare la connettività delle scuole in 35 Paesi, entro la fine del 2023.

<sup>24</sup> Sotto tale aspetto, i temi dell'accesso e dell'uguaglianza digitale assumono una notevole rilevanza nella società attuale e nel panorama dei diritti fondamentali, inserendosi nella questione concernente il riconoscimento del diritto di accesso ad internet tra i valori universali e inderogabili di un ordinamento giuridico evoluto e moderno (considerati gli straordinari benefici e i progressi derivanti dall'uso delle tecnologie digitali).



ha accentuato le disuguaglianze, già esistenti nel nostro Paese, e causato forti rischi di nuove povertà educative.

Studi recenti sulla disuguaglianza digitale nei minori<sup>25</sup> hanno evidenziato che il 12,3% dei minori in età scolare non ha un computer a casa, e che questa quota sfiora il 20% nel Mezzogiorno. Sul fenomeno, però, pesa anche la situazione economica delle famiglie che, in oltre il 5% dei casi, non può permettersi una connessione internet. L'emergenza coronavirus ha messo a nudo i ritardi strutturali, sia sul fronte dell'accesso alle tecnologie, sia sulle competenze digitali, con profondi divari territoriali tra Nord e Sud del nostro Paese, ma non solo. Infatti, i divari nella velocità della connessione della rete internet sono spesso sovrapponibili ai tempi di spostamento fisico tra città maggiori e aree interne, resi difficoltosi dalla precaria situazione dei collegamenti infrastrutturali. Le disuguaglianze digitali risultano, allora, l'aspetto di un fenomeno più generale. In Italia vivono circa 9,6 milioni di minori, e, durante il *lockdown*, circa 8 milioni e mezzo di bambini e ragazzi sono rimasti a casa da scuola, uno scenario che ha acuito una serie di disagi preesistenti. Dalle analisi svolte, risulta infatti che il 12,3% dei minori in età scolare non dispone di un computer, quota che sfiora il 20% nel Mezzogiorno. I dati territoriali disponibili ci consentono di provare a tracciare una «mappa territoriale» del divario, considerata la precaria condizione della connettività delle scuole, a cui dovrebbe essere affiancata una strumentazione tecnologica adeguata alla didattica. E le aree del Mezzogiorno si pongono come fanalino di coda<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> In tal senso, il *Report sulle disuguaglianze digitali*, realizzato da OpenPolis e dall'Associazione «Con i bambini» (14 luglio 2020) – promosso nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, scaricabile dal *link*: <https://www.openpolis.it/esercizi/litalia-alla-sfida-del-digitale/> – fotografa un'Italia molto lontana dalla strategia europea della c.d. *Giga Society*, agli ultimi posti delle classifiche e con profondi divari interni. Sull'argomento si cfr., anche, L. Cavallo, *La rete a banda ultra larga per superare il digital divide*, in «Quaderni Astrid», *Una questione nazionale, Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, a cura di Giuseppe Coco e Claudio De Vincenti, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 309 ss.

<sup>26</sup> In base al *Report* citato, a fronte di una media nazionale del 76,1% di famiglie connesse, in Italia restano indietro soprattutto le Regioni meridionali. La Calabria con il 67,3% (quasi 9 punti al di sotto della media nazionale) mantiene invariato il ritardo rispetto alla Regione settentrionale più connessa (il Trentino-Alto Adige, 81,1% con una differenza di 13,8 punti percentuali). Seguono Molise e Basilicata (69%), Sicilia (69,4%) e Puglia (69,6%). Con l'eccezione della Sardegna, nessuna Regione del Sud ha una quota di famiglie con accesso a internet superiore al dato nazionale, e oltre 1 milione di minori vive nei 4 mila comuni dove nessuna famiglia è raggiunta dalla rete fissa. Nella classifica delle province con più minori in comuni non raggiunti dalla rete fissa di banda larga veloce, ai primi tre posti troviamo al Sud, con Nuoro, Isernia e Oristano. Interessante anche il panorama che emerge dal *Terzo Rapporto Auditel-Censis*, intitolato *L'Italia post-lockdown: la nuova normalità digi-*

In conclusione, possiamo affermare che un divario educativo interno al nostro Paese non potrà essere compensato solo con una maggiore fornitura di computer, *tablet* e lavagne digitali. Infatti nessun provvedimento, adottato singolarmente, sarà sufficiente a recuperare i ritardi che abbiamo evidenziato, particolarmente nel nostro Mezzogiorno, in cui non si parla solo di divari tecnologici, comunque gravi ma risolvibili attraverso interventi economici mirati ed efficaci, ma si configurano disuguaglianze sociali profonde e radicate, bisognose di una strategia di lungo periodo, sinergica con quella per il contrasto alla povertà educativa<sup>27</sup>.

##### 5. «*Smart working*» e «*South working*»: nuove formule lavorative e problemi di attuazione

In tempo di pandemia, il telelavoro e lo *Smart working* – un modo, quest’ultimo, di ripensare il telelavoro, in un’ottica più intelligente – potrebbero rappresentare una risorsa preziosa per il Sud, purché, però, si arrivi ad incentivare la banda larga e ultra larga.

Nei mesi scorsi, come ben sappiamo, l’emergenza sanitaria ha costretto molte persone a lavorare a distanza, venendo meno ad abitudini consolidate, ma mostrando che la tecnologia informatica

*tale delle famiglie italiane*, presentato a Roma il 19 ottobre 2020, che rappresenta come sono cambiate le dotazioni tecnologiche, le abitudini di fruizione e le relazioni familiari dopo il *lockdown*, analizzando la diffusione dei *device* nel 2019.

<sup>27</sup> Dal *Report sulle disuguaglianze digitali* di cui sopra, si desume che siamo penultimi (26 su 28) nella classifica dei Paesi UE dove i giovani leggono di più i giornali online. E anche qui, con forti differenze sociali interne. Quasi il 74% degli studenti usa internet per leggere notizie, mentre, tra quelli appartenenti a famiglie svantaggiate, la quota scende a poco più del 60%. Disuguaglianze che vanno ben oltre quelle digitali, e sconfinano nella povertà educativa. Sulla questione, si cfr. anche L. Bianchi e A. Frascilla, *Divario di cittadinanza, un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2020, pp. 47 ss. Si v., anche, Caritas italiana, *Gli anticorpi della solidarietà, Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, Caritas italiana, 2020. Sul particolare aspetto della scarsa consapevolezza dei rischi *cyber* e sulla sottovalutazione delle violazioni *privacy* nelle aree a forte vulnerabilità del Mezzogiorno, e sulla necessità di campagne di sensibilizzazione sui temi della *security*, in grado di spianare la strada a una reale digitalizzazione del Paese, si cfr. D. Raguseo, *Il Sud Italia è la pacchia dei cyber criminali: il quadro*, in «Network Digital 360», 31 agosto 2020. In tema di misure per la didattica digitale integrata a livello nazionale, va segnalato l’art. 21 del «decreto ristori» – decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 – che così recita: «1. Il Fondo di cui all’articolo 1, comma 62, della legge 13 luglio 2015, n. 107, istituito nel bilancio del Ministero dell’istruzione, è incrementato di euro 85 milioni per l’anno 2020. 2. Le risorse di cui al comma 1 sono destinate all’acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali per la fruizione delle attività di didattica digitale integrata, da concedere in comodato d’uso alle studentesse e agli studenti meno abbienti, anche nel rispetto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità, nonché per l’utilizzo delle piattaforme digitali per l’apprendimento a distanza e per la necessaria connettività di rete».

consente, già oggi, di organizzare l'economia e l'interazione sociale in maniera diversa dal passato, e con risultati soddisfacenti sul fronte lavorativo<sup>28</sup>.

Il tema dello *Smart working* di lavoratori che, dai grandi centri urbani, tendono a spostarsi verso aree periferiche montane, e più in generale verso il Sud, offre molti spunti di riflessione. Occorre precisare, però, che non si ha ancora una esatta dimensione del fenomeno, che però sembra rompere un processo ineludibile, consistente «nella tendenza all'agglomerazione dei percorsi di crescita, dove c'era una forte attrazione delle grandi aree urbane del Nord, del centro Europa, di tutte le maggiori competenze disponibili sul territorio»<sup>29</sup>. La potenzialità del lavoro a distanza ha reso invece possibile il rientro di giovani – e meno giovani – nel loro territorio d'origine, dove ovviamente si possono apprezzare alcuni vantaggi competitivi, in termini di qualità della vita e costi di localizzazione. Se molte persone inizieranno a lavorare in *Smart working*, particolarmente nel Sud o in aree interne, la loro stessa presenza rappresenterà un *humus* fondamentale per creare ulteriori occasioni di crescita e di lavoro in quel territorio, e in questi termini potrà esserci un acceleratore di sviluppo. La prima sfida è quella di una riorganizzazione del lavoro, finora affrontata in fase emergenziale durante il *lockdown*, limitandosi a restare confinati tra le quattro mura di casa. Occorre dunque progettare una nuova modalità di lavoro, anche in forma ordinaria, organizzando e conciliando al meglio tempi, spazi e abitudini. In definitiva, si può continuare a produrre ricchezza per il Paese, evitando di spopolare le aree del Mezzogiorno, ma ciò richiede di offrire le migliori condizioni per

<sup>28</sup> Queste trasformazioni, destinate forse a durare oltre l'emergenza, hanno evidenziato che, per tutti quelli il cui lavoro implica principalmente l'interazione con un computer, la compresenza fisica non è strettamente necessaria, e una buona quota di lavoro può essere svolta anche a distanza. Sempre più aziende annunciano di voler tagliare del 30-40% i costi di locazione, incentivando il telelavoro. Stando così le cose, se il Sud si mettesse in condizione di offrire «non solo bellezze naturali ed elevata qualità di vita, ma anche elevatissime velocità di accesso alla rete e servizi di trasporto e alla persona di eccellenza, si candiderebbe ad accogliere una parte del lavoro creativo e intellettuale, in fuga dalle capitali costose e sovraffollate». Così Lucio Baccaro, in un'intervista a «La Gazzetta del Mezzogiorno» del 10 settembre 2020.

<sup>29</sup> Così Luca Bianchi, in *Smart working e Sud, una svolta possibile*, di Filippo Veltri, intervista pubblicata su «Il Quotidiano del Sud – Reggio Calabria» del 4 ottobre 2020. Il tema dello *Smart working* di lavoratori che si spostano da grandi centri urbani ad aree periferiche montane del Sud è stato anche oggetto, tra l'altro, dell'intervento, tenuto dallo stesso Luca Bianchi, a Bologna, in occasione del *Festival della cultura e del lavoro*, organizzato da Osvaldo Danzi e Stefania Zolotti di «Nobilita Senza Filtri» (settembre 2020).

la localizzazione delle imprese, e in primo luogo per l'attrazione delle persone.

Con la locuzione *South working* si intende «il ritorno a casa», appunto nel Sud Italia, dei lavoratori in *Smart working*. Con la pandemia da Coronavirus, infatti, sono stati numerosi i dipendenti di aziende del Nord che, potendo svolgere il proprio lavoro «da remoto», hanno scelto di tornare al Sud<sup>30</sup>. E il *South working* ha assunto velocemente un'importanza strategica per il ripopolamento del Meridione<sup>31</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive, questioni irrisolte, problemi aperti

Il discorso sin qui condotto ci porta a considerare che, di fronte alla crisi globale indotta dall'emergenza sanitaria oggi in atto, le politiche per l'innovazione e la società dell'informazione sono, unanimemente, considerate tra i fattori principali per la crescita economica, per recuperare competitività e per costruire il futuro del nostro Paese. In questo contesto, come abbiamo visto, le reti di telecomunicazione costituiscono sempre più un'infrastruttura fondamentale per lo sviluppo, garantendo la nascita di nuovi servizi e prodotti, lo sviluppo economico e l'affermarsi della società dell'informazione nel suo complesso. Proprio per questi motivi, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo, si è posta grande attenzione ai temi dell'innovazione e della società della conoscenza, e, all'interno della strategia Europa 2020, abbiamo trovato l'*Agenda Digitale* come prima dei sette grandi programmi – le «iniziative

<sup>30</sup> La definizione di *South working* (lavorare da Sud) è stata coniata da un gruppo di giovani di Palermo, autori del progetto *Global Shapers Palermo Hub*. L'obiettivo originario era studiare il fenomeno del lavoro agile, svolto in un luogo diverso da quello in cui si trova il datore di lavoro. Focus principale è stato, appunto, lo *Smart working* al Sud Italia. Si cfr., anche, M. Bentivogli, *Indipendenti, Guida allo smart working*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2020.

<sup>31</sup> Infatti, con la c.d. Fase 3 dell'emergenza, e l'apertura dei confini, tantissimi lavoratori hanno scelto di tornare nelle proprie Regioni d'origine, disdicendo gli affitti al Nord, e continuando con il lavoro agile dal Sud. Da sempre, e particolarmente negli ultimi anni, le Regioni del Sud avevano infatti assistito ad una sempre più frequente emigrazione dei giovani verso il Nord, per studiare o lavorare. In questo delicato momento, risulta dunque importante incentivare il motore economico meridionale, permettendo così la crescita del Sud e ovviando, almeno in parte, al problema della cosiddetta «fuga dei cervelli» al Nord. Si segnala che la SVIMEZ, nell'ottobre 2020, ha avviato un'indagine conoscitiva, dal titolo *Nuovi strumenti di lavoro, dal telelavoro al South working*. L'indagine, realizzata in collaborazione con Datamining S.r.l., si è sviluppata in due diversi questionari per le imprese e per i lavoratori, con la finalità di conoscere la diffusione del *South working* e l'utilizzo di nuovi modelli organizzativi di lavoro post Covid-19.

faro» – messi a punto per raggiungere gli obiettivi strategici di crescita, occupazione e sviluppo. Abbiamo anche considerato che l'importanza strategica della banda larga e ultra larga consiste nella sua capacità di accelerare il contributo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione alla crescita e all'innovazione delle imprese di ogni dimensione, e operanti in tutti i comparti economici, nonché alla coesione sociale e regionale.

Parallelamente al problema infrastrutturale, inoltre, abbiamo rilevato che in Italia assistiamo ad un fenomeno di *digital divide*, culturale e socio-demografico, frutto di una sottovalutazione del ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumento a supporto degli utenti, del *business* e della competitività, particolarmente nel Mezzogiorno. Da questo quadro, emerge con forza la necessità di impostare politiche pubbliche atte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'accesso dei servizi che erogano banda larga e ultra larga, attraverso un'azione coordinata fra i diversi soggetti interessati, incentivando da una parte l'offerta, tramite un adeguamento dell'infrastruttura, e dall'altra la domanda (cittadini e imprese), accrescendo la «cultura del digitale» e sostenendo gli investimenti economici necessari a ridurre il divario digitale<sup>32</sup>. Emergono allora la necessità e l'urgenza di intervenire su due fronti: – incentivare l'infrastrutturazione del territorio, agevolando dal punto di vista normativo ed economico gli interventi degli operatori; – supportare con incentivi la domanda di servizi a banda larga, e in particolare in fibra ottica. Il ritardo nella capacità di connessione risulta comunque essere uno degli elementi di debolezza più rilevanti per lo sviluppo territoriale: il principale ostacolo al collegamento, non soltanto di milioni di persone ma anche di milioni di dispositivi.

L'esito della riflessione assume una connotazione ancora più preoccupante per la connettività nelle aree periferiche e rurali, ambito nel quale il nostro Paese si colloca in coda alla graduatoria nel confronto con le altre economie europee. Pertanto, la disponibilità di una connessione alla rete di qualità adeguata garantirebbe maggiore efficacia alle politiche territoriali, che sono centrali nell'agenda pubblica<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Le infrastrutture di telecomunicazione all'avanguardia possono essere considerate un *driver* strategico per la competitività di un Paese e, a maggior ragione, di un territorio con un tessuto turistico, commerciale e produttivo importante come il nostro. In tal senso, si cfr. Confindustria Verona, *Banda larga, un asset strategico per la competitività del territorio*, aprile 2012.

<sup>33</sup> Da una parte, occorre il potenziamento delle aree metropolitane, per le quali appare necessario ripensare gli strumenti e le modalità di fornitura dei servizi attraverso il ricorso al

Tornando, infine, a considerare il lavoro agile e lo *Smart working*, nuove modalità lavorative che come visto consentono di conciliare lavoro e vita familiare, va considerata la proposta di mettere a punto regole certe, che partano dalla formazione, particolarmente in questa fase di crisi pandemica, nella quale le tante risorse messe a disposizione dall'UE potranno contribuire a mettere a sistema formazione, istruzione e mondo produttivo, per creare le condizioni perché i tanti lavoratori, rientrati al Sud in modalità *South working*, possano tornare a vivere e lavorare, in maniera continuativa, nei loro territori di origine<sup>34</sup>.

digitale; dall'altra, necessita una rinnovata attenzione allo sviluppo delle aree più periferiche e meno popolate del Paese: si tratta di aree marginali, rurali e montane, particolarmente nel Mezzogiorno, che proprio grazie al digitale potrebbero tornare a riacquisire una loro rilevanza nel tessuto economico e sociale, proponendosi come luoghi attrattivi, in grado di ricucire la distanza che li separa dai centri di maggiori dimensioni. Le condizioni essenziali allo sviluppo vengono dunque individuate nella disponibilità di energia elettrica e di banda larga e ultra larga, considerato che l'accesso alla rete a condizioni ottimali è riconosciuto come un diritto fondamentale e un servizio di pubblica utilità, da garantire universalmente ai cittadini, al pari della distribuzione di energia elettrica o della fornitura di acqua potabile. Su questi aspetti, si cfr. *Banda larga e digitale: il futuro è nelle utility «intelligenti»*, in «Acqua», n. 96, marzo 2018, pp. 3 ss.

<sup>34</sup> Si cfr., tra l'altro, *CGIL e Smart working, al Sud va colmato il gap*, in «Corriere del Mezzogiorno – Puglia e Matera» del 18 settembre 2020, p. 18; nonché L. Bianchi e A. Franchilla, *Divario di cittadinanza, un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., pp. 69 ss.

# Il Governo «riscrive» la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale

di Paolo Colasante

*Sommario:* 1. La mancata previsione della doppia preferenza di genere nella legge elettorale pugliese e il conseguente esercizio del potere sostitutivo *ex art. 120*, comma 2, Cost. - 2. Nascita ed evoluzione della doppia preferenza di genere nell'ordinamento giuridico italiano. - 3. Il fondamento costituzionale della doppia preferenza di genere quale «opzione» a disposizione della legislazione elettorale regionale e la ricerca del fondamento costituzionale o legislativo della sua necessaria previsione negli ordinamenti regionali. - 4. I meccanismi previsti dall'ordinamento per l'applicazione, nella legislazione regionale, dei principi fondamentali della materia «sopravvenuti». L'abrogazione della legge regionale. - 5. L'esperibilità del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. nei confronti del legislatore regionale.

1. *La mancata previsione della doppia preferenza di genere nella legge elettorale pugliese e il conseguente esercizio del potere sostitutivo «ex» art. 120, comma 2, Cost.*

Il 20-21 settembre 2020 si sono svolte diverse consultazioni elettorali, che erano state rinviate a causa dell'emergenza epidemiologica determinata dal virus Covid-19<sup>1</sup>: oltre al *referendum* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>2</sup>, si è votato per il rinnovo degli organi di molti comuni e di alcune Regioni, fra cui la Puglia.

Proprio per le elezioni di quest'ultima Regione, il Governo nazionale ha ritenuto di dover esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost., in quanto la legge elettorale pugliese (l.r. n. 2 del 2005), pur prevedendo la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza fra i candidati, non aveva recepito il principio fondamentale contenuto nell'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), n. 1), della legge n. 165 del 2004.

In particolare, secondo quest'ultima disposizione, dapprima introdotta dall'art. 3 della legge n. 215 del 2012 e poi modificata

<sup>1</sup> V. il decreto-legge n. 26 del 2020, convertito in legge n. 59 del 2020.

<sup>2</sup> Su cui sia consentito rinviare al nostro *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 12, 29 aprile 2020, pp. 50 ss. e alla bibliografia ivi citata.

dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2016, «qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati (devono essere) presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale e (deve essere) consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima».

Per la prima parte, la disposizione nazionale trovava perfetta corrispondenza nella legge elettorale pugliese, dal momento che l'art. 8, comma 13, della l.r. n. 2 del 2005 disponeva che «in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%».

La legge elettorale pugliese non era invece conforme alla seconda norma contenuta nella disposizione nazionale richiamata, concernente il numero e la modalità di espressione delle preferenze, posto che l'art. 7, comma 3, della l.r. n. 2 del 2005 prevedeva che «ciascun elettore può esprimere [...] un solo voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno».

Al contrario, la legge cornice nazionale, pur non vincolando il legislatore regionale ad adottare un sistema elettorale basato sulle preferenze, lo obbliga, laddove questi vi opti, (1) a prevederne almeno due; (2) a riservare la seconda a un candidato di sesso diverso rispetto alla prima espressione di preferenza, pena l'annullamento della (sola) seconda preferenza. Per indicare tale duplice requisito viene correntemente utilizzata la dicitura della «doppia preferenza di genere».

La l.r. Puglia n. 2 del 2005 risultava quindi carente di entrambi i requisiti, atteso che prevedeva la possibilità di esprimere una sola preferenza e che va da sé che, stante l'unica preferenza contemplata, non potesse prevedere preferenze – per così dire – «sessualmente alternate».

La mancanza di conformità alla legge cornice nazionale ha perciò indotto il Governo nazionale a formulare un atto di formale diffida da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Regione Puglia in data 23 luglio 2020, per indurla ad adeguare, entro il 28 luglio 2020, le disposizioni della propria legge elettorale ai principi di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, di cui all'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), della legge n. 165 del 2004.

Considerato che la Regione Puglia non ha provveduto in tal senso, adottando le necessarie disposizioni di adeguamento della



propria legislazione elettorale, il Governo ha «ritenuto di dover intervenire con urgenza, in considerazione delle imminenti scadenze elettorali a tutela dell'unità giuridica della Repubblica»<sup>3</sup> e lo ha fatto con il decreto-legge n. 86 del 2020, convertito in legge n. 98 del 2020.

L'art. 1, comma 1, del decreto dichiarava che il mancato recepimento della doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale della Puglia «integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'art. 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate», al fine di garantire l'unità giuridica della Repubblica.

Nel caso di specie, il potere sostitutivo è stato esercitato nei confronti della potestà legislativa regionale, atteso che il comma successivo prevedeva che «nella Regione Puglia per le elezioni del consiglio regionale, *in luogo* delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004 e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti principi, si applicano» le disposizioni contenute nel medesimo art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 86 del 2020, e cioè: «a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all'annullamento della seconda preferenza».

Inoltre, il comma 3 dello stesso art. 1 conteneva la nomina del Prefetto di Bari come commissario straordinario deputato agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del medesimo decreto-legge n. 86 del 2020 e, in particolare, alla ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con la doppia preferenza di genere.

Sulla base di tale attribuzione di competenza, il 3 agosto 2020 il Prefetto di Bari ha emesso un proprio provvedimento, con il quale ha disposto che, «in virtù della ricognizione effettuata [...] l'art. 7 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 [...] deve ritenersi applicabile secondo la [...] formulazione» ivi riportata. In particolare, il comma 1 di tale disposizione deve *leggersi* nel senso di prevedere, tra l'altro, che «sulla destra di ogni contrassegno sono riportate due righe tratteggiate per consentire l'espressione del voto di preferenza per massimo due candidati consiglieri di sesso diverso»; il comma 3 è *riscritto* come segue: «Ciascun elettore può esprimere [...] uno o due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata, scrivendone

<sup>3</sup> Preambolo del decreto-legge n. 86 del 2020.

il cognome sulle apposite righe poste a fianco del contrassegno. Qualora esprima due preferenze queste non possono riferirsi a candidati dello stesso, pena l'annullamento della seconda preferenza».

A proposito di questa sostituzione normativa «mediata» dal commissario straordinario, sia consentito sottolineare come l'utilizzo dei termini con cui si è descritta la modifica normativa della legge elettorale pugliese («leggersi» e «riscritto») denotano la difficoltà di riconduzione della fattispecie alle classiche categorie, come l'abrogazione o l'annullamento, ricorrendo invece in tal caso un'inedita ipotesi di sostituzione legislativa di problematico inquadramento nell'alveo dell'art. 120, comma 2, Cost.

A tale provvedimento del commissario straordinario hanno poi fatto seguito quattro decreti del Presidente della Giunta della Regione Puglia<sup>4</sup>, con cui questi ha indetto le elezioni, stabilito il numero di seggi assegnati alle singole circoscrizioni, dettato le regole di composizione e sottoscrizione delle liste e stabilito il modello di scheda elettorale.

## 2. *Nascita ed evoluzione della doppia preferenza di genere nell'ordinamento giuridico italiano*

Il meccanismo della doppia preferenza di genere, che introduce, se non un vincolo, una – sia consentito dire – «condizionalità» per l'espressione della seconda preferenza, si pone in deroga al principio della libertà del voto di cui all'art. 48, comma 2, Cost., ma trova la propria base giuridica in norme di pari rango costituzionale<sup>5</sup>.

Tale base giuridica è stata dapprima introdotta con specifico riferimento agli ordinamenti regionali, quando la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, nel riformulare integralmente l'art. 117 della Carta, vi ha inserito, al settimo comma, il principio secondo cui le leggi regionali «*promuovono* la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> D.P.G.R. nn. 324, 325, 326 e 327 del 3 agosto 2020.

<sup>5</sup> In assenza di tale base giuridica di rango costituzionale, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era incline a escludere norme promozionale della parità di genere nelle competizioni elettorali, ritenendo piuttosto che dovesse valere il principio di eguaglianza in senso meramente formale. Sull'evoluzione giurisprudenziale in materia, v. l'esauriente saggio di A. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in «Rivista AIC», n. 1, 2016.

<sup>6</sup> Il medesimo principio è espresso nella legge cost. n. 2 del 2001 per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale.

Successivamente, l'ambito di applicazione di questo principio *promozionale* si è espanso al di là dei soli ordinamenti regionali, quando la legge Cost. n. 1 del 2003 ha riformulato l'art. 51, comma 1, Cost., il quale, se già prevedeva il generale principio di eguaglianza fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, ora dispone inoltre che «la Repubblica *promuove* con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Alla luce di tali norme costituzionali di natura promozionale, la Regione Campania, in modo inedito nel nostro ordinamento, con la l.r. n. 4 del 2009 ha introdotto nel proprio sistema elettorale la doppia preferenza di genere, la cui legittimità costituzionale è stata scrutinata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010<sup>7</sup>, scaturita da un ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nell'esaminare le censure proposte, la Corte osserva anzitutto che occorre «chiedersi se la norma censurata [...] in qualche modo prefiguri il risultato elettorale, alterando forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima, oppure attribuisca ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri».

Nondimeno, il giudice delle leggi esclude tale effetto distortivo sulla base di diverse ragioni, di cui la prima è che «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso». Per giunta, «nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore».

<sup>7</sup> Ampiamente commentata in dottrina: L. Carlassare, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in «Giur. Cost.», 2010, pp. 81 ss.; M. Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, ivi, pp. 84 ss.; S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, ivi, pp. 93 ss.; M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro «via libera» della Corte costituzionale*, in «www.osservatoriosullefonti.it», n. 1, 2010; L. Califano, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in «www.forumcostituzionale.it», 12 aprile 2010; G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in «Le Regioni», 2010, pp. 902 ss.; C. Noto, *La rappresentanza di genere supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in «Giurisdizione amministrativa», n. 1, 2010, pp. 83 ss.

Pertanto, la doppia preferenza di genere «non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificialmente la composizione della rappresentanza consiliare». Infatti, «sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva».

La Corte non riscontra *vulnus* della Carta neppure sotto il profilo della libertà del voto, posto che la doppia preferenza di genere è una facoltà aggiuntiva, di cui l'elettore può decidere di non avvalersi e che, in ogni caso, «non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

In merito alla doppia preferenza di genere, la Corte ha quindi concluso che «l'aleatorietà del risultato dimostra che [...] non è un meccanismo costringitivo, ma solo promozionale, nello spirito delle disposizioni costituzionali».

La rievocazione della «nascita» della doppia preferenza di genere appare rilevante, atteso che questo inedito meccanismo elettorale, sorto nell'ambito di un ordinamento regionale, è stato fatto proprio da altre leggi elettorali regionali e, soprattutto, è entrato a far parte dei principi fondamentali della legislazione elettorale regionale dettati dalla legge nazionale ai sensi dell'art. 122 Cost.

Adottando una lettura «in positivo» di questa osmosi, potrebbe osservarsi che, nel caso della doppia preferenza di genere, si sia realizzato l'auspicio formulato dal Giudice *Brandeis* della Corte Suprema americana, che elaborò la teoria del federalismo quale laboratorio per la sperimentazione di nuove soluzioni eventualmente trasferibili altrove<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> *Dissenting opinion* nel caso *New State Ice Co. V. Liebmann*, 285 Us 262 (1932).

Nondimeno, deve pure rilevarsi che la doppia preferenza di genere, della cui legittimità costituzionale si è persino giunti a dubitare, in quanto si temeva la conseguenza dell'artificiosa alterazione della composizione della rappresentanza consiliare, costituisce un modello che, allo stato attuale, non è più solo «imitato» dalle altre Regioni, ma imposto dal legislatore nazionale.

Occorre perciò chiedersi se quella doppia preferenza di genere sia una soluzione «necessitata» secondo le disposizioni costituzionali promozionali di generale applicazione (artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost.); se, a prescindere da ciò, il legislatore nazionale possa imporre questo meccanismo elettorale alle Regioni in nome della propria competenza a dettare i principi fondamentali della legislazione elettorale ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost. e, in ogni caso, se e come esso possa imporsi alle Regioni che non lo abbiano previsto e, quindi: *iure proprio* – mediante «abrogazione» della legislazione regionale contrastante – ovvero mediante lo strumento del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost., ammesso che esso sia esperibile nei confronti, non solo della funzione amministrativa regionale, ma anche della funzione legislativa regionale, anche in considerazione dell'alto tasso di «politicità» connesso alla specifica legge regionale che viene in rilievo, che ne delinea il sistema elettorale.

### 3. *Il fondamento costituzionale della doppia preferenza di genere quale «opzione» a disposizione della legislazione elettorale regionale e la ricerca del fondamento costituzionale o legislativo della sua necessaria previsione negli ordinamenti regionali*

Non v'è dubbio che la facoltà di prevedere la doppia preferenza di genere rinvenga il suo fondamento costituzionale negli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost., che impegnano la Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, a promuovere la parità di genere per l'accesso alle cariche elettive.

Altrettanto intuitivo è che la doppia preferenza di genere sia solo una delle possibili opzioni a disposizione per realizzare lo scopo premiale delle due disposizioni costituzionali e che nulla escluda l'adozione di misure di diversa natura per il raggiungimento di tale obiettivo.

Infatti, le disposizioni costituzionali richiamate risultano troppo «aperte» per poterle intendere nel senso che esse postulano necessariamente la previsione di tale meccanismo di espressione

della preferenza. Ciò è peraltro escluso anche in considerazione della possibilità che il riequilibrio fra i generi nelle cariche elettive finalmente si realizzi e allora cadrebbe il presupposto per la sua previsione.

In altre parole, la natura promozionale delle due norme costituzionali induce a ritenere che l'eventuale realizzazione di una paritaria rappresentanza di genere nella (quasi) totalità degli organi elettivi priverebbe di senso e di legittimazione una persistente previsione di misure volte al riequilibrio, all'occorrenza ripristinabili ove lo squilibrio si ripresentasse. Appare quindi chiaro che la duttilità delle disposizioni costituzionali volte a realizzare la parità di genere nelle cariche elettive escluda che la doppia preferenza di genere – o qualunque altra misura – debba essere necessitata. D'altronde, diversamente opinando, dovrebbe giungersi alla conclusione che il vincolo all'adozione del meccanismo della doppia preferenza di genere per i sistemi elettorali che contemplino la possibilità di esprimere preferenze sui candidati non riguardi solo gli ordinamenti regionali, ma anche il legislatore nazionale<sup>9</sup>.

In questo senso, può altresì escludersi che la fonte dell'obbligo di prevedere la doppia preferenza di genere per i sistemi elettorali regionali costituisca diretta applicazione degli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost., dal momento che esse vincolano il legislatore, nazionale o regionale, a implementare meccanismi promozionali della parità di genere, senza però pronunciarsi in merito a quali misure specifiche debbano essere adottate. Potrebbe quindi dirsi che le previsioni costituzionali, nell'introdurre un risultato a carico del legislatore, dispongano in merito all'*an* delle misure di riequilibrio nella rappresentanza dei generi – e quindi in ordine alla loro necessaria sussistenza – ma non sul *quomodo*, che viene lasciato al legislatore competente.

Per riprendere le parole del titolo del presente paragrafo, si può quindi affermare che gli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. costituiscano il fondamento costituzionale della doppia preferenza di genere quale «opzione» a disposizione della legislazione elettorale regionale. Infatti, senza di esse, verrebbe a mancare una norma di rango costituzionale in grado di giustificare la deroga al

<sup>9</sup> In merito ai meccanismi previsti dalla vigente legge elettorale per assicurare la parità di genere, v. L. Taglieri, *Parità di genere e prima applicazione della legge n. 165 del 2017. Le «quote rosa» e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, in «Dirittifondamentali.it», n. 1, 2018; V. Fogliame, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in «Rivista AIC», n. 3, 2018.

principio della libertà di voto previsto nell'art. 48 Cost. e di legittimare l'introduzione di questa «condizionalità» per l'esercizio del diritto all'espressione della seconda preferenza.

Non si può invece affermare, alla luce di quella che è stata definita la loro «duttilità» e il loro carattere «aperto» alle diverse soluzioni con cui potrebbe realizzarsi la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, che esse costituiscano il fondamento della necessaria previsione della doppia preferenza di genere negli ordinamenti regionali e ci si deve pertanto chiedere se esso possa essere invece rivenuto nell'art. 122, comma 1, Cost. e nei conseguenti principi fondamentali della legislazione elettorale regionale, la cui previsione spetta al legislatore nazionale.

La risposta preferibile sembrerebbe essere quella affermativa, atteso che nel caso della legislazione elettorale regionale il destinatario degli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. è duplice, perché duplice è il legislatore competente. Infatti, il vincolo costituzionale al riequilibrio della rappresentanza di genere interessa sia il legislatore nazionale nella previsione dei principi fondamentali a cui la potestà normativa regionale è soggetta, sia il legislatore regionale nell'adozione delle disposizioni di dettaglio.

Qualche perplessità potrebbe sorgere in merito alla natura di principio fondamentale dell'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*, n. 1), della legge n. 165 del 2004, che, in modo piuttosto puntuale, obbliga le Regioni a prevedere la doppia preferenza di genere quando abbiano adottato un sistema elettorale che consente all'elettore di esprimere preferenze sui candidati. Tuttavia, la natura di principio fondamentale della doppia preferenza di genere non pare revocabile in dubbio per diverse ragioni.

Anzitutto, la prima considerazione da svolgere è di ordine logico: nella misura in cui è già la Costituzione a stabilire il principio promozionale della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive non può che ricavarsene che i principi fondamentali cui fa riferimento un'altra disposizione costituzionale (art. 122, comma 1, Cost.) nel regolare la competenza normativa sulla legislazione elettorale regionale siano dotati di un minor tasso di generalità, in quanto necessariamente esplicativi e più puntuali del principio espresso dagli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost.

Peraltro, il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale è nel senso di ritenere legittimo che lo Stato arrivi a disciplinare nel dettaglio le materie di competenza concorrente (e la legislazione elettorale regionale è una di esse, seppur particolare rispetto a quelle elencate nell'art. 117, comma 3, Cost.), qualora



il contenuto normativo sia «in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» con il relativo principio fondamentale<sup>10</sup>. Nel caso di specie, ricorre esattamente questa ipotesi, dal momento che il vincolo all'adozione della doppia preferenza di genere è strettamente correlato all'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza dei sessi nei Consigli regionali.

Inoltre, il distinguo fra principio fondamentale e normativa di dettaglio è tanto più labile nel caso di specie alla luce della natura promozionale degli strumenti necessari per il raggiungimento dell'obiettivo, la cui intensità deve quindi misurarsi ed essere direttamente proporzionale allo squilibrio che si intende compensare. Da questo punto di vista, risulta utile l'analisi condotta dalla Camera dei deputati nel 2015<sup>11</sup>, contenente i dati relativi alla presenza (in percentuale) delle donne nei Consigli regionali e delle Province autonome<sup>12</sup>, da cui si traggono alcune osservazioni basate sul raffronto fra tali dati e i sistemi elettorali allora vigenti nelle diverse Regioni: 1) al momento della rilevazione (2015), nelle Regioni a statuto ordinario i cui sistemi elettorali che prevedevano l'espressione di preferenze, le quote di lista da sole non hanno inciso in maniera rilevante sulla presenza femminile nelle assemblee elettive, mentre la «doppia preferenza di genere» ha determinato un effetto positivo: 3 delle 4 Regioni con la presenza femminile più alta avevano adottato infatti la doppia preferenza di genere (Emilia-Romagna, Toscana e Campania); 2) nello stesso periodo, l'unica Regione nel cui Consiglio non sedevano donne, la Basilicata, non prevedeva alcun meccanismo per incentivare la rappresentanza di genere e la Regione nel cui Consiglio sedeva una sola donna, la Calabria, prevedeva una misura di incentivo molto blanda (pre-

<sup>10</sup> Nella vigenza dell'originario Titolo V, *ex multis*, si vedano le sentenze della Corte costituzionale, nn. 99 del 1987, 355 del 1993, 416 del 1995, 89 del 2000. Lo stesso orientamento ha trovato molteplici conferme nella giurisprudenza costituzionale post-riforma: sentenze nn. 437 del 2005, 430 del 2007, 237 del 2009 (con osservazione di G. De Martin e M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in «Giur. Cost.», 2009, pp. 2970 ss.), 16 del 2010.

<sup>11</sup> Camera dei deputati, Dossier n. 346 del 30 settembre 2015, reperibile al seguente link: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/AC0491.pdf>.

<sup>12</sup> Secondo la «classifica» ivi stilata in ordine decrescente la percentuale di donne nei Consigli regionali è la seguente: Emilia-Romagna 34,7%; Toscana 27,5%; Piemonte 26%; PA Bolzano 22,9%; Veneto 22%; Campania 22%; Marche 20%; Lazio 20%; Lombardia 19%; Friuli-Venezia Giulia 18,8%; PA Trento 17,1%; Sicilia 16,9%; Liguria 16,7%; Umbria 15%; Molise 15%; Valle d'Aosta 14,7%; Puglia 10%; Sardegna 6,8%; Abruzzo 3,4%; Calabria 3,3%; Basilicata 0%. La media di tali percentuali conduce al risultato che, a livello nazionale, le donne godono di una rappresentanza nei Consigli regionali pari al 17,7%.



senza di entrambi i sessi nelle liste)<sup>13</sup>. Dacché si può concludere che specifici strumenti elettorali (come la doppia preferenza di genere) possono promuovere il superamento del *gap* tra i generi che sussiste a livello economico e sociale<sup>14</sup>. Si può altresì trarre una conclusione specificamente riguardante la Puglia, che nel 2015, con una rappresentanza femminile pari solo al 10% dei consiglieri, si collocava al quintultimo posto nella graduatoria della presenza delle donne nei Consigli regionali.

Va da sé, quindi, che la generale situazione di sotto-rappresentanza del genere femminile nei Consigli regionali giustifichi la previsione di un principio fondamentale della legislazione elettorale regionale che vincoli all'adozione della preferenza di genere. Tutt'al più potrebbe dubitarsi della legittimità di questa previsione in ragione della sua indistinta validità per tutte le Regioni, senza alcuna «clausola di salvaguardia», laddove una o più di esse andassero, nel corso del tempo, a registrare dati che testimoniassero il superamento dello squilibrio. Basti pensare al fatto che, nel 2015, si rilevava che la rappresentanza femminile è in generale maggiore nelle Regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud e ciò lascia prevedere che sarà verosimile che il superamento strutturale dello squilibrio di genere potrebbe avvenire prima nelle Regioni settentrionali e, quando ciò accadrà, la persistente vigenza della doppia preferenza di genere potrebbe rivelarsi ultronea.

Se quindi non appare esservi dubbio sul fatto che il vincolo alla previsione della doppia preferenza di genere nei sistemi elettorali regionali che prevedano la possibilità per l'elettore di esprimere preferenza costituisca un principio fondamentale della materia legittimamente posto dal legislatore statale, resta da verificare come esso possa imporsi alle Regioni che non vi si adeguano, come nel caso recentemente accaduto che ha coinvolto la Regione Puglia.

<sup>13</sup> V. p. 6 del Dossier citato, che prosegue: «Esistono comunque delle eccezioni: in Piemonte la presenza femminile è relativamente alta (26%), pur in assenza di meccanismi di incentivazione, mentre in Umbria tale presenza è piuttosto bassa (15%), nonostante l'adozione della doppia preferenza di genere. Un altro dato rilevante è che la rappresentanza femminile è in generale maggiore nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud; questo dato molto probabilmente è dovuto a fattori di ordine culturale e sociale. Fa però eccezione la Campania, unica regione del Sud a prevedere la doppia preferenza di genere: qui la presenza di donne si attesta al 22%».

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

4. *I meccanismi previsti dall'ordinamento per l'applicazione, nella legislazione regionale, dei principi fondamentali della materia «sopravvenuti». L'abrogazione della legge regionale*

Nel caso della legislazione elettorale pugliese, il principio fondamentale stabilito dalla legge dello Stato è «sopravvenuto», nel senso che la l.r. n. 2 del 2005 (anche a voler considerare le modifiche recate all'art. 7 dalla l.r. n. 7 del 2015) è precedente rispetto alla previsione del vincolo alla previsione della doppia preferenza di genere (introdotto dalla legge n. 20 del 2016) e, pertanto, si pone il problema dell'adeguamento dell'ordinamento regionale. Infatti, se la successione delle leggi nel tempo fosse stata inversa (dapprima la previsione statale del principio fondamentale e poi il varo di una nuova legge elettorale regionale), la non conformità della legislazione regionale ai principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato avrebbe trovato la sua naturale e piana soluzione nei rimedi di giustizia costituzionale, in quanto il Governo avrebbe potuto impugnare in via principale la legge regionale nella parte in cui non prevedeva alcun adeguamento alle disposizioni del legislatore nazionale.

Nella fattispecie che ci occupa, invece, alla luce dell'inerzia regionale a provvedere a tale adeguamento, occorre verificare quali fossero gli strumenti legittimamente esercitabili dallo Stato per garantire il rispetto dei principi fondamentali in materia di legislazione elettorale regionale e se fra questi vi fosse quello concretamente utilizzato nel caso di specie, ossia il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost.

Tuttavia, prima di trattare le questioni concernenti il potere sostitutivo dello Stato, bisogna ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale<sup>15</sup>, l'affermazione dei principi fondamentali «sopravvenuti» nelle materie di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, continuerebbe a obbedire – anche dopo la riforma del Titolo V – alla regola dettata dall'art. 10 della legge Scelba (n. 62 del 1953), rubricato «Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica», ai sensi del quale «Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regio-

<sup>15</sup> Cfr. sentenza n. 223 del 2007, con commento di F. Corvaja, *Abrogazione di legge regionale a mezzo di regolamento statale e conflitto di attribuzioni*, in «Le Regioni», 2007, pp. 1055 ss.

nali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni».

L'interpretazione dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953 e la sua conformità al modello costituzionale di ripartizione delle competenze hanno interessato ampiamente la dottrina.

Quanto all'interpretazione della disposizione richiamata, ci si è anzitutto interrogati sul «momento» dell'effetto abrogativo: se esso si produca per il solo effetto dell'entrata in vigore della legge statale, salvo rimanendo in ogni caso l'*obbligo* di adeguamento della legislazione regionale; o se invece esso sia subordinato all'infruttuoso decorso del termine di novanta giorni senza che il legislatore regionale adempia all'*onere* di conformarsi alle indicazioni contenute nella legge statale.

Secondo la dottrina più attenta<sup>16</sup>, la seconda lettura sarebbe da preferire, onde conferire all'art. 10 della legge n. 62 del 1953 il significato più logico, dal momento che, diversamente, si finirebbe per porre a carico del legislatore un (per giunta incoercibile) obbligo di realizzare un risultato che la successione delle leggi nel tempo avrebbe invero già automaticamente raggiunto, e cioè l'abrogazione della disposizione regionale contrastante. Pertanto, secondo l'interpretazione qui accolta, l'art. 10 della legge n. 62 del 1953 prevedrebbe un'abrogazione della legge regionale condizionata all'inerzia del legislatore regionale e che, in ogni caso, si produrrebbe solo dopo novanta giorni dall'entrata in vigore.

Nel caso che ci occupa, qualunque sia la lettura cui si aderisca e, quindi, l'inquadramento dell'intervento legislativo regionale in termini di *obbligo* o di *onere*, senz'altro si sarebbe prodotto l'effetto abrogativo, posto che il legislatore pugliese non si era conformato al principio fondamentale contenuto nell'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*, n. 1), della legge n. 165 del 2004 (introdotto dalla legge n. 20 del 2016, perciò circa quattro anni fa).

In riferimento alla seconda questione concernente l'art. 10 della legge n. 62 del 1953, e cioè la sua conformità al modello costituzionale di ripartizione delle competenze, si è già accennato al fatto che la giurisprudenza costituzionale ne ha riconosciuto la legittimità anche nel vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, nonostante possa continuare a nutrirsi più di una perplessità in merito.

<sup>16</sup> Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, CEDAM, 1984, p. 115; S. Bartole, *Art. 117*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 142.

Invero, già prima della riforma del 2001, autorevole dottrina<sup>17</sup> aveva rilevato come, nelle materie di competenza concorrente, il rapporto fra fonti statali e fonti regionali non possa mai dar luogo ad abrogazione, in ragione della separatezza delle due fonti, competenti a disciplinare aspetti diversi e che non si incrociano, mentre l'abrogazione – e il presupposto criterio cronologico di risoluzione delle antinomie normative – postulerebbe la possibilità che le due fonti siano competenti a pronunciarsi sulla medesima fattispecie.

Tanto più questa osservazione dovrebbe valere dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha accentuato la parificazione delle due fonti, entrambe dotate della medesima forza di legge e i cui rapporti sono regolati dal criterio di competenza. Pertanto, l'accentuazione della separazione di competenza fra le fonti statali e regionali dovrebbe escludere il ricorso alla categoria dell'abrogazione e indurre a concepire il contrasto fra esse in termini di illegittimità costituzionale.

Tuttavia, il giudice delle leggi non ha mai aderito a questa impostazione. Nel vigore del vecchio Titolo V della Costituzione ha anzi affermato che «tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni sulle materie elencate nell'art. 117 non c'è netta separazione di materie: sulla stessa materia, al contrario, devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l'una ponendo (e potendo successivamente modificare) i principi fondamentali, all'altra essendo riservato porre le norme ulteriori. E perciò, in conseguenza del subentrare, nella legislazione statale, di nuovi principi (espressi od impliciti che siano), bene può verificarsi l'abrogazione di precedenti norme regionali ove ricorrano in concreto gli estremi richiesti dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, per aversi abrogazione»<sup>18</sup>.

Né la giurisprudenza costituzionale si è espressa diversamente dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, se si guarda alle conferme in tal senso contenute nelle decisioni nn. 376 del 2002 e 302 del 2003<sup>19</sup>, nonché nella sentenza n. 223 del 2007.

<sup>17</sup> S. Galeotti, *Osservazioni sulla «legge regionale» come «legge» in senso tecnico*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1957, pp. 94 ss.; A. D'Atena, *Legge regionale (e provinciale)*, in «Enc. Dir.», Milano, 1973, pp. 969 ss. V. anche A. Paoletti, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 62 ss.

<sup>18</sup> Sentenza n. 40 del 1972, con commento di F. Bassanini, *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale: una battaglia di retroguardia*, in «Giur. Cost.», 1972, pp. 857 ss.

<sup>19</sup> Invero, tali pronunce, pur successive all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, continuano a fare applicazione delle precedenti disposizioni costituzionali in

A parere di chi scrive, resta comunque il fatto che la fonte dell'abrogazione non potrebbe essere rinvenuta nello stesso art. 10 della legge Scelba, visto il rango costituzionale delle norme che regolano il riparto delle competenze e, pertanto, anche a voler aderire all'orientamento del giudice delle leggi, tale disposizione si dovrebbe intendere come meramente ricognitiva di un principio già implicitamente ricavabile dalla Carta, altrimenti si dovrebbe arrivare a sostenere che il legislatore statale, con un proprio atto normativo di rango primario, possa modificare a proprio piacimento il rapporto fra leggi statali e regionali.

In riferimento alla fattispecie che ci occupa, si deve prendere atto del consolidato – seppur non condivisibile – orientamento giurisprudenziale sulla persistente applicabilità (e legittimità) dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, a cui la Regione Puglia avrebbe dovuto dar seguito senza che il Governo fosse tenuto a fare ricorso all'esercizio del potere sostitutivo.

Infatti, la legge elettorale pugliese sarebbe stata implicitamente abrogata, per la parte incompatibile, dall'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), n. 1), della legge n. 165 del 2004, che quindi vi avrebbe introdotto il meccanismo della doppia preferenza di genere, eliminando la disposizione regionale che contemplava la facoltà per l'elettore di esprimere una sola preferenza. Di conseguenza, il Presidente della Giunta della Regione Puglia avrebbe potuto adottare gli atti di propria competenza e, in particolare, il decreto per regolare il modello di scheda elettorale conformemente alle disposizioni della legge cornice n. 165 del 2004, dal momento che la doppia preferenza di genere, pur essendo un principio fondamentale della materia, è un meccanismo che non richiede una discrezionalità legislativa attuatrice, perciò la sua natura di dettaglio, per quanto coesistente al principio di cui è espressione, sarebbe stata agevolmente riversabile negli atti amministrativi regionali necessari all'indizione e alla celebrazione delle elezioni.

##### 5. *L'esperibilità del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. nei confronti del legislatore regionale*

La mancata previsione della doppia preferenza di genere nel sistema elettorale della Regione Puglia ha indotto il Governo cen-

nome del principio *tempus regit actum*, ma svolgono considerazioni di tale portata generale che lasciano intendere la persistente validità dell'orientamento fino ad allora seguito.

trale a esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost., nonostante il consolidato – sebbene discutibile – orientamento della giurisprudenza costituzionale in merito all'art. 10 della legge n. 62 del 1953 avrebbe potuto rendere superfluo l'attivazione di questo strumento, atteso che il principio fondamentale di cui all'art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), n. 1), della legge n. 165 del 2004 si sarebbe potuto imporre *iure proprio* all'ordinamento regionale, senza ulteriori intermediazioni legislative o amministrative, in ragione dell'ormai intervenuta abrogazione delle disposizioni regionali contrastanti.

Per giunta, si deve osservare che, se si sono espresse riserve sull'abrogazione delle leggi regionali prevista dalla legge Scelba in caso di sopravvenuti principi fondamentali dettati dalla legge statale, l'esercizio del potere sostitutivo rispetto a competenze legislative regionali desta ancora maggiori perplessità, aggravate dalle concrete modalità prescelte dal decreto-legge n. 86 del 2020 per la sua esecuzione.

Le perplessità derivano dall'ammissibilità o meno del potere sostitutivo nei confronti, non solo delle funzioni amministrative regionali, ma anche di quelle legislative<sup>20</sup>, atteso che una serie di ragioni, di ordine letterale e sistematico, osta a tale ammissibilità.

Anzitutto, deve tenersi conto del fatto che quello previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. non è l'unico potere sostitutivo previsto in Costituzione nei confronti delle Regioni, essendovi anche la diversa fattispecie di cui all'art. 117, comma 5, Cost., relativa all'ipotesi del mancato rispetto del diritto dell'Unione europea. La *sedes materiae* di quest'ultima fattispecie, contenuta nella disposizione costituzionale relativa al riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, lascia chiaramente intendere che, in tale ipotesi, il potere sostitutivo dello Stato possa riguardare anche la potestà legislativa regionale<sup>21</sup>.

Diversamente, il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. è contemplato in un'altra disposizione, non dedicata alla

<sup>20</sup> La dottrina ha ampiamente indagato il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost., non solo in riferimento a questo aspetto. In argomento, v. almeno C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007; V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, Giuffrè, 2012; E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001; G. Salerno, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. Caravita di Toritto (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>21</sup> Cfr. S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 151-152.

disciplina della funzione legislativa e che, per giunta, fa riferimento al Governo – e non allo Stato – quale organo che si attiva per il suo esercizio. Apparirebbe dunque contrario all’impianto costituzionale, ispirato alla separazione dei poteri, che l’Esecutivo nazionale possa sostituirsi a qualunque organo legislativo, sia pur regionale<sup>22</sup>. E d’altronde una tesi che volesse sostenere che il Governo sarebbe in ogni caso titolare della facoltà di intervenire con decreto-legge – e perciò con un atto avente forza di legge – finirebbe per provare troppo, se si considera che in tal caso tale organo esercita – sia consentito dire – eccezionalmente la funzione legislativa, di cui però rimane titolare il Parlamento, a cui peraltro spetterà la conversione in legge del decreto, senza la quale quest’ultimo sarà *tamquam non esset*.

Del resto, l’impostazione qui seguita sembra essere la medesima alla base della legislazione ordinaria di attuazione dell’art. 120, comma 2, Cost., contenuta nell’art. 8 della legge n. 131 del 2003, il cui primo comma dispone che «nei casi e per le finalità previsti dall’art. 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri [...] assegna all’ente interessato un *congruo termine* per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il *Consiglio dei Ministri*, sentito l’organo interessato [...] *adotta i provvedimenti necessari, anche normativi*, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

La disposizione letteralmente riportata conferma questa impostazione, dal momento che il procedimento per l’esercizio del potere sostitutivo risulta integralmente riservato all’Esecutivo nazionale, mediante l’avvio dello stesso con diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua definizione con la deliberazione del Consiglio dei Ministri. A ciò può poi aggiungersi che il dialogo pre-sostitutivo vede coinvolto anche dal lato regionale l’Esecutivo, dal momento che il destinatario della diffida contenente l’assegnazione del termine per l’adempimento non può che essere il Presidente della Giunta regionale, al quale tuttavia non compete alcuna funzione di rango legislativo e che, pertanto, non potrà attivarsi in

<sup>22</sup> Secondo A. D’Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 313, già solo l’attribuzione all’Esecutivo del potere sostitutivo dovrebbe escludere la possibilità della sostituzione legislativa; cfr. altresì F. Pizzetti, *L’evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in «Le Regioni», 2002, pp. 653 ss.



alcun senso per assicurare che il rispettivo Consiglio regionale vari le norme necessarie a evitare l'intervento sostitutivo.

Per giunta, la previa diffida e l'assegnazione di un termine si pongono in profonda distonia rispetto all'esercizio della funzione legislativa regionale, che, in quanto tale, è connotata da un elevatissimo grado di discrezionalità, non subordinabile a condizioni e tempistiche eterodeterminate.

Né il fatto che il Consiglio dei Ministri possa adottare atti *anche normativi* risulta decisiva nel senso opposto a quello qui sostenuto, dal momento che la disposizione si riferisce evidentemente ai regolamenti governativi o agli altri atti di natura normativa che possono essere adottati dal Governo e non anche agli atti aventi forza di legge. D'altronde, secondo l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, l'esercizio del potere sostitutivo – e quindi anche l'adozione degli atti normativi sostitutivi – deve avvenire con la partecipazione del Presidente della Giunta della Regione inadempiente e ciò esclude che la disposizione possa riferirsi all'adozione del decreto-legge sostitutivo, per la quale non sono previsti siffatti momenti collaborativi. Infatti, se si esclude la recente evoluzione giurisprudenziale determinata dalla sentenza n. 251 del 2016<sup>23</sup>, la giurisprudenza costituzionale è assolutamente consolidata nel senso di escludere

<sup>23</sup> Il nuovo orientamento giurisprudenziale ha dato luogo a un ampio dibattito dottrinale: S. Agosta, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in «Forum Quad. Cost.», 2017; A. Ambrosi, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in «Forum Quad. Cost.», 2017; E. Balboni, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in «Forum Quad. Cost.», 2017; R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», 2017; C. Calvieri, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope [...] allo specchio*, in «Osservatorio Costituzionale», 2017; M. Denes, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in «Forum Quad. Cost.», 2017; R. Lugarà, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in «Rivista AIC», 2017; G. Marchetti, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborata dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in «Rivista AIC», 2017; P. Milazzo, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in «Osservatorio sulle fonti», 2017; A. Poggi e G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in «federalismi.it», 2016; G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene «imposta» nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in «Forum Quad. Cost.», 2017; A. Sterpa, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in «Federalismi.it», 2017.



che il principio di leale collaborazione possa trovare cittadinanza nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa e tanto più lo si deve escludere nel caso del decreto-legge, i cui presupposti di straordinaria necessità e urgenza depongono nel senso che la sua adozione non può essere subordinata ad alcuna condizione.

Per giunta, nel caso della legislazione elettorale della Regione Puglia, i generali problemi ora accennati connessi alla sostituzione legislativa operata dal Governo nei confronti delle Regioni risultano superati dal fatto che la sostituzione legislativa non è invero avvenuta con il decreto-legge n. 86 del 2020, bensì con il successivo provvedimento del Commissario nominato ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo.

Ora, appare evidente che, anche a voler ammettere la sostituzione legislativa, essa debba aver luogo direttamente per il tramite del decreto-legge<sup>24</sup>, in nome dell'esigenza di una corrispondenza qualitativa delle fonti statali e regionali nella loro successione<sup>25</sup>, mentre deve senz'altro escludersi l'ammissibilità di atti amministrativi sostitutivi della legislazione regionale. Tuttavia, nel caso di specie, si è verificata esattamente quest'ultima ipotesi, dal momento che non è stato il decreto-legge n. 86 del 2020 a *riscrivere* le norme elettorali regionali, bensì il Commissario all'uopo nominato (il Prefetto di Bari) con l'art. 1, comma 3, dello stesso decreto, il quale il 3 agosto 2020 ha emesso un proprio provvedimento, con il quale ha disposto che, «in virtù della ricognizione effettuata [...] l'art. 7 della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 [...] deve ritenersi applicabile secondo la [...] formulazione» ivi riportata.

L'atto che ha effettivamente operato la sostituzione legislativa è quindi stato il provvedimento del Commissario all'uopo nominato, che per giunta non è soggetto alle forme di pubblicità legale al cui rispetto sono invece tenute le fonti legislative.

Peraltro, a questo proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto occasione di affermare che «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo

<sup>24</sup> Secondo A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 353, il decreto-legge, in quanto «istituto di chiusura» dell'ordinamento, sarebbe in grado di per sé – e perciò a prescindere dal potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost. – di determinare un temporaneo spostamento di competenze dalle Regioni allo Stato.

<sup>25</sup> M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. Cost. n. 3 del 2001*, relazione al Convegno «Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie», in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Infatti, «anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost., resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione»<sup>26</sup>. Risulta evidente come nel caso di specie la sostituzione legislativa sia incorsa nel medesimo vizio, se si considera che è sì vero che il Commissario non è stato formalmente incaricato di redigere la nuova legge elettorale della Regione Puglia, ma che a questi è stata *di fatto* conferita tale attribuzione, incaricandolo della ricognizione delle disposizioni abrogate e della conseguente *risrittura* delle medesime norme, il cui nuovo testo è perciò contenuto nel suo provvedimento amministrativo e non in un atto di rango primario.

Se si tiene conto degli argomenti svolti, deve dedursi che la vicenda dell'esercizio del potere sostitutivo sulla legge elettorale pugliese, pur ispirata dal nobile intento di realizzare la parità di genere per l'accesso alle cariche elettive, dà luogo a un precedente che potrebbe rischiare di minare l'autonomia delle Regioni e, in special modo, la loro potestà legislativa, ripristinando – come nel vigore del vecchio Titolo V – una sorta di primazia della legislazione nazionale (*rectius*: degli atti aventi forza di legge), la quale per giunta sarebbe in grado di condurre a una riscrittura delle leggi regionali concretamente rimessa ad organi – come il Commissa-

<sup>26</sup> Sentenza n. 361 del 2010, la quale è stata oggetto di molteplici commenti dottrinali: G. D'Alessandro, *Una «mera parvenza» di legge regionale al giudizio della Corte costituzionale*, in «Giur. Cost.», 2010, pp. 5092 ss.; A. Celotto, *Postilla in tema di abrogazione «eliminativa»*, ivi, p. 5099; A. Pace, *Postilla: la legge incostituzionale come legge nulla ma esistente e una legge per decreto davvero inesistente*, ivi, p. 5100; S. Catalano, *Quando «inidoneità dell'atto lesivo» significa inammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge*, in «www.forumcostituzionale.it», 25 febbraio 2011; A. Ruggeri, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti*, ivi; V. Tamburrini, *Sull'esercizio in forma indiretta dei poteri sostitutivi statali. Lo strano caso della legge commissariale*, ivi, 8 aprile 2011; M. Belletti, *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente?*, in «Le Regioni», 2011, pp. 1212 ss.

rio – che sfuggono al circuito della legittimazione democratica e al «regime» (di deliberazione, di pubblicità e di impugnazione) a cui sono soggetti gli atti legislativi. Peraltro, la pluralità e l'indeterminatezza delle cause che potrebbero dar luogo all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. renderebbe assolutamente poco prevedibile l'estensione dell'ambito di applicazione di una tale prassi.



## Italiani di ieri, per ricostruire l'Italia di domani

*Prosegue la Rubrica, avviata nel n. 2/2020 di questa «Rivista» e dedicata ad alcuni profili biografici di donne e uomini che, dopo la seconda guerra mondiale, hanno contribuito alla ricostruzione italiana.*

*In questo passaggio storico così difficile, quando ogni giorno si parla di Rinascita e di Ricostruzione italiana, quando si evocano intervento dello Stato e Piano Marshall, abbiamo voluto tracciare questi profili. Con una domanda finale: cosa ci lasciano per il nostro domani?*

*In questo numero, pubblichiamo i profili di uomini di straordinaria statura come Pasquale Saraceno e Luigi Granelli, redatti il primo da Giampaolo Conte e Gian Paolo Manzella, il secondo dallo stesso Manzella.*

PASQUALE SARACENO

*di Giampaolo Conte e Gian Paolo Manzella*

Saraceno nasce il 14 giugno 1903, a Morbegno, in Valtellina, nell'estremo Nord del Paese. Ma i suoi genitori, Francesco e Orsola Lombardo, sono meridionali, lui siciliano e lei campana. Si incontrano a Milano, dove lui è sottufficiale degli Alpini, e, nel 1902, si trasferiscono a Morbegno.

Dopo la morte del padre, nel 1918, Saraceno abbandona gli studi. Deve lavorare. Ma grazie al suo primo impiego presso la Banca Commerciale Italiana, continua la sua formazione seguendo corsi serali in alcune scuole milanesi. Ed è così che si diploma in ragioneria nel 1920 e si iscrive all'università Bocconi.

La sua vita è a Milano ma durante le estati continua a frequentare Morbegno. Ed è lì che diviene amico di Ezio Vanoni e nel 1930 ne sposa la sorella, Giuseppina, da cui avrà cinque figli.

Il suo maestro alla Bocconi è Gino Zappa, docente di economia aziendale, che lo porta a lavorare alla Compagnia fiduciaria di Milano, dove conosce un'altra persona fondamentale della sua

vita, Donato Menichella, che rimane impressionato dalle capacità di questo giovane revisore.

Da lì, proprio grazie a Menichella, il salto all'IRI, dove entra il primo gennaio del 1934, rinunciando a seguire l'accademia a tempo pieno (anche se Saraceno continua a studiare e sarà professore per lunghi anni a Ca' Foscari e alla Cattolica)

Sono gli anni della guerra, ma anche delle prime riflessioni degli intellettuali cattolici sulle politiche di intervento dello Stato in economia. E presto – trascinato da Sergio Paronetto, un altro cittadino di Morbegno e dallo stesso Vanoni – Saraceno partecipa a questo fermento culturale, collaborando con la rivista «Studium» e alla stesura del Codice di Camaldoli.

Ma il tempo dello studio sta finendo e sta cominciando quello del coinvolgimento più diretto nella politica. Nel 1944 Saraceno è chiamato dal Ministro dell'Industria dell'Italia liberata, Giovanni Gronchi a redigere un documento per stabilire i criteri di utilizzazione dei primi aiuti americani: una sorta di *Recovery Plan* del tempo. Nel dicembre del 1944 consegna *La ripresa della produzione industriale in Italia* in cui si mettevano in luce i problemi del sistema produttivo a Sud di Firenze: trasporti, energia, mancanza delle materie prime. Una scala di priorità che fu alla base del Programma delle importazioni essenziali del 1945 e, subito dopo, del c.d. *First Aid Plan* e delle successive modifiche nell'ambito della Commissione economica del Comitato liberazione Nazionale Alta Italia. Un'esperienza che portò Saraceno nelle imprese, a verificare le loro esigenze e le effettive possibilità di rilancio italiano. Ad affrontare la «questione industriale».

Non solo è anche l'occasione per consolidare rapporti personali e per decidere di creare un'istituzione dedicata allo studio del Sud Italia. È così che nasce, nel 1946, la SVIMEZ, Associazione per lo sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno. Un centro di studio ed analisi che in quegli anni sarà alla base delle politiche di rilancio della politica industriale, collaborando alla creazione della Cassa del Mezzogiorno.

In parallelo riprende l'attività professionale all'IRI, dove prosegue la sua carriera e che sarà sempre il centro della sua attività e del suo impegno culturale: sarà direttore centrale e capo della Direzione finanziaria (1948) e successivamente capo degli Studi economici e programmi (1953): un punto di osservazione privilegiato per affrontare la «questione industriale italiana».

Ma in quegli anni il suo contributo va ben oltre i suoi compiti professionali. Nel 1948, per conto del Comitato interministeriale per

la ricostruzione, realizza studi economici preparatori all'attuazione del Piano Marshall. Negli stessi anni contribuisce all'avvio della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), dell'OEEC (Organizzazione europea di cooperazione economica) e del MEC (Mercato europeo comune). Continua, insomma, a costruire istituzioni. E continua ad essere influente nelle scelte della politica.

È Saraceno, ad esempio, che nel 1951 segnala l'anomalia delle politiche di intervento della Cassa che finivano con avvantaggiare le regioni del Centro-Nord piuttosto che quelle del Sud. Analisi che saranno alla base della scelta di ampliare l'ambito dell'azione della Cassa, spostandola sul sostegno all'industria dall'originaria vocazione solo infrastrutturale. Ma comincia in quegli anni anche la sua attenzione al tema, attualissimo, delle risorse umane, al quale riserva tempo ed energie a partire dalle agenzie formative dell'IRI (ANCIPAF e IFAP) e dal FORMEZ (Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno).

Pur senza mai venire meno al suo «essere revisore», Saraceno è uno degli intellettuali più influenti del suo tempo e le sue idee fanno breccia negli ambienti della Democrazia Cristiana e in quelli dell'IRI riconducibili a Ugo la Malfa. Ed è anche grazie al suo contributo che il discorso pubblico vira verso un modello di economia mista: programmazione, piena occupazione, superamento degli squilibri territoriali e regionali. Un insieme di idee che confluiscono nello *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*, il c.d. Piano Vanoni, che molto deve al lavoro di Saraceno.

Sono anni di lavoro e anni di «rotture». Sulle partecipazioni statali si divide da Donato Menichella, sostenitore di una visione classica, quella di un IRI indipendente rispetto alla politica. Coerente con la sua visione di uno Stato «nell'economia» e sempre attento alla «questione industriale», Saraceno contribuisce al rafforzamento delle Partecipazioni statali in attività industriali nel Mezzogiorno e ad estendere le operatività della Cassa fino al 1965.

Saraceno continua il suo rapporto con la politica. Con l'avvio della segreteria politica della DC di Aldo Moro, si consolida il rapporto con lo statista pugliese, di cui diviene il principale consulente in materia economica e da lì entra nel Consiglio Nazionale della DC. Negli stessi anni, esattamente nel 1962, diviene vicepresidente della Commissione nazionale per la programmazione economica e collabora alla Nota aggiuntiva del Ministro La Malfa nel 1962.

Non dura molto però. La sua intransigenza entra subito in contrasto con la realtà della politica italiana. Con Moro si dividono

sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica e sulla scarsa attenzione data alla Programmazione. Nel 1964 Saraceno si dimette.

Se questo passaggio significa l'allontanarsi dal questo ruolo di «fiancheggiatore intellettuale» della politica, Saraceno non smette, però, di pensare «in grande». Intravedendo sviluppi futuri delle tecnologie, è il principale promotore della Società italiana sistemi informativi ed elettronici (ITALSIEL), destinata a divenire negli anni successivi un attore importante dell'industria informatica.

Come una chiusura del cerchio, nel 1970, a 67 anni, diviene presidente della SVIMEZ, dopo esserne stato per anni un Vicepresidente molto operativo. Ed è da quella postazione che Saraceno osserva l'evoluzione degli ultimi anni dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Con lucidità continua ad analizzare e valutare l'intervento pubblico e riportare continuamente la «questione industriale» ed il suo intrecciarsi con quella meridionale, centro del dibattito nazionale. Sino al termine della sua vita, il 13 maggio 1991, a Roma.

### *Conclusioni*

Qual è il lascito di Pasquale Saraceno per l'Italia di oggi impegnata nella ricostruzione?

Il primo è la centralità della «questione industriale» nella vicenda economica italiana e per quella del Mezzogiorno: sin dal piano di ricostruzione sino agli ultimi anni, passando per l'ampliamento dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno e la programmazione, con le sue ipotesi di crescita, è stata questa la sua «stella polare».

Il secondo punto è la fiducia nello Stato e nella sua amministrazione, capace di attuare scelte strategiche come un «unico corpo» e di favorire quell'«agire di comunità» necessario al raggiungimento di un obiettivo comune, quale quello dell'unificazione nazionale economica.

Il terzo è l'importanza dei centri di pensiero nell'elaborazione di strategie e scenari su cui innestare l'azione della politica. Oltre ad aver costruito la Saraceno ha sempre lavorato «in gruppo» con personalità come Felice Balbo, Sergio Paronetto, Giorgio Ceriani Sebregondi, Claudio Napoleoni, Giuseppe Glisenti. Ed è anche da questa collaborazione che nasce un pensiero profondo e, per questo, ancora moderno.



LUIGI GRANELLI

*di Gian Paolo Manzella*

Luigi Granelli nasce a Lovere, nel 1929, in Provincia di Bergamo. Un bellissimo borgo, tra quelli più belli d'Italia, che affaccia sul Lago Sebino, sui laghi bergamaschi.

È di una famiglia umile, il padre ha una piccola carpenteria metallica.

Ed è lì che, appena finita la guerra che lo aveva visto come giovanissimo aiutante delle forze partigiane, comincia a lavorare, prima di entrare in fabbrica: all'Italsider di Dalmine, dove sarà operaio specializzato prima, e pubblicista dopo.

In parallelo alla sua attività lavorativa, incontra il mondo dell'azione cattolica, conosce gruppi sindacali e politici legati alla giustizia sociale,

Sono gli anni del dopoguerra e quella parte politica è in uno straordinario fermento culturale.

I nomi sono quelli di Jacques Maritain, di Emmanuel Mounier. I riferimenti in economia sono Keynes e Beveridge.

Questo gruppo di giovani bergamaschi intessono rapporti con Giuseppe Dossetti e si riuniscono attorno ad un giornale, «Cronache sociali».

Sono anni di scontri duri nella politica.

«Cronache sociali» è contro la rottura del governo di unità antifascista (1947) e contro l'influenza della cultura liberale (Corbino, Einaudi, Pella) sulla politica economica.

E quando la DC vince quelle elezioni spartiacque, è in minoranza. E perde il suo capo. Giuseppe Dossetti (vice segretario della DC dopo il Congresso del 1949) tenta di fare una delegazione DC al governo che tolga di mezzo i liberali. Ma non ci riesce. Dà le dimissioni dal partito, rinuncia al Parlamento, diventerà frate.

Ed è così che la sinistra DC entra in polemica aperta con la maggioranza del partito.

Ed aspetta l'occasione della rivincita. Che arriva nel 1953, nel momento in cui il centrismo va in crisi. A Belgirate (Novara) c'è un convegno di partigiani cattolici della formazione Fratelli Di Dio. È Giovanni Marcora ad averlo convocato, per mobilitare la periferia della DC sui valori della Resistenza e del popolarismo cattolico. Ed è qui che nasce la Base, la corrente della sinistra DC.

Granelli si trasferisce a Milano nel 1955, e nella Base incontra persone con cui avrebbe percorso una strada lunga: Giovanni Galoni, Nicola Pistelli ed un gruppo di meridionali che studiavano alla Cattolica: Ciriaco De Mita, Riccardo Misasi, Gerardo Bianco.

La Base fa due cose: lotta contro i tentativi di apertura a destra delle maggioranze parlamentari, e lancia proposte riformiste in materia economica, sociale, istituzionale.

E Granelli è in prima linea.

Sono anni di opposizione nel partito e nel Paese alle involuzioni moderate, alle intese parlamentari con la destra liberale, monarchica e neofascista, alle versioni clericali dell'attività politica dei cattolici.

Ma i risultati ci sono.

Nel 1956, al Congresso di Trento, la Base entra in Consiglio nazionale con De Mita, Granelli, Negrari, Ripamonti e Sullo.

Nel 1957 la segreteria di Fanfani, dopo lunghi anni di duri contrasti, apre alla sinistra e Granelli entra per la prima volta nella Direzione Centrale del partito e ne farà parte, senza quasi interruzione, fino al 1991.

Nel 1958, un piccolo incidente. Granelli si presenta candidato alle elezioni politiche e l'arcivescovo di Milano, il card. Montini, vuole incontrarlo e gli chiede: «Lei obbedirà al suo vescovo?». Granelli gli rispose di sì. «E allora non si presenti», gli consigliò il prelado». Granelli disubbidisce, si candida e non viene eletto. E non cambia idea. Nel 1959, prende carta e penna e scrive a Pietro Nenni, proponendogli un'alleanza tra socialisti, laici e cattolici.

Nei primi anni sessanta, la sua passione si dirige allo studio, all'approfondimento, alla progettazione del futuro del territorio lombardo e della Città di Milano. Si interessa dei problemi economici della sua Regione, studia come migliorare la formazione dei lavoratori. Promuove l'ILSES, l'Istituto lombardo di studi economici.

Vive, insomma, appieno il suo territorio immerso nella trasformazione legata al boom economico.

Ma la passione politica aspetta solo la prossima occasione. E nel 1965 Granelli viene eletto al Consiglio comunale di Milano (1965), e sarà per 4 anni Capogruppo consigliere della DC, dopo aver contribuito alla realizzazione del centro sinistra negli Enti locali milanesi e a livello nazionale, stringendo un forte legame di collaborazione con Aldo Moro.

Eletto deputato nel 1968, sarà parlamentare ininterrottamente sino al 1994, con una parentesi, tra il 1976 e il 1979, al Parlamento europeo.

Anni di politica in cui Granelli, oltre che per le sue idee e la caparbità con cui le porta avanti, si fa conoscere per essere un oratore trascinate, la vulgata vuole che nei congressi gli si riservino gli orari di massimo ascolto.

Ma sono anni in cui ha diverse esperienze di governo

Dopo essere stato Sottosegretario agli Esteri, nel 1983, nel primo governo Craxi, è Ministro della ricerca scientifica. Lo rimarrà per quattro anni. E lascia il segno: costituisce l'Agenzia spaziale italiana, e lavora in sede internazionale per il rafforzamento dell'ESA e del Programma spaziale europeo, aumenta la spesa per la ricerca scientifica, promuove la collaborazione università e industria in settori strategici come biotecnologia, dell'elettronica e della chimica dei nuovi materiali. E ancora, dà vita al laboratorio per le biotecnologie a Trieste e l'insediamento della macchina per la luce di Sincrotrone, affidato alla guida del premio Nobel Rubbia.

Dopo anni di una «fuga di cervelli» che aveva impoverito per decenni il mondo della ricerca scientifica nazionale.

E poi, nel successivo governo Gorla, dal 1987-88 sarà Ministro delle partecipazioni statali.

Come Ministro delle partecipazioni statali, Granelli promosse la privatizzazione di Mediobanca e della Lane Rossi; si oppose invece all'accordo ENI-Gardini sul progetto ENIMONT che si prospettava nei termini che ne avrebbero causato la crisi e il fallimento.

Tonato alla vita parlamentare, Granelli vive con grande sofferenza gli anni di Mani Pulite e nel 1994 rinuncia a candidarsi, per favorire il rinnovamento delle rappresentanze istituzionali.

Lascia la politica nel 1999, durante il Congresso di Rimini in cui si dimette dal PPI. Lo straniamento rispetto alla politica di quegli anni si coglie nelle parole che pronuncia nel suo discorso di addio:

Quando il dibattito sulle idee sparisce nel partito, il partito rischia molto. Restano solo i contrasti personali [...] Si discute infatti più di forme organizzative, di statuto, di regole, di come ognuno si elegge i suoi consiglieri nazionali a parte dal Congresso, piuttosto che invece di questioni politiche

E la fine della sua lunga vita politica coincide con la fine della sua vita: Granelli, infatti, morirà solo pochi mesi dopo, a Roma, il 1° dicembre del 1999.

Cosa ci dice, oggi, Luigi Granelli?

Ci parla dell'importanza di far parlare il mondo dell'Università con quello della Ricerca.

Ci dice dell'importanza di dotarsi di istituzioni forti, come ha fatto con l'ASI, l'Agenzia Spaziale Italiana, che ancora oggi ci permette di avere dei ruoli di eccellenza nello spazio.

E, ancora e più di tutti, ci dice dell'importanza della tenacia e del credere, nella vittoria e nella sconfitta, alle proprie idee. E ci dice che, se ci si attrezza così, si può fare un viaggio da Lovere allo spazio e ritorno. Rimanendo sempre sé stessi.

# Rassegne



# 1. La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (luglio-novembre 2020)\*

*a cura di Agnese Claroni*

**Sommario:** • **1. Sostegno alle iniziative produttive:** **1.1. Agevolazioni a progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione di processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare** (decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 giugno 2020), pp. 269 - • **2. Infrastrutture, trasporti, ambiente e territorio:** **2.1. Calamità naturali e rischio idrogeologico** (delibera del Consiglio dei Ministri 14 luglio; ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile 10 settembre 2020; delibera del Consiglio dei Ministri 3 settembre 2020), pp. 270 - **2.2. Terremoti** (delibera del Consiglio dei Ministri 14 luglio 2020; delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020; delibera del Consiglio dei Ministri 5 ottobre 2020), pp. 270 - **2.3. Riserve naturali nel Mezzogiorno** (decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 luglio 2020), pp. 271 - **2.4. Risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese al settore portuale** (decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 13 agosto 2020), pp. 271 - **2.5. Delibere CIPE** (delibera CIPE 17 marzo 2020, n. 2; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 50; delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 16; delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 17; delibera CIPE 25 giugno 2020, n. 29; delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 18; delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 19), pp. 271 - • **3. Banda larga e ultra larga:** **3.1. Piano scuola** (decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 agosto 2020), pp. 273 - **3.2. Piano «voucher» per le famiglie meno abbienti** (decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 agosto 2020), pp. 273 - • **4. Agricoltura e pastorizia:** **4.1. Misure per la rigenerazione olivicola della Puglia** (decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 23 giugno 2020), pp. 273 - **4.2. Contributi al settore agricolo** (decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 10 agosto 2020), pp. 274 - • **5. Risorse finanziarie per interventi nelle aree sottoutilizzate:** **5.1. Risorse per investimenti in infrastrutture sociali nei territori meridionali** (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2020), pp. 274 - **5.2. Delibere CIPE** (delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 31; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 32; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 33; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 34; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 36; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 35; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 37; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 38; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 39; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 41; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 42; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 43; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 44; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 45; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 48; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 49; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 40; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 46; delibera CIPE 28 luglio 2020, n. 47; delibera CIPE 25 giugno 2020, n. 28), pp. 274 - • **6. Coronavirus e normativa dell'emergenza:** **6.1. Il «decreto rilancio»** (legge 17 luglio 2020, n. 77. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34), pp. 278 - **6.2. Il «decreto semplificazioni»** (legge 11 settembre 2020, n. 120. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), pp. 279 - **6.3. Il «decreto agosto» o «rilancio 2»** (legge 13 ottobre 2020, n. 126. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104), pp. 280 - **6.4. Il «decreto ristori»** (decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137), pp. 282.

## 1. SOSTEGNO ALLE INIZIATIVE PRODUTTIVE

### 1.1. Agevolazioni a progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione di processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare

*Il decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 giugno 2020 (G.U. del 15 luglio 2020, n. 177), definisce i criteri, le condizioni e le*

\* Aggiornamento al *Supplemento ordinario* n. 41 alla G.U. del 4 novembre 2020, n. 275.

*procedure per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare.*

## 2. INFRASTRUTTURE, TRASPORTI, AMBIENTE E TERRITORIO

*Numerose disposizioni sono state adottate, nel periodo considerato, in tema di eventi calamitosi eccezionali, collegati a particolari condizioni meteorologiche o dovuti ad eventi alluvionali, avversità atmosferiche e dissesto idrogeologico, nonché in materia di ambiente e territorio. Si indicano di seguito le disposizioni più significative.*

### 2.1. Calamità naturali e rischio idrogeologico

*Le disposizioni qui richiamate sono state adottate a seguito di fenomeni meteorologici di particolare intensità, di eccezionali avversità atmosferiche, di eventi calamitosi naturali, che hanno portato all'adozione di iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità determinatasi per via dei predetti eventi.*

*Tra questi, vanno segnalati la delibera del Consiglio dei Ministri 14 luglio 2020 (G.U. del 28 luglio 2020, n. 188), ulteriore stanziamento per la realizzazione di interventi in conseguenza dell'eccezionale movimento franoso del 29 gennaio 2019 a Pomarico, in Provincia di Matera, cui ha fatto seguito l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Protezione civile 10 settembre 2020 (G.U. del 15 settembre 2020, n. 229); la delibera del Consiglio dei Ministri 3 settembre 2020 (G.U. del 14 settembre 2020, n. 228), ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi nel territorio di Lipari, Santa Maria Salina e Malfa, nell'arcipelago delle Isole Eolie, in Provincia di Messina, a seguito di forti mareggiate nel dicembre 2019.*

### 2.2. Terremoti

*In tale materia, occorre ricordare la delibera del Consiglio dei Ministri 14 luglio 2020 (G.U. del 28 luglio 2020, n. 188), ulteriore stanziamento per il proseguimento, nei Comuni della Provincia di Campobasso colpiti dagli eventi sismici a far data dal 16 agosto 2018, delle attività connesse all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; la delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020 (G.U. del 13 agosto 2020, n. 202), recante ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi nel territorio dell'isola di Stromboli, in provincia di Messina, a seguito degli eventi parossistici dovuti*



*all'attività del vulcano Stromboli, nei giorni 3 luglio e 28 agosto 2019; la delibera del Consiglio dei Ministri 5 ottobre 2020 (G.U. del 15 ottobre 2020, n. 255), recante proroga dello stato di emergenza nel territorio dell'isola di Stromboli, ricompresa nel Comune di Lipari, in Provincia di Messina, in relazione allo stato di attività del vulcano Stromboli, conseguente agli eventi parossistici verificatisi nei giorni 3 luglio e 28 agosto 2019.*

### 2.3. Riserve naturali nel Mezzogiorno

*Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 luglio 2020 (G.U. del 20 ottobre 2020, n. 260), è stato modificato l'art. 3 del precedente decreto 24 giugno 2002, recante istituzione della Riserva naturale statale dell'isola di Vivara (Na).*

### 2.4. Risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese al settore portuale

*Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 13 agosto 2020 (G.U. del 2 ottobre 2020, n. 244), considerato che, per gli interventi nel settore portuale, le risorse complessivamente disponibili stanziati nel Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, pari a euro 796.655.045,00, non sono sufficienti a coprire l'intero fabbisogno (evidenziato dalle Autorità di sistema portuale) e che, pertanto, si è provveduto ad individuare un primo elenco di interventi infrastrutturali prioritari, dell'importo complessivo di euro 794.212.595,00, più rispondenti a criteri di sostenibilità ambientale, messa in sicurezza delle infrastrutture e completamento di opere già parzialmente finanziate, in considerazione dell'obiettivo di cui all'art. 7-bis del decreto-legge n. 243 del 29 dicembre 2016 – convertito, con modificazioni, dalla legge n. 18 del 27 febbraio 2017 – di destinare agli interventi nel territorio delle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale, almeno proporzionale alla popolazione residente, è approvata la prima fase del programma di interventi infrastrutturali prioritari in ambito portuale, il cui elenco è allegato al decreto, per un importo complessivo di euro 794.212.595,00.*

### 2.5. Delibere CIPE

*Le delibere CIPE più significative, pubblicate in Gazzetta Ufficiale negli ultimi mesi ed aventi ad oggetto infrastrutture, trasporti, ambiente e territorio, sono richiamate nella tabella 1 riportata di seguito.*

TAB. 1. *Delibere CIPE in materia di infrastrutture, trasporti, ambiente e territorio*

DELIBERE (estremi)	OGGETTO	PUBBLICAZIONE (G.U.)
17 marzo 2020, n. 2	Sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale. Intervento integrativo per il corretto funzionamento del collegamento sottomarino a 500 Kv in corrente continua «SAPEI» (Sardegna-Penisola Italiana): collegamento terrestre MT in corrente continua tra la stazione di Fiume Santo e l'anodo di Punta Tramontana (Ss). Approvazione progetto definitivo	3 luglio 2020, n. 166
28 luglio 2020, n. 50	Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001). Ristrutturazione dell'adduttore idraulico San Giuliano-Ginosa. Secondo lotto: completamento delle opere principali di cui al prog. BAS 03. Riapprovazione del progetto definitivo CUP	29 agosto 2020, n. 215
14 maggio 2020, n. 16	Sisma Abruzzo 2009 – Programma di sviluppo Restart di cui alla delibera CIPE del 10 agosto 2016, n. 49. Approvazione di un nuovo intervento, approvazione di finanziamenti integrativi per interventi già approvati e assegnazione di risorse	15 settembre 2020, n. 229
14 maggio 2020, n. 17	Sisma Abruzzo 2009 – Programma di sviluppo Restart di cui alla delibera CIPE del 10 agosto 2016, n. 49. Approvazione del progetto «Collegio Ferrante d'Aragona» e assegnazione di risorse	15 settembre 2020, n. 229
25 giugno 2020, n. 29	Sisma Abruzzo 2009 – Approvazione dell'utilizzo delle risorse assegnate all'ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 novembre 2011, n. 3979, come rimodulata dalle delibere CIPE n. 93 del 17 dicembre 2013 e n. 111 del 22 dicembre 2017	26 settembre 2020, n. 239
14 maggio 2020, n. 18	Sisma Abruzzo 2009 – Approvazione del secondo piano annuale e assegnazione di risorse al settore di ricostruzione pubblica «funzioni istituzionali e collettive, servizi direzionali»	29 settembre 2020, n. 241
14 maggio 2020, n. 19	Sisma Abruzzo 2009 – Approvazione del secondo piano annuale e assegnazione di risorse al settore di ricostruzione pubblica «Social housing»	30 settembre 2020, n. 242

### 3. BANDA LARGA E ULTRA LARGA

#### 3.1. Piano scuola

*Nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 1° ottobre 2020, è stato pubblicato, con decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 agosto 2020, il cd. «Piano Scuola», intervento volto a garantire la messa a disposizione di connettività fino a 1 Gigabit/s, a favore delle istituzioni scolastiche pubbliche. Per la realizzazione degli interventi descritti all'art. 1, il MISE ha stipulato con il soggetto attuatore Infratel Italia S.p.a. un'apposita convenzione, corredata da un disciplinare di rendicontazione e da un disciplinare tecnico contenente il piano operativo, che costituiranno parte integrante della convenzione. Gli obiettivi individuati sono i seguenti: attivazione di un intervento per la messa a disposizione, a favore di un numero minimo di 32.000 plessi scolastici pubblici, di servizi di connettività che garantiscano fino a 1 Gigabit/s in download e banda minima garantita pari a 100Mbit/s simmetrici; collegamento di tutti i plessi scolastici delle scuole medie e superiori pubbliche, su tutto il territorio nazionale; collegamento di tutti i plessi delle scuole primarie e dell'infanzia pubbliche ubicate nelle aree già interessate da interventi infrastrutturali, nell'ambito del Piano banda ultra larga del Ministero dello sviluppo economico, relativo alle c.d. «aree bianche»<sup>1</sup>.*

#### 3.2. Piano «voucher» per le famiglie meno abbienti

*Con decreto 7 agosto 2020, pubblicato in G.U. del 1° ottobre 2020, n. 243, il Ministro dello sviluppo economico promuove il Piano voucher per le famiglie meno abbienti ed affida la realizzazione delle relative attività ad Infratel Italia S.p.a. Il Piano voucher per le famiglie meno abbienti è un intervento di sostegno alla domanda, per garantire la fruizione di servizi di connessione ad internet in banda ultra larga, da parte delle famiglie con ISEE inferiore ai 20.000 euro.*

### 4. AGRICOLTURA E PASTORIZIA

#### 4.1. Misure per la rigenerazione olivicola della Puglia

*Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 6 marzo 2020 (G.U. dell'11 giugno 2020, n. 147), sono state definite*

<sup>1</sup> Per un approfondimento sull'argomento, con particolare riguardo ai profili meridionalistici della questione, si invia al contributo di A. Claroni, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale: profili normativi e questioni aperte*, in questa «Rivista», pp. 215 ss.

*le misure di intervento finalizzate all'attuazione del Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia, previsto dall'art. 8-quater del decreto-legge n. 27/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44/2019.*

*In attuazione del predetto decreto del 6 marzo, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con decreto 23 giugno 2020 (G.U. del 20 luglio 2020, n. 181), ha disposto l'individuazione di criteri, priorità e procedure per la concessione di contributi compensativi del Fondo di solidarietà nazionale, a favore delle imprese agricole colpite dalla Xylella nel territorio della Regione Puglia.*

#### 4.2. Contributi al settore agrumicolo

*Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 10 agosto 2020 (G.U. del 5 agosto 2020, n. 246), sono state dettate disposizioni relative alle modalità di concessione dei contributi destinati al settore agrumicolo. In particolare, il decreto ha definito i criteri e le modalità di attuazione dell'art. 4 del decreto 25 luglio 2019, riguardante il sostegno al reimpianto di agrumeti. Le risorse destinate alle richiamate finalità ammontano a 8 milioni di euro.*

### 5. RISORSE FINANZIARIE PER INTERVENTI NELLE AREE SOTTOUTILIZZATE

#### 5.1. Risorse per investimenti in infrastrutture sociali nei territori meridionali

*In attuazione dell'art. 1, comma 311, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2020 (G.U. del 2 ottobre 2020, n. 244), sono state disposte le modalità di assegnazione del contributo di 75 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, ai Comuni situati nel territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da destinare a investimenti in infrastrutture sociali.*

#### 5.2. Delibere CIPE

*Le delibere CIPE più significative, pubblicate in Gazzetta Ufficiale negli ultimi mesi ed aventi ad oggetto le risorse finanziarie per interventi nelle aree sottoutilizzate, sono richiamate nella tabella 2 riportata di seguito.*

TAB. 2. *Delibere CIPE in materia di risorse finanziarie*

DELIBERE (estremi)	OGGETTO	PUBBLICAZIONE (G.U.)
28 luglio 2020, n. 31	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Esiti verifiche ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Riprogrammazione	1° settembre 2020, n. 217
28 luglio 2020, n. 32	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Esiti verifiche ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Riprogrammazione	1° settembre 2020, n. 217
28 luglio 2020, n. 33	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Piano banda ultra-larga e patti per lo sviluppo del Mezzogiorno. Riprogrammazione dei profili finanziari annuali	2 settembre 2020, n. 218
28 luglio 2020, n. 34	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione Programma operativo nazionale (PON) «Ricerca e innovazione» 2014-2020 per emergenza Covid. Riprogrammazione e assegnazione risorse FSC 2014-2020	2 settembre 2020, n. 218
28 luglio 2020, n. 36	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione Programma operativo nazionale (PON) «Città metropolitane» 2014-2020 e PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-2020 per emergenza Covid. Assegnazione risorse Fsc 2014-2020	2 settembre 2020, n. 218
28 luglio 2020, n. 35	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione Programma operativo nazionale (PON) «Inclusione» 2014-2020 per emergenza Covid. Assegnazione risorse FSC 2014-2020	7 settembre 2020, n. 222
28 luglio 2020, n. 37	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Provincia autonoma di Trento – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	7 settembre 2020, n. 222

TAB. 2. *Segue*

DELIBERE (estremi)	OGGETTO	PUBBLICAZIONE (G.U.)
28 luglio 2020, n. 38	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni FSC per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Lazio – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	7 settembre 2020, n. 222
28 luglio 2020, n. 39	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Veneto – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	8 settembre 2020, n. 223
28 luglio 2020, n. 41	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Piemonte – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	8 settembre 2020, n. 223
28 luglio 2020, n. 42	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Lombardia – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	8 settembre 2020, n. 223
28 luglio 2020, n. 43	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi dell'art. 241 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Emilia Romagna – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	9 settembre 2020, n. 224
28 luglio 2020, n. 44	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Liguria – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	9 settembre 2020, n. 224

TAB. 2. *Segue*

DELIBERE (estremi)	OGGETTO	PUBBLICAZIONE (G.U.)
28 luglio 2020, n. 45	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Provincia autonoma Bolzano – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	9 settembre 2020, n. 224
28 luglio 2020, n. 48	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi dell'art. 241 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Umbria – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	10 settembre 2020, n. 225
28 luglio 2020, n. 49	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione autonoma Valle d'Aosta – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	10 settembre 2020, n. 225
28 luglio 2020, n. 40	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi dell'art. 241 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Toscana – Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale	17 settembre 2020, n. 231
28 luglio 2020, n. 46	Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Piano operativo «Cultura e turismo» – Riprogrammazione	17 settembre 2020, n. 231
28 luglio 2020, n. 47	Programma di azione e coesione 2014-2020. Programma complementare Regione Puglia	21 settembre 2020, n. 234
25 giugno 2020, n. 28	Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013. Proroga della scadenza per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti di cui alla delibera n. 57 del 2016	5 ottobre 2020, n. 246

## 6. CORONAVIRUS E NORMATIVA DELL'EMERGENZA

*In questo paragrafo vengono segnalate una serie di misure adottate, a decorrere dallo scorso luglio, in ragione del perdurare dell'emergenza dovuta all'evolversi della situazione epidemiologica conseguente alla diffusione, ormai pandemica, del virus Covid-19, e del forte incremento in Italia dei casi e dei decessi. Tali misure, potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, sono state adottate per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti all'espandersi del virus e per periodi di tempo predeterminati, e per arginare, per quanto possibile, gli effetti dannosi della Pandemia sull'economia del nostro Paese. Vengono di seguito richiamate le misure previste dai decreti-legge emanati, su materie diverse, nel periodo considerato, con particolare riferimento agli interventi che riguardano il Mezzogiorno e le politiche di coesione.*

### 6.1. Il «decreto rilancio»

*Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. «decreto rilancio»), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (Supplemento ordinario n. 25 alla G.U. del 18 luglio 2020, n. 180), dispone misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.*

*In materia di interventi per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, il decreto prevede le seguenti disposizioni normative: la possibilità, per gli anni 2020 e 2021, di utilizzare in via eccezionale le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, rinvenienti dai cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, per qualsiasi tipologia di intervento connesso a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia (art. 241); l'autorizzazione delle Autorità di Gestione di Programmi Operativi 2014-2020, attuativi dei fondi strutturali europei, a richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100% a carico dei Fondi UE, per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo decorrente dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato, destinate a contrastare e mitigare gli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia Covid-19 (art. 242); l'incremento di 120 milioni complessivi, nel triennio 2020-2022, del Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei comuni delle aree interne (art. 243); la maggiorazione dell'aliquota del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo destinato alle imprese operanti nelle Regioni del Mezzogiorno, anche al fine di agevolare l'attività di ricerca in ambito Covid-19 (art. 244); la concessione di un contributo a fondo perduto, in favore dei soggetti beneficiari della misura agevolativa «Resto al Sud», a copertura del fabbisogno di circolante, nella misura di 15.000 euro per le attività di lavoro autonomo e libero-professionali eser-*



*cite in forma individuale, e di 10.000 euro per ciascun socio dell'impresa beneficiaria, per far fronte a crisi di liquidità correlate agli effetti socio-economici dell'emergenza Covid-19 (art. 245); la concessione di contributi, nell'importo di 120 milioni complessivi negli anni 2020-2021, in favore degli enti del terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno, con la finalità di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione, a seguito dell'emergenza epidemiologica (art. 246).*

## 6.2. Il «decreto semplificazioni»

*Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, concernente misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (c.d. «decreto semplificazioni»), è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (Supplemento ordinario n. 33 alla G.U. del 14 settembre 2020, n. 228).*

*L'art. 8-bis prevede una modifica di alcune norme transitorie in materia di appalti, servizi e forniture – relativi all'acquisizione di beni e servizi e all'affidamento di lavori di manutenzione – degli enti ed aziende del Servizio sanitario della Regione Calabria.*

*L'art. 39, ai commi 1 e 2, introduce alcune modifiche alla misura di sostegno agli investimenti delle imprese (c.d. «Nuova Sabatini»). Tale articolo innalza la soglia entro la quale il contributo statale in conto impianti è erogata in un'unica soluzione. Inoltre, semplifica e rende più efficace la misura per le imprese del Mezzogiorno, prevedendo un decreto del MISE, di concerto con il MEF, per la definizione di specifiche modalità operative e l'erogazione del contributo in unica soluzione, a conclusione del programma di investimento, nonché la possibilità di utilizzo dei Fondi europei.*

*L'art. 46, comma 1, lett. a), novella la disciplina delle Zone Economiche Speciali (ZES) al fine di definire i poteri dei Commissari Straordinari del Governo che presiedono i Comitati di indirizzo, identificati quali soggetti per l'Amministrazione delle ZES dalla normativa vigente. La norma attribuisce al Commissario poteri di coordinamento ed impulso, nonché di rappresentanza del Comitato di indirizzo. Inoltre, il Commissario è chiamato ad individuare le aree prioritarie, nell'ambito del Piano di Sviluppo Strategico delle ZES, e a promuovere la sottoscrizione di appositi protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali. Il Commissario si avvale del supporto dell'Agenzia per la Coesione territoriale, che provvede a tali compiti con le risorse previste a legislazione vigente.*

*L'art. 47 reca disposizioni volte a favorire l'accelerazione nella realizzazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione e, in generale, degli investimenti comunque finanziati dalle risorse del bilancio europeo, attraverso una accelerazione dei procedimenti amministrativi, relativi ad atti ed attività connesse all'utilizzazione delle suddette risorse.*

*L'art. 48-quinquies innova la materia delle Zone Logistiche Semplificate, autorizzando ad istituire una seconda ZLS qualora, in una regione, ricadano*

*più Autorità di sistema portuale, e nell'ambito di una di tali Autorità ricadano scali siti in regioni differenti. In tali nuove ZLS, non si applicano le agevolazioni relative al credito d'imposta per le imprese che investono nelle Zone Economiche Speciali, commisurato ai costi dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2022.*

*L'art. 53 modifica l'art. 252 del Codice dell'ambiente, in materia di bonifiche dei siti di interesse nazionale (SIN). La norma in particolare individua, quale sito di interesse nazionale, l'area interessata dalla presenza di discariche ed impianti di trattamento dei rifiuti, compresa nel sito dell'Area Vasta di Giugliano (Napoli).*

### 6.3. Il «decreto agosto» o «rilancio 2»

*Il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (c.d. «decreto agosto» o «rilancio 2»), è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (Supplemento Ordinario n. 37/L alla G.U del 13 ottobre 2020, n. 253).*

*Il decreto-legge n. 104 prevede disposizioni in tema di politica di coesione territoriale, ed alcune misure per singoli territori meridionali, di cui segue una sintesi.*

*L'art. 1-bis consente la concessione di un'indennità pari al trattamento di mobilità in deroga, comprensiva della contribuzione figurativa, a decorrere dalla entrata in vigore della disposizione e fino al 31 dicembre 2020, anche ai lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ubicate nel territorio della Regione Sicilia, i quali abbiano cessato di percepire l'indennità di disoccupazione denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'impiego (NASPI) nell'anno 2020.*

*L'art. 1-ter consente la concessione di un'indennità pari al trattamento dell'ultima mobilità ordinaria percepita, comprensiva della contribuzione figurativa, a decorrere dalla entrata in vigore della disposizione e fino al 31 dicembre 2020, in favore dei lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ubicate nel territorio della Regione Campania, i quali abbiano cessato la mobilità ordinaria dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2016.*

*In materia di coesione territoriale, al fine di contenere gli effetti straordinari sull'occupazione determinati dall'epidemia da Covid-19 in aree caratterizzate da grave situazioni di disagio socio-economico e di garantire la tutela dei livelli occupazionali l'art. 27 prevede, per il periodo 1° ottobre 2020-31 dicembre 2020, un esonero contributivo parziale in favore dei datori di lavoro del settore privato operanti in alcune regioni e reca una norma procedurale relativa all'eventuale riconoscimento di sgravi contributivi in alcune aree territoriali nel periodo 2021-2029. L'esonero relativo ai suddetti mesi del 2020 è riconosciuto con riferimento alla contribuzione a carico del datore, relativa a rapporti di lavoro dipendente aventi sede in determinate Regioni – con esclusione del settore agricolo e dei contratti di lavoro dome-*

stico –, nella misura del 30% dei contributi medesimi (con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL). Le Regioni che rientrano nei parametri stabiliti, in via cumulativa, sono l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna, la Sicilia – con apposita rettifica alla Relazione tecnica, è stata espunta dall'elenco la Regione Umbria –; l'applicazione del medesimo beneficio è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.

L'art. 28 incrementa di 110 milioni, di cui 10 milioni per il 2020 e 100 milioni per il 2021, le risorse nazionali destinate alla «Strategia nazionale per lo sviluppo delle Aree interne del Paese».

L'art. 42-bis, comma 1, differisce al 21 dicembre 2020 tutti i versamenti tributari, contributivi e assistenziali che scadono entro detto termine e che sono dovuti dai soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa nel territorio del comune di Lampedusa e Linosa. Gli stessi soggetti potranno, altresì, versare il 50% dei versamenti sospesi ai sensi degli artt. 126 e 127 del decreto-legge n. 34 del 2020 con la rateizzazione disposta dall'art. 97 del decreto-legge in oggetto.

L'art. 42-bis, ai commi 2-4, estende alle imprese del settore turistico, agricole e della pesca con domicilio fiscale nel Comune di Lampedusa e Linosa le agevolazioni introdotte nel 2019 in favore delle imprese agricole ricadenti nei comuni interessati dai terremoti occorsi il 24 agosto 2016, il 26 e 30 ottobre 2016 e il 18 gennaio 2017. Le agevolazioni consistono nell'erogazione di: mutui agevolati per investimenti, a un tasso pari a zero, della durata massima di 10 anni per un importo non superiore al 75% della spesa ammissibile; contributi a fondo perduto fino al 35% della spesa ammissibile; mutui agevolati a un tasso pari a zero di importo non superiore al 60% della spesa ammissibile. Per le iniziative nel settore della produzione agricola, il mutuo agevolato ha una durata complessiva, incluso il periodo di preammortamento, non superiore a 15 anni. La definizione dei criteri e delle modalità di concessione delle agevolazioni sopra descritte è demandata a un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo e del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame. Per le suddette finalità è autorizzata la spesa di 0,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021.

I commi 8 e 9 dell'art. 42-bis autorizzano per l'anno 2020 un contributo di 375.000 euro per ciascuno dei comuni di Lampedusa e Linosa, Porto Empedocle, Pozzallo, Caltanissetta, Vizzini, Messina, Siculiana e Augusta, per fronteggiare le esigenze connesse al contenimento della diffusione del Covid-19 e garantire la regolare gestione, anche di natura sanitaria, dei flussi migratori.

L'art. 64, comma 2 amplia l'ambito delle operazioni finanziarie mediante utilizzo delle risorse assegnate ad Invitalia, in origine destinate al sostegno alle imprese del Mezzogiorno tramite l'intervento di Mediocredito Centrale. Esso dispone che le predette risorse siano destinate anche ad iniziative stra-

*tegiche di sostegno, inclusa la partecipazione diretta o indiretta al capitale delle imprese e dell'occupazione, anche nel Mezzogiorno.*

*L'art. 89-bis è volto a fare sì che l'impiego di mezzi navali veloci per l'attraversamento ferroviario dello Stretto di Messina, nell'ambito del contratto di programma 2016-2021, parte servizi, e in conformità a quanto previsto dalla concessione della rete ferroviaria nazionale a Rete ferroviaria italiana, riguardi anche la tratta Messina-Reggio Calabria.*

*L'art. 93, reca disposizioni in materia di porti. In particolare, al comma 1, viene innalzata da 6 a 26 milioni la quota di risorse destinata a finanziare il riconoscimento dei benefici previsti per il soggetto fornitore di lavoro portuale; ai commi 3 e 4, viene disposto, per le agenzie per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale – previste in via temporanea dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020 nei porti contraddistinti da particolari stati di crisi aziendale o da cessazioni delle attività terminalistiche – un ampliamento, nei Porti di Taranto e di Gioia Tauro, dei lavoratori che svolgano operazioni portuali e che confluiscono nelle agenzie.*

*Va segnalato anche l'art. 11 che autorizza, nel triennio 2020-2022, il Ministero della Difesa all'assunzione, presso l'Arsenale militare marittimo di Taranto, con contratto di lavoro a tempo indeterminato e permanenza nella sede di almeno cinque anni, di un contingente complessivo di n. 315 unità di personale civile non dirigenziale con profilo tecnico.*

#### 6.4. Il «decreto ristori»

*Il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. «decreto ristori») concerne misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (G.U. del 28 ottobre 2020, n. 269). Il decreto reca, in particolare, misure di sostegno economico alle attività produttive che hanno subito uno stop, a causa delle disposizioni anti-Covid previste dal DPCM 24 ottobre 2020, e ai lavoratori in esse impiegati, disponendo altresì misure per tutelare la salute dei cittadini in questa delicata fase dell'emergenza sanitaria.*

*Il provvedimento interviene con uno stanziamento di risorse, pari a 5,4 miliardi di euro in termini di indebitamento netto, e a 6,2 miliardi in termini di saldo da finanziare, destinati sia al ristoro delle attività economiche interessate che al supporto dei loro lavoratori.*

*In particolare, il decreto prevede una serie di misure, di carattere nazionale, che segnaliamo molto sinteticamente: indennizzi a fondo perduto con bonifici diretti sul conto corrente, dal 100% al 200% di quanto già erogato nel mese di aprile con il «decreto rilancio». Per alcuni settori specifici, quali ad esempio discoteche e sale ballo, si arriva al 400%; credito d'imposta cedibile al 60% per gli affitti commerciali dei tre mesi di ottobre, novembre e dicembre; cancellazione della rata IMU di dicembre per i proprietari e i gestori; sospensione del versamento dei contributi previdenziali in favore*

*dei settori oggetto di restrizioni; ulteriori 6 settimane di Cassa integrazione, da usufruire tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021, per cui sono a disposizione 1,6 miliardi complessivi, che si accompagnano al blocco dei licenziamenti; sostegni ai lavoratori stagionali e ai settori del turismo, dell'agricoltura e dello sport; 400 milioni di euro per il sostegno all'export e alle fiere internazionali. Sono inoltre previste misure di sostegno alle imprese appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura (art. 7), ed esoneri contributivi a favore delle predette filiere (art. 16). Inoltre, in tema di misure per la didattica digitale integrata (art. 21), il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, istituito nel bilancio del Ministero dell'istruzione, è incrementato di euro 85 milioni per l'anno 2020<sup>2</sup>.*

<sup>2</sup> Tali risorse sono destinate all'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali per la fruizione delle attività di didattica digitale integrata, da concedere in comodato d'uso agli studenti meno abbienti, anche nel rispetto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità, nonché per l'utilizzo delle piattaforme digitali per l'apprendimento a distanza e per la necessaria connettività di rete. In corso di stampa, il d.l. n. 137/2020 è stato convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020, in un testo che assembla i contenuti dei quattro decreti «ristori» che si sono succeduti, abrogando gli ultimi tre (d.l. n. 149/2020, d.l. n. 154/2020, d.l. n. 157/2020), dei quali fa salvi gli effetti e i rapporti giuridici scaturiti durante la loro vigenza. Nel prossimo numero della «Rivista», si darà illustrazione delle misure contenute nel provvedimento richiamato.

## 2. Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno

*a cura di Gianpaolo Fontana*

Corte Costituzionale, 26 novembre 2020, n. 251 – *Presidente Morelli – Redattore Prosperetti* (legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 – Art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost.; lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, comma 3, Cost. – Art. 81 Cost.).

**Giudizio di legittimità costituzionale – Sanità pubblica – Norme della Regione Calabria – Erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale – Rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti a tempo determinato o flessibile del personale che presta servizio presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione – Violazione della riserva di competenza statale in materia di ordinamento civile ex art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost. – Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, comma 3, Cost. – Violazione dell’obbligo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. – Illegittimità costituzionale.**

*È costituzionalmente illegittima la legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale) in quanto l'art. 1 della citata legge regionale, nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 del contratto a tempo determinato flessibile del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie ospedaliere regionali, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile mentre gli artt. 3 e 4 della medesima legge sono incoerenti con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e privi di idonea copertura finanziaria.*

Corte Costituzionale, 17 novembre 2020, n. 240 – *Presidente Morelli – Redattore De Pretis* – Violazione del principio di leale collaborazione.

**Conflitto di attribuzione tra enti – Ambiente – Regione Lazio – Paesaggio – Iter approvazione PTPR – Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, recante «Piano territoriale paesistico regionale» – Violazione del principio di leale collaborazione – Approvazione di un piano non concordato con l’autorità Ministeriale.**

*Non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale approvare la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR); per l'effetto, viene annullata la suddetta deliberazione, per avere la Regione Lazio, dopo aver assicurato il coinvolgimento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo (MIBACT), violato i canoni della leale collaborazione, avendo la medesima Regione, a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione, approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo.*

Corte Costituzionale, 10 ottobre 2020, n. 223 – *Presidente Morelli – Redattore Antonini*  
(Art. 159 TUEL – Artt. 3, 24 e 117 Cost.).

**Esecuzione Forzata – Enti Locali – Art. 159 TUEL – Ammissibilità procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri – Questione di legittimità costituzionale – Diritto alla difesa – Inammissibilità.**

**Esecuzione Forzata – Enti Locali – Art. 159 TUEL – Ammissibilità procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri – Questione di legittimità costituzionale – Principio di eguaglianza – Ratio della disposizione normativa e tutela della funzionalità dell'ente locale – Infondatezza.**

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sollevata in riferimento agli artt. 24 e 117, comma 1, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli Nord.*

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del d.lgs. n. 267/2000, sollevata, dal medesimo Giudice dell'esecuzione, in riferimento all'art. 3 Cost., atteso che l'art. 159, comma 2, TUEL non è preordinato, in sé, a garantire l'interesse individuale dei singoli creditori «qualificati», ma è essenzialmente rivolto ad assicurare, nel rispetto del complesso delle rigide condizioni sopra ricordate, la funzionalità dell'ente locale.*

Consiglio di Stato, sez. III – 11 dicembre 2020, n. 7879 – *Presidente Frattini – Relatore Nocelli – XX (Avv.ti M. Caliendo e P. Cantile) vs. Ministero dell'Interno e Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Caserta (avv. gen. dello Stato).*

**Amministrazione pubblica – Appalti ed opere pubbliche – Interdittiva antimafia – Presupposti – Incensuratezza dei soci – Irrilevanza.**



*La circostanza che i due soci siano incensurati è del tutto irrilevante perché, come noto, le consorterie mafiose si servono spesso di soggetti incensurati per infiltrare l'attività economica senza destare sospetto o richiamare l'attenzione delle forze dell'ordine.*

TAR Roma, (Lazio) sez. I, 16 novembre 2020, n.11940 – *Presidente Savo – Relatore Ravasio – XX* (avv.ti D. Lipani, F. Sbrana, F. Baglivo, A. Catricalà) vs Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di XX (avv. gen. dello Stato).

**Scioglimento Consiglio comunale – Art. 143 ex d.lgs. n. 267 del 2000 – Infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso – Presupposti per lo scioglimento – Sufficienza anche di una sola situazione di asservimento ai sodalizi criminali.**

**Scioglimento Consiglio comunale – Art. 143 ex d.lgs. n. 267 del 2000 – Infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso – Legittimità formale delle procedure di gara, contestazione di inadempimenti da parte dell'Amministrazione, escussione di cauzioni – Elementi insufficienti a provare l'assenza di condizionamenti di tipo mafioso.**

**Scioglimento Consiglio comunale – Art. 143 ex d.lgs. n. 267 del 2000 – Infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso – Presupposti – Sufficienza di meri atti intimidatori nei confronti degli amministratori.**

*Lo scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 TUEL non si giustifica, necessariamente, solo a fronte del riscontro di una molteplicità di aree di compromissione e, correlativamente, di canali di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata di stampo «mafioso» nella vita dell'ente, potendo essere sufficiente a tale scopo, a seconda dei casi, anche l'individuazione di alcune situazioni, o anche di una sola, in cui si evidenzia l'asservimento dell'ente a vantaggio di simili sodalizi.*

*La legittimità formale delle procedure di gara, la contestazione di inadempimenti, l'applicazione di penali o l'escussione di cauzioni non sono circostanze idonee a dimostrare l'inesistenza di condizionamenti dell'apparato amministrativo da parte della criminalità organizzata, potendosi all'opposto interpretare come la ricerca di un'apparenza di legalità finalizzata a meglio tutelare gli interessi della criminalità organizzata.*

*La penetrazione della criminalità organizzata in vari settori di attività del Comune, è ragionevolmente conseguente a fenomeni di condizionamento degli organi amministrativi o dell'apparato burocratico, condizionamento che magari si è tradotto solo in atti intimidatori, senza una condivisione di obiettivi e di valori da parte dei membri dell'Amministrazione comunale, ma che sono pur sempre rilevanti ai fini di determinare lo scioglimento ai sensi dell'art. 143 TUEL.*



Consiglio di Stato, sez. III – 22 settembre 2020, n. 5548 – *Presidente Frattini – Relatore Ferrari – XX* (avv.ti M. Giustiniani e N. Moravia) vs. Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell’Interno e Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Foggia (avv. gen. dello Stato).

**Scioglimento Consiglio comunale – Art. 143 ex d.lgs. n. 267 del 2000 – Infiltrazioni criminali – Precedente scioglimento a causa delle dimissioni del Sindaco – Interesse a ricorrere nonostante l’inconfigurabilità di un efficace effetto ripristinatorio delle cariche elettive in precedenza ricoperte.**

**Scioglimento Consiglio comunale – Art. 143 ex d.lgs. n. 267 del 2000 – Infiltrazioni criminali – Finalità di prevenzione anticipata e natura straordinaria del rimedio – Non necessarietà dell’avvio dell’azione penale a carico degli amministratori locali – Presupposti dell’accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e delle precarie condizioni di funzionalità dell’ente in conseguenza del condizionamento criminale.**

**Scioglimento Consiglio comunale – Art. 143 ex d.lgs. n. 267 del 2000 – Infiltrazioni criminali – Necessità di elementi univoci e coerenti del collegamento tra Amministrazione e gruppi criminali – Ampia discrezionalità dell’Amministrazione procedente allo scioglimento – Natura e limiti del sindacato giurisdizionale – Riscontro della correttezza logica e del non travisamento dei fatti.**

*Non può negarsi un interesse, quanto meno morale, a che gli amministratori del disciolto Consiglio comunale impugnino il provvedimento di scioglimento ovvero la sentenza del giudice amministrativo di I grado al fine di far dichiarare l’inesistenza di forme di pressione e di vicinanza della compagine governativa alla malavita organizzata.*

*La misura dello scioglimento risponde ad un’esigenza di prevenzione anticipata di fronte alla minaccia della criminalità organizzata e si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un’emergenza straordinaria; di conseguenza sono giustificati margini ampi nella potestà di apprezzamento dell’Amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, anche quando, come si è detto, il valore indiziaro dei dati non è sufficiente per l’avvio dell’azione penale, essendo assi portanti della valutazione di scioglimento, da un lato, l’accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall’altro, le precarie condizioni di funzionalità dell’ente in conseguenza del condizionamento criminale.*

*In caso di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose l’Amministrazione gode di ampia discrezionalità, considerato che non si richiede né che la commissione di reati da parte degli amministratori, né che i collegamenti tra l’Amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili, dimostrandosi sufficienti elementi univoci e coerenti*

*volti a far ritenere un collegamento tra l'Amministrazione e i gruppi criminali. Il sindacato del giudice amministrativo sulla ricostruzione dei fatti e sulle implicazioni desunte dagli stessi non può quindi spingersi oltre il riscontro della correttezza logica e del non travisamento dei fatti, essendo rimesso il loro apprezzamento alla più ampia discrezionalità dell'autorità amministrativa.*

## Documenti e notizie



# 1. «Amministratori sotto tiro», Rapporto 2019 di «Avviso Pubblico» (22 giugno 2020)\*

*Da nove anni, «Avviso Pubblico» continua a denunciare la crescente violenza fisica e psicologica contro gli amministratori locali. Una violenza di cui sono vittime non soltanto uomini e donne, che dedicano vita e intelligenza al servizio della comunità in cui vivono, ma la nostra democrazia. Non passa giorno in Italia in cui non siano registrate aggressioni fisiche, auto incendiate, lettere minatorie, invio di proiettili, scritte minatorie sui muri delle Città. A tutto questo si aggiungano le minacce di morte, dirette o alimentate dalla rabbia sociale che viene scatenata contro gli amministratori locali dalla strumentale pubblicazione sui social network di fake news.*

*Dai dati, si desume che nel 2018 erano 574 gli atti di intimidazione e minaccia censiti da «Avviso Pubblico» nel corso dell'anno, facendo registrare un nuovo record negativo. I numeri del 2019 confermano il quadro estremamente preoccupante già emerso nei precedenti Rapporti.*

*All'interno del Report presentato quest'anno, oltre ai dati e alle analisi degli scenari nazionali e locali curati da «Avviso Pubblico», sono disponibili le interviste a Federico Cafiero de Raho, Procuratore nazionale Antimafia e a Giuseppe Gatti, Magistrato della Direzione distrettuale antimafia di Bari, oltre a specifici approfondimenti curati da Federica Cabras, Vittorio Martone e Leonardo Palmisano.*

*Oltre ai numeri, il Rapporto presenta le storie degli amministratori sotto tiro, raccolte attraverso le loro testimonianze dirette: Alberto Bertin, Consigliere regionale della Valle d'Aosta, Bruna Colaneri ed Elena de Paolis, entrambi Consiglieri di San Vito Romano (Rm) e Gianluca Vurchio, Sindaco di Cellamare (Ba).*

*Il 22 giugno 2020, in videoconferenza, è stata presentata la 9ª edizione del Rapporto di «Avviso Pubblico» Amministratori sotto tiro, riferito agli atti intimidatori e di minaccia censiti dall'Associazione nel corso del 2019, con intervento, tra gli altri, di Luciana Lamorgese, Ministro dell'interno, e di Antonio Decaro, Presidente di ANCI e Sindaco di Bari.*

(A.C.)

\* *Link:* <https://www.avvisopubblico.it/home/presentato-il-rapporto-amministratori-sotto-tiro-559-minacce-nel-2019-una-ogni-15-ore-coinvolte-tutte-le-regioni-83-province-e-336-comuni/>.

## 2. Il «Dipartimento per l'analisi e il monitoraggio dei fenomeni criminali e mafiosi» presso la Pontificia Academia Mariana Internationalis (17 settembre 2020)\*

*Considerato il tema al centro della parte monografica di questo numero della «Rivista», riteniamo interessante segnalare che si è insediata in Vaticano, il 17 settembre 2020, una task force tra ecclesiastici, esponenti delle forze dell'ordine, esperti anti-racket e anti-usura, procuratori in prima linea contro Cosa nostra, 'ndrangheta, camorra e Sacra corona unita: la nuova struttura è stata incaricata di monitorare e analizzare i fenomeni associativi criminali e le loro possibili interazioni con il mondo religioso. Si tratta del «Dipartimento per l'analisi e il monitoraggio dei fenomeni criminali e mafiosi» presso la Pontificia Academia Mariana Internationalis. L'insediamento del neodipartimento, voluto dalla Pontificia Academia e costituito da esperti di vari settori, è stato accompagnato da un messaggio di Papa Francesco e del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che hanno condiviso e appoggiato questa iniziativa. Il nuovo pool è presieduto da padre Stefano Cecchin, Presidente della Pontificia Academia, con direzione scientifica di Gian Matteo Roggio e coordinamento di Fabio Iadeluca.*

*È purtroppo noto come, particolarmente nelle Regioni meridionali, le manifestazioni di pietà popolare abbiano a lungo subito l'ingombrante presenza di camorristi, mafiosi e 'ndranghetisti, capaci tra l'altro di condizionare i percorsi delle processioni, determinare la scelta dei portatori delle statue, imporre «inchini» davanti alle abitazioni degli «uomini di onore» delle effigi portate a spalla. Pertanto, la Pontificia Academia Mariana Internationalis, al fine di dare il suo apporto concreto e condiviso a una operazione culturale di liberazione e di cittadinanza nella lotta contro tali fenomeni malavitosi, ha investito nei mesi scorsi il suo Gruppo di Lavoro del compito di trovare le forme più dialogiche, collaborative e cooperative, affinché la sua volontà di impegno si traducesse in concreti percorsi di intervento. In data 24 giugno 2020, il Presidente della Pontificia Academia ha dunque costituito il suddetto Dipartimento, nominando contestualmente i primi membri del Gruppo di Lavoro e i componenti dell'Ufficio Progetti Strategici presso il Dipartimento stesso.*

(A.C.)

\* Per ulteriori notizie su organizzazione e funzionamento del nuovo Dipartimento, si cfr. il sito della Pontificia Academia Mariana Internationalis, al *link*: <https://www.pami.info/>.

### 3. Il rafforzamento degli interventi per la ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne nella «Nota di aggiornamento al DEF 2020»\*

*La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020 (NADEF 2020) – Doc. LVII, n. 3-bis del 9 ottobre 2020, presentato in virtù dell'art. 10-bis della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016 – aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2021-2023, rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza (DEF 2020) presentato in aprile<sup>1</sup>.*

*Tra i principali obiettivi della politica di bilancio per il 2021-2023, la Nota richiama il rafforzamento degli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi da Covid-19 accentui le disparità fra le diverse aree del Paese.*

*La Nota elenca altresì i principali interventi approvati nell'ambito delle politiche di coesione e con particolare riguardo al Mezzogiorno, disposti successivamente alla legge di bilancio per il 2020, attraverso i decreti-legge per il rilancio dell'economia a seguito della pandemia da Covid-19 (d.l. n. 34, d.l. n. 76 e d.l. n. 104).*

*Si tratta, in particolare: del regime di sgravi contributivi del 30% per i lavoratori dipendenti nel Mezzogiorno (art. 27, d.l. n. 104/2020); delle modifiche all'incentivo «Resto al Sud» (art. 245-bis, d.l. n. 34/2020); delle modifiche alla normativa per le Zone Economiche Speciali (ZES), attraverso il rafforzamento dei poteri dei Commissari straordinari e lo snellimento delle procedure (art. 46, d.l. n. 76/2020); dell'applicazione nel Mezzogiorno*

\* *Link:* [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2020/NADEF\\_2020\\_Pub.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf).

<sup>1</sup> Alla Nota di aggiornamento sono allegati: le Relazioni sulle spese di investimento e sulle relative leggi pluriennali (Doc. LVII, n. 3-bis – Allegato I), ai sensi dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009; il Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali, ai sensi dell'art. 10-bis, comma 5, della legge di contabilità n. 196/2009 medesima (Doc. LVII, n. 3-bis – Allegato II); il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, ai sensi dell'art. 10-bis.1, comma 1, della legge n. 196/2009 (Doc. LVII, n. 3-bis – Allegato III); la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, predisposta ai sensi del comma 3 del dell'art. 10-bis, della legge n. 196/2009 (Doc. LVII, n. 3-bis – Allegato IV).

*della c.d. «Nuova Sabatini», attraverso la maggiorazione dei contributi statali dal 30% al 100% per gli investimenti innovativi «Industria 4.0», realizzati da micro e piccole imprese (art. 39, d.l. n. 76/2020); dell'aumento delle risorse destinate al credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, per complessivi 318 milioni destinati al Mezzogiorno e alle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 (art. 244, d.l. n. 34/2020); del rifinanziamento della Strategia per lo sviluppo delle aree interne (art. 28, d.l. n. 104/2020); del rifinanziamento del Fondo per il sostegno delle attività economiche, artigianali e commerciali dei Comuni delle aree interne (d.l. n. 34/2020).*

(A.C.)



#### 4. Caritas italiana, «Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia» (17 ottobre 2020)\*

*Il Rapporto di Caritas Italiana, pubblicato il 17 ottobre 2020 in occasione della Giornata mondiale di contrasto alla povertà, cerca di restituire una fotografia dei gravi effetti economici e sociali prodotti dalla crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19.*

*I dati prodotti definiscono uno scenario che registra una marcata flessione del PIL nel secondo trimestre del 2020; l'occupazione registra un calo di 841 mila occupati rispetto al 2019; diminuisce, inoltre, il tasso di disoccupazione a favore però di una vistosa impennata degli inattivi, cioè delle sempre più numerose persone che smettono di cercare lavoro.*

*Sembra dunque profilarsi una grave recessione economica che, come avvenuto dopo la crisi del 2008, diventa terreno fertile per la nascita di nuove forme di povertà, che hanno colpito soprattutto i giovani e le famiglie senza più lavoro. La nuova povertà ha colpito inoltre donne, minori, partite IVA e precari, con una esplosione di richieste di aiuto, che ha riguardato oltre 450 mila persone, delle quali oltre la metà ha chiesto aiuto per la prima volta.*

*Il Rapporto ha esaminato il funzionamento delle misure emergenziali volte a sostenere i redditi di famiglie e lavoratori, anche per individuare i difetti e le criticità da evitare in futuro.*

*Da una rilevazione condotta su un campione di 756 nuclei beneficiari dei servizi Caritas nei mesi di giugno-luglio 2020, il Reddito di emergenza (REM) è risultata la misura più richiesta (26,3%) ma con un tasso di accettazione delle domande più basso (30,2%) rispetto alla indennità per lavoratori domestici (61,9%), al bonus per i lavoratori stagionali (58,3%) e al bonus per i lavoratori flessibili (53,8%). Il REM, fruito prevalentemente da nuclei composti da adulti over 50, soprattutto single e monogenitori con figli maggiorenni, con un reddito fino a 800 euro e bassi tassi di attività lavorativa, risulta un profilo del tutto sovrapponibile a quello di coloro che percepiscono il Reddito di cittadinanza (32,5%) all'interno dello stesso campione intervistato: nuclei a reddito molto basso (49,7%), single (45,3%) e coppie senza figli (43,7%), prevalentemente anziani (42,2%). Questi dati indicano come tra le due misure, rispetto alle caratteristiche dei beneficiari, vi sia sovrapposizione piuttosto che compensazione.*

\* *Link:* [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_preview.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9114](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_preview.mostra_pagina?id_pagina=9114).

*In questa contingenza la presenza di servizi di orientamento e supporto fanno la differenza, come dimostrato dall'evidenza di coloro che, in situazioni di emergenza, hanno ricevuto dalle Caritas servizi non solo di sostegno, sia concreto che psicologico, ma anche di orientamento. Questi ultimi hanno fatto domanda per il REM tre volte di più rispetto a chi non ha ricevuto tale supporto e hanno accresciuto di un sesto la possibilità di ottenerlo effettivamente.*

(R.G.)

5. IFEL, «La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020. Decima edizione» (21 ottobre 2020)\*

*Il Rapporto, che illustra il quadro dello stato di avanzamento finanziario dei Fondi SIE 2014-2020 a livello europeo ed in Italia, fornisce analisi specifiche dedicate alla programmazione complementare, agli interventi di rafforzamento della PA impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi e alla riprogrammazione del ciclo 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19.*

*La dimensione territoriale della politica di coesione è trattata sia attraverso un esame dei progetti FESR e FSE 2014-2020 a carico dei comuni beneficiari, sia con una panoramica sulle Azioni Innovative Urbane, sulle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, sul PON Città metropolitane e sulla Strategia Nazionale Aree Interne.*

*Il Rapporto tratta anche il futuro della politica di coesione per il 2021-2027. Le riflessioni offerte riguardano sia le risorse finanziarie, alla luce del nuovo strumento Next Generation EU e del rafforzamento del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale in risposta all'emergenza Covid-19, sia l'impostazione della nuova programmazione, con un riferimento specifico alle strategie dedicate dal nuovo Accordo di Partenariato per l'Italia allo sviluppo territoriale e urbano.*

*Infine, ricorrendo al Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), si affronta il tema dell'addizionalità delle risorse UE in un Focus specifico relativo alla spesa pubblica e alle risorse per il Mezzogiorno.*

(R.G.)

\* *Link:* <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10382-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-decima-edizione-2020>.

## 6. ISPRA, «Rapporto di sostenibilità 2020» (ottobre 2020)\*

*L'ISPRA ha pubblicato il primo Rapporto di Sostenibilità che, con riferimento ai dati del 2019, offre una visione complessiva del ruolo e delle attività dell'Istituto, approfondendo alcuni temi riconducibili a tre macro-focus: il cambiamento climatico, l'economia circolare, gli ecosistemi e la biodiversità.*

*Il Rapporto esce in ritardo rispetto ai tempi previsti a causa della crisi sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19, il cui sviluppo in sede scientifica è stato correlato ad una forte pressione antropica sull'ecosistema. La relazione tra ambiente e salute viene quindi posta al centro dell'attività di enti e di istituti di ricerca di tutto il mondo, orientando di conseguenza l'ISPRA a dare un contributo alla definizione di politiche e strategie di sostenibilità, come definite dall'Agenda 2030, dal Green Deal, dall'Accordo di Parigi, dalla Strategia sulla Biodiversità.*

*Il Rapporto di Sostenibilità, il primo di un ente di ricerca in Italia, vuole non solo raccontare quali sono gli impatti diretti che l'Istituto crea in termini ambientali, economici e sociali ma soprattutto evidenziare gli impatti cd indiretti che condizionano le attività delle imprese e la qualità della vita dei cittadini.*

*Il Rapporto rappresenta una novità per ISPRA e nel tempo punterà sempre di più sul concetto di «accountability», con l'obiettivo di rendicontare le attività al fine di fornire ai decisori politici quegli strumenti di conoscenza indispensabili per realizzare politiche più sostenibili.*

(R.G.)

\* *Link:* <https://www.isprambiente.gov.it/files2020/pubblicazioni/documentitecnici/rapporto-2020-ispra-settembre.pdf>.

## 7. Legambiente, «Ecosistema urbano 2020. Rapporto sulle performance ambientali delle Città» (9 novembre 2020)\*

*Ecosistema Urbano 2020 costituisce la 27ª edizione del Rapporto annuale sulla vivibilità ambientale dei Comuni capoluogo, realizzato da Legambiente in collaborazione con Ambiente Italia e Il Sole 24 ore.*

*Il Rapporto quest'anno fotografa un'Italia a due velocità, dove la prima risulta più dinamica e attenta alle nuove scelte urbanistiche, ai servizi di mobilità, alle fonti rinnovabili, alla progressiva restituzione di vie e piazze ai cittadini, alla crescita degli spazi naturali, mentre la seconda risulta più statica, con un andamento troppo «lento» nelle performance ambientali delle metropoli soprattutto sul fronte smog, trasporti, raccolta differenziata e gestione idrica.*

*Nella classifica generale di Ecosistema Urbano 2020, costruita sui dati comunali relativi al 2019, quindi ad un contesto pre-pandemia, Trento e Mantova mantengono in graduatoria i precedenti primo e secondo posto, con buone performance complessive, seguite da Pordenone che, dopo una lenta scalata, conquista il terzo posto superando così Bolzano che scende al quarto posto. Quinta la Città di Reggio Emilia, protagonista di una rincorsa costante negli ultimi anni. In fondo alla graduatoria si pongono Pescara (102esima), Palermo (103esima) e Vibo Valentia (104esima).*

*Tra le grandi Città, dove nel complesso si registra un andamento lento nelle performance ambientali legate soprattutto a smog, trasporti e gestione idrica, si conferma la crescita di Milano (29esima) sempre più attenta alla vivibilità urbana.*

*A completare il quadro di Ecosistema Urbano, le 17 Best Practices premiate per raccontare anche le esperienze virtuose che meritano di essere replicate sul territorio nazionale. Tra queste ci sono Cosenza, che sull'esempio di Pesaro ha realizzato la Ciclopolitana, una rete ciclabile lunga più di 30 Km che sarà ultimata entro fine 2020; Prato che vanta un complesso residenziale (il NzeB di San Giusto), un mix di alta efficienza energetica con bassi costi di costruzione, pensato per il fabbisogno di famiglie in difficoltà economiche; Benevento che punta a realizzare una rete di quasi 25 chilometri di piste ciclabili integrate con i mezzi*

\* *Link:* <https://www.legambiente.it/ecosistema-urbano/>.

*del trasporto pubblico e ferroviario per migliorare la mobilità urbana e sviluppare il turismo.*

(R.G.)

## 8. La «Relazione Annuale della Corte dei Conti europea sull'Esercizio finanziario 2019» (10 novembre 2020)\*

*L'Italia ancora fanalino di coda in Europa per l'assorbimento dei Fondi strutturali UE nel 2019, con poco più del 30% dei Fondi spesi rispetto a una media UE del 40%. È quanto emerge dalla Relazione annuale sull'Esercizio finanziario della Corte dei Conti europea, pubblicata il 20 novembre 2020, in cui si paragona la capacità di assorbimento dei Fondi del 2019 e del 2012, anni critici perché rappresentativi dei cicli di spesa a valere sui bilanci settennali dell'UE (2007-2013 e 2014-2020). La Corte segnala che, purtroppo, si tratta di un fenomeno diffuso, poiché nel 2019 il tasso di assorbimento cumulativo UE dei Fondi (il 40% dei 465 miliardi a disposizione per i 7 anni) è risultato inferiore di sei punti percentuali rispetto al 2012.*

*Nella Relazione, inoltre, la Corte dei Conti europea certifica che i conti dell'UE forniscono una «immagine fedele e veritiera» della situazione finanziaria dell'Unione. Al contempo, rileva che i pagamenti sono stati inficiati da scelte errate, soprattutto nella categoria delle spese ritenute «ad alto rischio». In considerazione di ciò, e nonostante i miglioramenti in alcuni settori di spesa, la Corte formula un giudizio negativo sulla spesa stessa. Sottolinea poi la necessità di una gestione solida ed efficiente del pacchetto finanziario, deciso in risposta alla crisi dovuta al Covid-19, in virtù del quale la spesa dell'UE quasi raddoppierà nei prossimi anni: nel luglio 2020, sottolinea la Corte, il Consiglio europeo ha infatti raggiunto un accordo politico, grazie al quale la dotazione finanziaria dell'UE, per il periodo 2021-2027, viene affiancata da uno strumento temporaneo per la ripresa, il «Next Generation EU», per fronteggiare l'impatto economico e sociale della crisi dovuta all'emergenza pandemica. Uno strumento che, prevedibilmente, contribuirà a favorire un forte impulso agli investimenti e alla ripresa, in tutti i settori delle attività produttive.*

(A.C.)

\* Il testo integrale della Relazione è disponibile su [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

## 9. CENSIS, «54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020» (4 dicembre 2020)

*Il Rapporto CENSIS di quest'anno è dedicato alla pandemia e agli effetti nel sistema-Italia, definita «una ruota quadrata che non gira: l'avvitamento di vulnerabilità strutturali», con le analisi per settori: la formazione, il lavoro e la rappresentanza, il welfare e la sanità, il territorio e le reti, i soggetti e i processi economici, i media e la comunicazione, la sicurezza e la cittadinanza.*

*Nel Rapporto CENSIS, tra l'altro, si evidenzia che crolla al 28% la fiducia nell'Unione europea e sale la paura dell'ignoto.*

*Quasi l'80% degli italiani si dice a favore delle misure restrittive prese in vista delle prossime festività natalizie: «in vista del Natale e del Capodanno il 79,8% degli italiani chiede di non allentare le restrizioni o di inasprirle. Il 54,6% spenderà di meno per i regali da mettere sotto l'albero, il 59,6% taglierà le spese per il cenone dell'ultimo dell'anno. Per il 61,6% la festa di Capodanno sarà triste e rassegnata». Inoltre, «il 90,2% degli italiani è convinto che l'emergenza coronavirus e il lockdown abbiano danneggiato maggiormente le persone più vulnerabili, ampliando le disuguaglianze sociali già esistenti». Mentre si rileva che la didattica a distanza nelle scuole ha ampliato le differenze sociali tra gli studenti.*

*Sempre secondo il CENSIS, «è necessario un ripensamento strutturale dei sistemi e sottosistemi territoriali. Il dibattito sul Mezzogiorno affonda precipitosamente e si impone la nuova questione settentrionale. Se da un lato le regioni settentrionali sono esposte al rischio di diventare una periferia a minore valore aggiunto dei sistemi produttivi nordeuropei, dall'altro sono poste nelle condizioni di cogliere tutte le opportunità che il nuovo quadro dell'industria europea va configurando».*

*Per quanto riguarda la sanità, «nel 2019 la spesa pubblica per la sanità ammonta a 116 miliardi di euro, quella pro capite a 1.922 euro. Per entrambe l'andamento nel decennio è stato negativo, con un calo in termini reali rispettivamente dell'1,6% e del 3,3%. L'esito è un impegno pubblico nella sanità inferiore rispetto a quello di altri Paesi europei. Nel 2019 l'incidenza della spesa pubblica per la sanità sul PIL italiano è pari al 6,5%, contro il 9,7% in Germania (dato al 2018), il 9,4% in Francia, il 9,3%*

\* *Link:* <https://www.censis.it/rapporto-annuale>.



*in Svezia, il 7,8% nel Regno Unito (dato al 2018). Al razionamento delle risorse economiche si aggiunge il mancato ricambio generazionale di medici e infermieri. Nel 2018, i medici impiegati nel SSN erano 111.652, diminuiti di 6.410 unità rispetto a dieci anni prima (-5,4%), gli infermieri erano 267.523, scesi di 8.221 unità (-3%)».*

*«Il virus ha aggredito una società già stanca. Provata da anni di resistenza alla divaricazione dei redditi e alla decrescita degli investimenti, incerta sulle prospettive future, con un modello di sviluppo troppo fragile: una società indebolita nel suo scheletro complessivo, ma ancora sufficientemente vitale per resistere e combattere a favore della risalita».*

(A.C.)

10. SNPA, «La qualità dell'aria in Italia. Edizione 2020» (dicembre 2020)\*

*Il Sistema nazionale di protezione ambientale ha pubblicato il primo Rapporto su La qualità dell'aria in Italia, che, alla luce della crisi sanitaria che stiamo attraversando, assume significativi risvolti per il controllo degli inquinanti e, quindi, la tutela della salute.*

*Nel Rapporto sono riportati lo stato e il trend della qualità dell'aria in Italia nel periodo 2009-2019, evidenziando come nel 2019 si siano verificati superamenti del valore limite giornaliero del PM10 in diverse regioni del Paese. Sussistono anche superamenti del valore limite annuale dell'NO2 ed è confermato il mancato rispetto dell'obiettivo a lungo termine per l'ozono esteso a tutto il territorio nazionale. Questo nonostante nel decennio esaminato siano state osservate significative riduzioni delle concentrazioni di PM10, PM2,5 e NO2.*

*Una serie di approfondimenti tematici monografici completa la rassegna.*

(R.G.)

\* *Link:* <https://www.snambiente.it/2020/12/01/la-qualita-dellaria-in-italia-edizione-2020/>.

# Rassegna bibliografica



# 1. Recensioni

Massimo Fornasari, *La Banca, la Borsa, lo Stato: una storia della finanza (secoli XIII-XXI)*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 224.

L'ampio studio di Fornasari giunge a fare il punto sulla storia finanziaria dell'Occidente dal Medioevo alle crisi finanziarie dei giorni nostri. Nel suo libro egli affronta la tematica ad ampio spettro, offrendoci un contributo prezioso a quell'attività di educazione finanziaria, che oggi è al centro dell'attenzione di numerose istituzioni economiche e finanziarie.

La storia di otto secoli viene affrontata nei cinque capitoli con originalità, approfondendo aspetti che ci permettono di cogliere l'evoluzione della finanza.

La prima tappa è rappresentata dalla «rivoluzione commerciale e monetaria». La corroborazione dei circuiti commerciali grazie al proliferare degli scambi stimolò l'innovazione monetaria. La dilatazione delle attività commerciali indusse i mercanti a elaborare nuove tecniche contabili, come la tecnica della partita doppia, di cui ancora oggi ce ne beneficiamo. Viene inoltre presa in esame la finanza durante il mercantilismo, con la formazione e l'espansione degli imperi coloniali che innescarono quella che divenne la competizione per il predominio del commercio internazionale.

Aspetto cruciale del libro è sicuramente il nesso tra finanza e rivoluzione industriale. È ovvio che tale correlazione esista, ma (come fa notare l'autore) è poco evidente e molto sottile soprattutto nella Prima.

Un volume che si occupa di finanza e banca non poteva trattare superficialmente questa congiuntura storica. Fornasari ci offre una disamina completa e crea lo spazio per parlarci dei moderni sistemi finanziari del Novecento. Le due guerre mondiali e la crisi del '29 hanno condizionato lo svolgimento delle attività finanziarie così come la fine del sistema monetario internazionale hanno comportato lo spostamento del baricentro economico e finanziario da Londra a New York.

Viene dunque ricostruito sia il profilo «fisiologico» della finanza, rappresentato dal fondamentale contributo offerto allo sviluppo economico e sociale, sia l'aspetto «patologico», sfociato dalle varie crisi economiche-finanziarie, come quella del 2008. Le moderne tecnologie informatiche non hanno fatto altro che esporre la finanza a elevati rischi sistemici.

Il libro è trasversale. Si rivolge non solo agli addetti ai lavori, ma a tutti coloro che desiderano approfondire una tematica tanto complessa quanto attuale. Viene fornito un originale contributo a quell'attività di educazione finanziaria che dovrebbe essere diffusa ai più giovani e a coloro che vogliono ottenere conoscenze e competenze necessarie per avere un corretto rapporto con il denaro.

Anche perché parafrasando l'economista Galbraith: «In economia, gran parte della saggezza consiste nel sapere ciò che non sai».

(Vincenzo Camuso)

Vincenzo Scotti e Sergio Zoppi, *Governare l'Italia: da Cavour a De Gasperi a Conte oggi*, Roma, Eurilink, 2020, pp. 327.

La copertina di questo libro – una fotografia di Rodney Smith che raffigura un uomo che grazie ad una scala riesce a guardare oltre il muro – raffigura, nell'intenzione degli autori, la capacità di uscire dalla propria dimensione e guardare oltre. A ben pensarci, però, dice anche altro. Grazie alla tecnica del colloquio tra gli autori – due giovanissime vecchie glorie, li si potrebbe definire – siamo in grado di vedere sotto un'altra prospettiva, quella propria di chi ha vissuto quella fase, la storia dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno a partire dagli anni Cinquanta.

È questa la prima notazione di questo volume che, attraverso la formula del dialogo, ci regala un periscopio attraverso cui osservare quel tempo e la vicenda dell'intervento a sostegno del Sud Italia. Un tempo fatto di personalità come Gabriele Pescatore, Giuseppe Orcel, Pasquale Saraceno, Mario Romani e, soprattutto, Giulio Pastore, riconosciuto maestro di tutti e due gli autori.

Un tempo lontano, come lontana è l'epopea della Cassa, di cui il volume celebra i settant'anni. E che, proprio per la distanza, permette una disamina chiara dei punti di snodo principali: l'impulso di De Gasperi alla legislazione meridionalista e l'idea della Cassa; la sua prima fase legata ad opere pubbliche, dall'acqua alla viabilità alla bonifica, con personalità di spicco come Alfredo Scaglioni giovane primo direttore generale della Cassa, e Ferdinando Rocco, che ne fu presidente sino al settembre 1954; la seconda fase, aperta proprio da Pastore nel suo discorso alla Fiera del Levante del 1958, caratterizzata dalla svolta industrialista e dalla chiamata a raccolta anche del settore privato; l'attenzione al fattore umano, alla «cultura» di impresa e a quella amministrativa, basta, per capirlo, andarsi a riguardare la rivista della Cassa o alcuni dei documentari che furono realizzati in quegli anni o i volumi di Laterza sul rendiconto dell'azione per non citare la Relazione del 1960. E, ancora il Piano di coordinamento del 1965 che portava il «Pianismo» di quegli anni nel Mezzogiorno e, insieme ad una *governance* più politica dell'intervento, dava anche una grande attenzione ai profili sociali e civili dell'azione pubblica. Sino alle degene-

razioni: dalla mancata concentrazione delle risorse attorno ad alcuni poli (dai 4-5 agli oltre sessanta, che causarono una reprimenda a Sergio Zoppi da parte di François Perroux, inventore dei *Poles de croissance*), alle progressive «porosità» degli incentivi per i gruppi industriali pubblici e privati, sino alla definitiva marginalizzazione della Cassa con l'arrivo della dimensione regionale e la richiesta di «regionalizzare» i suoi interventi.

Un tempo lontano, quindi. Ma è una illusione. A dircelo è, prima di tutto, la frase di Adlai Stevenson in esergo: «Possiamo pianificare il nostro futuro con chiarezza e saggezza solo quando conosciamo il percorso che ci ha portato al presente». Ma sono anche i punti sospesi o le domande – «su chi appoggiarsi nel Mezzogiorno?» «è possibile una collaborazione tra impresa privata ed impresa a partecipazione statale? Chi può assicurare che l'intervento straordinario di sviluppo sia accompagnato da paralleli interventi ordinari?» – che sono ancora lì.

E così, questo viaggio attraverso la vicenda italiana dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, finisce con il parlarci con molta chiarezza del nostro presente. Perché la storia che ci viene raccontata impatta con le «cose» dei nostri giorni, con impressionanti similitudini. Mai come oggi, in questo passaggio della economia e dell'itinerario amministrativo che ognuno percepisce storico, il punto è proprio quello centrale lungo tutto il libro di Scotti e Zoppi: quello della capacità dello Stato di affrontare la complessità, di suscitare, insieme ed oltre gli investimenti e le concrete realizzazioni, un cambiamento sociale e culturale.

È questo quello che Zoppi e Scotti vogliono arrivare a mettere a nudo: senza troppi trionfalismi, né nostalgie, ma con una constatazione semplice. C'è stato un tempo – di cui non nascondono limiti e imprecisioni – in cui l'Italia, almeno nei «rami alti» della politica e dell'amministrazione, faceva alcune cose. Affrontava con metodo i propri problemi, basta riprendere le pagine sull'attenzione spasmodica alla programmazione, all'analisi delle questioni. Era capace – come dimostrano le pagine dedicate al «viaggio» dentro la Cassa – di attrarre i migliori. Cercava ispirazione alla propria azione nelle idee che venivano dall'estero: dal New Deal a Rosenstein-Rodan, ad Hirschmann, al già citato Perroux. In cui, soprattutto, non aveva timore di «scegliere», di confrontarsi con le sfide e i cambiamenti del tempo.

Questa fu la politica dei primi anni del dopoguerra. Una politica che non aveva paura di definirsi, di rischiare su obiettivi in cui credeva. Ed è questo, di rimando, il problema di oggi, quando le sfide che abbiamo davanti incontrano un'amministrazione vecchia, sfibrata da anni di investimenti subottimali, di perdita di prestigio, di deresponsabilizzazione. Qui è il nodo italiano di questo momento. Scotti e Zoppi senza dircelo stanno dando alcune piste di lavoro: rimettere al centro la questione industriale, semplificare le duplicazioni amministrative, provare a lavorare con una visione olistica, creare connessioni e forme di collaborazione tra pubblico e privato, lavorare con determinazione al dialogo tra Università, ricerca ed impresa. Oggi come allora è in ballo molto di più di investimenti e

incentivi, c'è da suscitare un cambiamento culturale. E per questo l'investimento sulla pubblica amministrazione e sull'istruzione sono i primi passi da muovere. Insieme. Per affrontare le sfide del presente e porre le basi per un'Italia molto diversa nel futuro.

(Gian Paolo Manzella)

Luca Bianchi e Antonio Frascilla, *Divario di cittadinanza, Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2020, pp. 176.

«Occorrono politiche territorialmente rafforzate nel Mezzogiorno, in grado di riequilibrare la qualità di alcuni beni pubblici essenziali attualmente deficitari al Sud: l'assistenza sanitaria, l'offerta di assistenza domiciliare per gli anziani, il numero di posti negli asili nido, la regolarità nella fornitura dell'acqua, la gestione dei rifiuti, l'offerta scolastica e formativa. Occorrerebbe passare dalla politica per stanziamenti finanziari a quella per obiettivi in termini di miglioramento di infrastrutture e servizi per il cittadino e per l'imprenditore, aumentando così anche la possibilità di misurare l'impatto delle risorse impiegate».

A questa conclusione arrivano i due Autori, dopo aver contaminato le proprie competenze (uno più vocato all'indagine scientifica, l'altro alla cronaca degli avvenimenti) in una complessa riflessione sul persistere del divario economico e sociale fra le regioni del Mezzogiorno e il resto d'Italia.

La distanza fra chi vive al Sud e chi vive al Nord viene indicata – in maniera appropriata – quale «divario di cittadinanza», con riferimento ai diritti negati ai cittadini e alle imprese, divari già esistenti ma resi evidenti con l'avvento dell'emergenza sanitaria, a seguito della quale «in questa complessiva presa di coscienza del Paese è emerso in tutta la sua potenziale drammaticità il ripiegamento dello Stato in alcune aree di intervento essenziali, con un ampliamento dei divari territoriali [...che] hanno intaccato gravemente i livelli di giustizia sociale e l'equità nella distribuzione dei redditi».

Vengono indagati e descritti i divari di opportunità che separano il Sud dal Nord, generando una disuguaglianza nelle condizioni di vita, che risultano localizzati prevalentemente nella mancato riconoscimento dei «diritti fondamentali: in termini di vivibilità dell'ambiente locale, di sicurezza, di adeguati standard di istruzione, di idoneità di servizi sanitari e di cura per la persona adulta e per l'infanzia».

Le conclusioni, che vogliono proporre una visione della questione meridionale attualizzata con riferimento al «divario nei servizi e nelle opportunità», partono dalla ricostruzione delle fasi temporali dell'intervento speciale che, dal dopoguerra ad oggi e nel rispetto del dettato costituzionale, avrebbe dovuto operare per il riequilibrio territoriale del



Mezzogiorno con il resto del Paese. Per definire il carattere delle tre fasi, dell'attenzione straordinaria (1951-1974), dell'interruzione del processo (negli anni '80 e '90) e del post intervento straordinario (a partire dalla fine del secolo scorso fino ad oggi), viene richiamato il processo migratorio, quale indicatore capace di descrivere la situazione sociale con evidente semplicità.

La prima fase è caratterizzata da un esodo di massa, «che ha segnato non solo la storia personale di milioni di famiglie meridionali ma il modello stesso di sviluppo economico e sociale del nostro Paese [...consentendo] di attenuare squilibri di mercato del lavoro che – data la fuga dalle campagne meridionali e l'insufficiente domanda di lavoro nei settori extra agricoli – sarebbero altrimenti divenuti pressoché insostenibili»; nell'ambito del quale, tuttavia, «tassi di natalità assai più alti che nel resto del Paese assicuravano, nonostante la fuoriuscita di forza lavoro giovanile, un tasso di crescita positivo della popolazione».

Nella seconda fase il fenomeno migratorio sembra esaurito.

Infine nella situazione odierna si assiste ad una ripresa delle migrazioni, determinate dal «profondo divario tra aspettative delle nuove generazioni in termini di realizzazione personale e professionale e le concrete occasioni di impiego qualificato sul territorio [...che] incide su un'area a bassa natalità e porta a una riduzione netta della popolazione e a un suo rapido invecchiamento».

La conclusione è che «il divario sempre più forte in termini di servizi pubblici, la cittadinanza “limitata” connessa alla mancata garanzia di livelli essenziali di prestazioni, incide sulla tenuta sociale dell'area e rappresenta il primo vincolo all'espansione del tessuto produttivo», e che, per superare i divari di cittadinanza, servirebbe una strategia di sviluppo in grado di «passare dalla politica per stanziamenti finanziari a quella per obiettivi in termini di miglioramento di infrastrutture e servizi per il cittadino e per l'imprenditore».

(Roberto Gallia)

Giuseppe De Rita, *Il lungo Mezzogiorno. Interpretazione e narrazione. Antologia 1966-2020*, Bari-Roma, Laterza, 2020, pp. 224.

Secondo Giuseppe De Rita «Chi è stato per qualche tempo meridionalista, lo resta per sempre». È questo, forse, il senso profondo dell'impegno appassionato e, al tempo stesso, rigoroso profuso dal Presidente del Censis in sessant'anni di studio, di analisi, di elaborazione a favore dello sviluppo delle Regioni meridionali, i cui principali risultati, in termini di produzione scientifica, di analisi teorico-pratica, di elaborazione politico-programmatica, sono racchiusi nel volume *Il lungo Mezzogiorno. Interpretazioni e narrazione. Antologia 1966-2002*, appena pubblicato dalla casa editrice «Laterza» nella collana «anticorpi». Questa nuova opera

di De Rita, specificamente dedicata al suo Mezzogiorno, offre al lettore l'opportunità di rileggere le dinamiche che hanno connotato lo sviluppo socioeconomico delle Regioni meridionali; vicende lette ed interpretate attraverso la sperimentata, anzi, raffinatissima capacità di analisi dell'autore. I 14 saggi pubblicati nel volume in recensione offrono un quadro interpretativo organico del processo evolutivo che ha caratterizzato la storia del Mezzogiorno nell'epoca repubblicana. La lettura dei predetti studi (anche grazie ad una affascinante introduzione che periodizza, efficacemente, quelli che l'autore definisce i tre racconti del Mezzogiorno) permette di cogliere le trasformazioni che hanno modificato il volto del Mezzogiorno, ma, anche, di rilevare le numerosissime problematicità, via via emerse durante la lunga stagione dell'azione dei pubblici poteri a favore dello sviluppo territoriale delle aree meridionali; criticità che, sovente, purtroppo, ancora permangono. Giuseppe De Rita non ha bisogno di presentazioni (già ricercatore della sezione sociologica della SVIMEZ e, poi, fondatore e presidente del Censis, oltre che presidente del CNEL) egli è, soprattutto, uno dei più lucidi studiosi del processo di trasformazione economica, sociale ed istituzionale del nostro Paese, con alle spalle decine di saggi, di studi, di contributi, la cui pubblicazione rappresenta, sempre, una felice occasione di dibattito, di confronto, di discussione. Questa volta un suo volume fornisce, anche in chiave autobiografica e sul filo della memoria, un'occasione per ridiscutere di temi centrali nell'agenda socioeconomica e politica del Paese, come la questione del deficit di sviluppo delle Regioni insufficientemente sviluppate del Mezzogiorno, affrontando, quindi, il problema del dualismo italiano. Ripercorrendo le linee direttrici delle politiche meridionaliste attuate nel nostro Paese, Giuseppe De Rita compie un lungo viaggio a ritroso alla riscoperta del Mezzogiorno; un viaggio realizzato attraverso una pluralità di saggi che coprono circa sessant'anni di impegno meridionalistico dell'autore; anni nel corso dei quali rispetto al problema del divario tra Nord e Sud si sono susseguite varie fasi, e sono venuti ad emersione progressivamente diversi modelli istituzionali ed assetti organizzativi nell'ambito delle politiche di sviluppo. I saggi abbracciano, quindi, le diverse stagioni della riflessione teorica sulle carenze socioeconomiche del Mezzogiorno e le varie epoche dell'impegno pubblico a favore dell'economia meridionale, considerato sia in un'ottica centralista (si pensi alla prima stagione dell'attività svolta dalla Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno), sia in un'ottica regionalista (a partire dall'istituzione delle Regioni ordinarie e dall'avvio effettivo delle loro attività anche nel campo delle politiche di sviluppo), sia, infine, in un'ottica localista (si consideri, a riguardo, la fase che seguì la conclusione dell'intervento straordinario nel '92, connotata da una nuova concezione dello sviluppo territoriale incentrata sul modello autopropulsivo basato sui molteplici strumenti della c.d. programmazione negoziata: patti territoriali, contratti, d'area, intese istituzionali di programma, contratti di programma). Quello in recensione è, dunque, un testo ampio ed articolato, un testo di particolare interesse e profondità

e di lungo respiro che raccoglie saggi documentati, nei quali emerge e si coniuga l'acceso fervore meridionalista dell'autore (forgiato ai tempi del suo appassionato impegno nella SVIMEZ) ed il rigore metodologico dello scienziato sociale.

(Vincenzo Mario Sbrescia)

Stelio Mangiameli, Andrea Filippetti, Fabrizio Tuzi e Claudia Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2020, pp. 439.

Gli Autori offrono una riflessione sul tema di stringente attualità dell'attuazione dell'autonomia regionale differenziata, così come prevista dalla Costituzione, tenendo conto dei processi politici che il tema ha innescato e della giurisprudenza costituzionale che ne ha interpretato la portata; tema sul quale si sono confrontati partendo dal comune sentire che «il pericolo reale, nella condizione presente, in cui il problema è lo Stato, è che una nuova congiuntura negativa possa fare arretrare tutte le Regioni del Nord, del Centro e del Sud».

I punti di partenza, che costituiscono il filo conduttore delle argomentazioni e delle riflessioni, sono:

1) il dualismo, che fa dell'Italia uno dei Paesi più frammentati d'Europa in termini di tasso di diseguaglianza nel mercato del lavoro, di differenze nel funzionamento istituzionale, di un elevato flusso di capitale umano molto qualificato dal Sud al Nord e dall'Italia all'estero;

2) la necessità, per attuare un regionalismo compiuto, di uno Stato centrale rafforzato non solo nei rapporti di cooperazione con le Regioni e gli Enti locali, ma soprattutto nelle funzioni di rimozione degli squilibri territoriali, di innovazione del sistema produttivo e di competitività dell'intero sistema Paese;

3) l'incertezza dell'assetto istituzionale, dannosa sia per il funzionamento politico e amministrativo sia per la coesione sociale e lo sviluppo economico;

4) la consapevolezza che «il buon funzionamento delle istituzioni statali, regionali e locali, dipenderà, in buona sostanza, da come una eventuale riforma in senso regionalista verrà realizzata e, ancora di più, da come verrà praticata».

Nelle conclusioni si parte dalla certezza che «l'esperienza autonomistica italiana [si inserisce] in una cornice che, pur promuovendo il più ampio decentramento, mantiene ben saldo il principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)».

Quindi, esaminando contenuti e pratica dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale e dell'autonomia delle Regioni ordinarie, si ravvisa la necessità di un adeguamento istituzionale in quanto «se è vero che le Regioni speciali ormai si differenziano profondamente tra loro per funzioni

e risorse, anche tra le Regioni di diritto comune si è manifestata, nel tempo, una certa eterogeneità quanto all'esercizio delle rispettive capacità funzionali e di produzione delle risorse».

Sulla base di questa constatazione, si individua il regionalismo asimmetrico come un vero e proprio laboratorio politico di democrazia, «come un'opportunità per sperimentare, da un lato, un modello originale di miglioramento della competitività del Paese e, dall'altro, per superare il degrado istituzionale, economico e sociale che affligge l'intero sistema nazionale».

Rivolgendosi quindi a chi, giustamente, si preoccupa «che il regionalismo differenziato possa avere "effetti" sulle Regioni meno avanzate del Mezzogiorno, occorre considerare, in primo luogo, che il diniego di asimmetria non determina alcun beneficio alle Regioni meridionali; inoltre, che l'asimmetria impone una questione nazionale che riguarda anche le regioni meridionali; e, infine, che l'asimmetria, disimpegnando progressivamente lo Stato nelle Regioni differenziate, gli permetterebbe di dedicare le risorse liberate a politiche di riduzione strutturale del divario nelle Regioni meridionali».

Infine, ribadendo la necessità di individuare il «perno dell'interdipendenza tra tutti i livelli di governo», si auspica un «patto nazionale» tra lo Stato e le Regioni del Nord e del Sud, che «grazie ad una distribuzione asimmetrica dei poteri e a una riarticolazione più flessibile della macchina statale, comporti un'assunzione di responsabilità che consenta all'ordinamento generale di convergere verso una condizione di maggiore omogeneità».

(Roberto Gallia)

Mario Bonaccorso, *L'uomo che inventò la bioeconomia. Raul Gardini e la nascita della chimica verde in Italia*, Milano, Edizioni Ambiente, 2020, pp. 140.

Con il libro di Mario Bonaccorso, non ci troviamo di fronte a una semplice biografia di un uomo che per più di un decennio agì da protagonista sulla scena economica e finanziaria, né al ricordo di un periodo tormentato della storia italiana, ma a un racconto lucido e appassionato di due vicende parallele. Quella di un imprenditore, che possedeva la principale qualità di saper cogliere l'esigenza di una profonda innovazione e guidarla all'interno di un processo di «distruzione creatrice», e quella di un nuovo ambito dell'economia, che poteva quasi magicamente mutare l'agricoltura in chimica, affrancando quest'ultima dall'utilizzo delle fonti fossili per puntare su risorse biologiche in grado di rigenerarsi. Mentre altri si sono impegnati a scavare nella intensa esperienza di Gardini, nella sua maturazione e nel suo tragico epilogo, in questa occasione all'autore interessa mettere a fuoco e dare assoluta rilevanza ai lineamenti di un

coraggioso anticipatore, con lo sguardo volto al futuro, inserendo la sua figura nel percorso della nascita e dell'evoluzione della bioeconomia.

In questo modo, tralasciando gli aspetti più conosciuti della vita dell'imprenditore romagnolo, il libro si concentra sulle sue grandi sfide e sulla sua capacità di essere un visionario come pochi altri, che ha diffuso largamente la coltura della soia e scalato il settore dello zucchero, ha perseguito lo sviluppo del bioetanolo sulla base dello smaltimento delle eccedenze di cereali e l'impiego di prodotti vegetali per scopi energetici al posto degli idrocarburi, ha concepito prodotti in plastica verde da scarti e materie prime agricole, ha fondato centri di ricerca avanzati, ha fornito un contributo essenziale alla trasformazione e alla proiezione internazionale del sistema agroindustriale e dell'industria chimica del Paese. Si trattava dei primi concreti passi dell'economia circolare, che aveva conosciuto un solo grande precursore in Henry Ford, capace di realizzare il prototipo di un'automobile dotata di una struttura esterna composta da fibre di cellulosa biodegradabili e alimentata con etanolo di canapa.

In pochi anni, Raul Gardini era riuscito a fare di un'azienda imperniata sul *trading* dei cereali, la Ferruzzi, una multinazionale dell'agroindustria: all'inizio della sua gestione, la quota di produzioni manifatturiere, su un totale di 3 mila miliardi di lire di fatturato, rappresentava appena il 20%; al principio degli anni Novanta, la proporzione si era invertita e il gruppo era diventato un gigante, con più di 20 mila miliardi di ricavi e oltre 50 mila dipendenti. La parabola di Gardini, dopo aver innovato un settore portante dell'economia italiana, si concluse con il fallimento del suo tentativo più audace, l'operazione Enimont, che avrebbe dovuto dare origine, attraverso l'integrazione pubblico-privata delle attività dell'ENI e della Montedison, a uno dei maggiori raggruppamenti mondiali nel comparto chimico e delle plastiche di derivazione agricola. In quell'epoca, non aveva solo termine l'esistenza di uno tra i nostri imprenditori più progrediti, ma finiva la Prima Repubblica e l'Italia si veniva a trovare in un passaggio molto delicato della sua storia. Dopo di allora, prevalsero i nuclei meno dinamici di una parte significativa del capitalismo italiano e si fermò il processo di modernizzazione che sarebbe servito al Paese. L'inventore della bioeconomia aveva anticipato di qualche decennio la svolta della *green economy* europea: se il suo impulso fosse stato seguito dall'intero sistema nazionale, l'Italia si sarebbe collocata all'avanguardia dell'economia sostenibile.

Il testo non affronta volutamente la circostanza giudiziaria e la drammatica fine di Raul Gardini, ma la ricostruzione del suo peculiare ruolo nella società e nell'economia italiana cambia il senso comune di una storia e riscrive coraggiosamente la sua immagine di imprenditore di calibro internazionale, con l'intenzione di contribuire a un Paese capace di guardare in avanti, senza smarrire per strada le sue doti di umanità, innovazione e progresso.

(Amedeo Lepore)

\*\*\*

Il volume di Mario Bonaccorso è più libri in uno. È prima di tutto la storia di una vicenda umana, quella di Raul Gardini, che viene raccontata secondo una prospettiva originale e diversa da quella alla quale siamo tutti abituati. In secondo luogo è la storia di un settore, la bioeconomia, e del suo progressivo affermarsi sino a divenire un *mainstream* dell'economia green. Il terzo è la storia di un'impresa, la Novamont, che nasce sulla base delle intuizioni di Gardini e diventa negli anni *leader* internazionale nella bioeconomia. Il tutto è filtrato da ricordi personali e da un atteggiamento di appassionata attenzione nei confronti di un'avventura imprenditoriale per molti versi unica.

Questi diversi piani Bonaccorso li tiene insieme attorno ad alcuni punti di snodo.

Vi è, innanzitutto, la visione di Gardini, quella di una chimica verde che trae dall'agricoltura la sua forza e che chiama a raccolta tanti temi destinati a far parlare di sé: dalla sostenibilità al rapporto con il mondo della ricerca, alla rigenerazione dei luoghi della produzione. Il secondo punto su cui si sviluppa la narrazione è la nascita di Novamont: dall'avvio in un centro di ricerca a Novara sino a diventare impresa, produzione, stabilimenti, brevetti, occupati. Il terzo è il progressivo adeguarsi del mondo alle idee di Gardini, che anticipa in alcuni casi di più di trenta anni quel movimento verde in cui «bioeconomia» diventa una parola d'ordine dell'economia, le si dedicano strategie europee e nazionali, diventa uno dei cuori del Next Generation EU.

Ed è proprio in questo punto di vista l'interesse del volume. Si rimane, infatti, colpiti da una serie di notizie che scompaginano un puzzle a cui eravamo abituati e che ne ricompongono un altro, capace di restituirci una figura di Gardini diversa, per tanti aspetti, da quella che ci è stata trasmessa dalla vulgata di giornali e cronache.

Quella di un «contadino» romagnolo che, alla morte del suocero, muove la Ferruzzi dal *trading* alla produzione agricola con la convinzione che la terra può dare ricchezza ma che deve essere allo stesso tempo tutelata. Quella di un uomo attento agli sviluppi legati all'incontro con la chimica come volano per l'agricoltura, sempre attento all'ascolto della scienza, impegnato a sostenere i centri di ricerca. E poi ci sono uno sguardo ampio e il coraggio. Un combinato in cui la finanza e i *takeover*, le acquisizioni e le dimissioni, sono al servizio di un disegno industriale che ha l'ambizione di fare della Ferruzzi un grande gruppo mondiale. In tutto questo non può non notarsi il rimprovero ad una politica inadeguata a quei tempi, incapace di capire che essere un grande paese significa avere al proprio interno grandi imprese internazionali, non attrezzata per un dialogo con il sistema privato che fosse all'altezza delle sfide di quel tempo.

È una storia sentimentale quella che racconta Bonaccorso e, come tutte le storie sentimentali, ha dentro di sé elementi di allegria e di amarezza.

L'allegria è vedere l'eredità di Gardini saldamente in mano a Novamont, una costola di Montedison, che sotto la guida di Catia Bastioli, è divenuta in questi anni una creatura di cui sicuramente sarebbe stato orgoglioso Gardini. Più in generale è l'allegria di chi profetizza un futuro che progressivamente viene realizzato: dalle grandi visioni sullo sviluppo industriale italiano sino al bilancio di sostenibilità, oggi prassi di tutte le imprese e nato proprio in Montedison. L'amarezza è che Gardini non abbia potuto vedere questi sviluppi anticipati con tanta visione; che il suo sguardo abbia effettivamente anticipato di troppo i tempi. Ma questo libro, la storia che racconta, i riconoscimenti alle sue intuizioni che contiene, è capace, in parte almeno, di lenire un po' di quella amarezza.

(Gian Paolo Manzella)

Marco Frittella, *Italia green, La mappa delle eccellenze italiane nell'economia verde*, Roma, RAI Libri, 2020, pp. 236.

Il libro di Marco Frittella è un viaggio «a volo di uccello» su uno dei fenomeni più interessanti (e poco conosciuti) del nostro sistema produttivo. E, cioè, il fatto che siamo uno dei paesi più attivi, al mondo, sul piano della *green economy*. Qualche numero per capirlo: l'Italia ha la più alta percentuale di riciclo dei rifiuti raccolti: sia industriali, sia urbani. Siamo il paese che ha maggiormente ridotto l'uso di materie prime e, ancora, il settimo paese al mondo – dopo giganti cinesi, indiani, statunitensi – per le energie alternative e il secondo in Europa per utilizzo della cosiddetta «materia prima seconda». Più di 345.000 aziende italiane sono già nel mondo *green* e sono quelle che più esportano, ricercano, investono. Essere green, insomma, fa bene e crea occupazione, se i lavori «verdi» italiani sono tre milioni.

È un lungo viaggio, si diceva, che parte dai consorzi industriali, specializzati nella raccolta e nel riutilizzo delle materie e passa in rassegna decine di esperienze che vedono il più delle volte la collaborazione tra impresa e mondo della ricerca. Da quelle della realizzazione delle macchine per il riciclo dei materiali – in cui l'Italia è *leader* mondiale – sino a casi di economia circolare già sul campo – a partire dall'esperienza della bioplastica iniziata da Catia Bastioli, pioniera mondiale come lo era stato Giulio Natta per la plastica. Nel quadro di Frittella ci sono vernici bio prodotte con bucce di pomodori; vestiti realizzati con il «pastazzo» delle arance; fibre tessili a partire dalle reti dei pescatori recuperate; la trasformazione e il riutilizzo dei pannolini usati che si fa alla Fater. E, ancora, il caso 3Sun, che nello stabilimento di Catania, nella c.d. Etna Valley, produce ogni giorno quattromila pannelli solari che competono con quelli cinesi grazie al nostro *design*.

Un mondo si muove, insomma, tra solare, eolico, biomasse, geotermia, energia prodotta dalle onde e dalla frenata delle automobili. Lo fa, il



più delle volte sottotraccia, ed il merito del lavoro di Frittella è proprio quello di farlo emergere e metterlo in un disegno unitario. Anche nei suoi limiti. Se spesso in queste esperienze sono coinvolte le grandi aziende di Stato – molto spesso sono citate Terna, ENI, ENEL, sino a Leonardo che ha un ruolo cruciale nello sviluppo dell'agricoltura di precisione – manca un intervento pubblico coerente. Troppo spesso, infatti, l'iniziativa è solo privata e non trova nell'amministrazione e nelle normative un suo impulso anzi, ancora una volta troppo spesso, come nel caso delle direttive End of Waste c'è una limitazione delle possibilità di recupero e, quindi, di impresa. Più in generale l'impressione che emerge è che all'inventiva e all'iniziativa di ricercatori ed imprenditori corrisponda un conservatorismo del pubblico. E, a ben guardare, è proprio questo il campo di lavoro che Frittella ci indica da percorrere. Prima di tutto, con un piano di formazione su questi temi per i dipendenti della Pubblica Amministrazione. E, insieme, con programmi di intervento a sostegno della green economy: da incentivi alle imprese, alla promozione di collaborazioni tra università, mondo della ricerca e sistema imprenditoriale, sino alla comunicazione di quanto su questo settore l'Italia sta già facendo e cosa potrebbe fare.

In questo senso il *Recovery Fund* offre grandi opportunità di trasformazione, ed anzi ci «obbliga» a percorrerle. Anche per questa congiuntura «politico-culturale», il libro di Frittella è, quindi, particolarmente tempestivo.

(Gian Paolo Manzella)

Simone Tagliapietra, *L'energia del mondo: geopolitica, sostenibilità, Green New Deal*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 157; Stefano Maggi, *Mobilità sostenibile: muoversi nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 167; Luca Beverina, *Futuro materiale: elettronica da mangiare, plastica biodegradabile, l'energia dove meno te l'aspetti*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 168.

Non è evidentemente casuale che quando il programma #NextGenerationEU pone la questione ambientale al centro della politica europea come mai prima, la casa editrice bolognese pubblichi tre libri della collana «Farsi un'idea» dedicati al tema. È questo, infatti, il tema del nostro tempo.

Il primo dei volumi è una rassegna – sintetica ed esaustiva – del settore energetico, delle problematiche che affronta, del suo legame strettissimo con le questioni del cambiamento climatico. Specifica attenzione è attribuita alla questione delle sfide dell'energia nei paesi in via di sviluppo ed alla geopolitica dell'energia, mentre il capitolo conclusivo è dedicato al Green New Deal europeo.

Il volume di Stefano Maggi si concentra, invece, sul tema della mobilità sostenibile e lo fa partendo dal passato, dall'assenza di una regolazione che ha portato all'attuale «insostenibilità»: in termini logistici,



di sicurezza e ambientali. I due capitoli conclusivi si soffermano sulla «sharing mobility» e sulle buone pratiche, con esempi concreti, molto utili anche in una prospettiva di *policy*.

Il libro di Luca Beverina, infine, è una carrellata sui materiali questo tempo: dal mopen ai nanomateriali e al grafene, passando per l'acciaio. Un viaggio di grande interesse che spesso permette di guardare con occhi diversi alla nostra vita quotidiana. È il caso, ad esempio, della vicenda dei sacchetti di plastica che – nati nel 1965 con il brevetto depositato dalla svedese Celloplast e composti di polietilene e polipropilene – sono oggi sempre più sostituiti da quelli in bioplastica, in cui l'Italia ha una posizione di *leader* con il mater Bi prodotto dalla Novamont, partendo dall'amido additivato. O, ancora, la storia del Lanital, prodotto dalla caseina e «spinto» negli anni del Ventennio per ragioni autarchiche, ed ora tornato di moda per essere una «lana» naturale, di possibile utilizzo, ad esempio, per vestiti per l'infanzia.

Tre libri chiari e ben scritti, utili a capire meglio il mondo in cui viviamo ed i passaggi, anche politici, che abbiamo davanti a noi.

(Gian Paolo Manzella)

Alfonso Fuggetta, *Il Paese Innovatore*, Milano, EGEA, 2020, pp. 190.

Alfonso Fuggetta è una personalità significativa del nostro paese, di quelle che non si vedono ma «fanno». Professore di informatica al Politecnico di Milano, Fuggetta è l'anima del CEFRIEL, un centro di trasferimento tecnologico di 150 persone che, dalla sua base di Milano, ogni anno genera un fatturato importante. Come? Vincendo bandi di ricerca e aiutando le imprese ad innovare incorporando le nuove tecnologie. Lavorano, in sostanza, al trasferimento tecnologico, aiutando le nostre aziende ad avanzare, a risolvere i loro problemi di produttività, ad essere più competitive.

Il libro di Fuggetta parte da questa prospettiva, unita alla passione e alla competenza che mette nel suo lavoro. Qual è il messaggio al cuore del volume? È la necessità di un lavoro molto profondo sullo Stato, un soggetto troppo spesso assente e che, quando è presente, non ha le coordinate di intervento giusto e si basa, spesso, su modelli di azione amministrativa apertamente superati. Ed invece quello a cui ci invita Fuggetta è uno sguardo libero, senza ricorrere a stereotipi, senza cadere in nostalgie statalistiche che, come ogni nostalgia, hanno in sé elementi distorsivi. Uscire quindi dallo «Stato chioccia», dallo «Stato tartaruga» e immergersi dentro il «Paese innovatore». Sì, perché l'idea forte del volume è proprio questa, la distinzione che l'autore ci invita a fare tra Paese e Stato. È tutto il Paese, infatti, a dover essere innovatore e compito dello Stato è farsi promotore di quelle riforme normative e comportamentali che rendono possibile e conveniente l'innovazione: alle imprese e ai singoli.

Per raggiungere questo obiettivo l'autore propone un decalogo: dieci punti che affrontano diversi nodi italiani. Da quello «valoriale» – e quindi passare con decisione all'idea che al centro dell'azione di governo ci sia la creazione sostenibile di valore di ricchezza – all'attenzione alle imprese e alla società civile, in quanto soggetti che primariamente creano valore; dalla concentrazione sul lavoro di qualità alla focalizzazione su formazione e istruzione quali leve essenziali per garantire i diritti delle persone e difenderne la dignità. Sino all'importanza dell'innovazione nel settore privato e al compito dello Stato di promuoverla attraverso il sostegno ad una effettiva interazione tra imprese e mondo dell'Università. E, ancora, alla crucialità dell'attività di ricerca, all'essenzialità delle reti, all'attenzione alle politiche contro le povertà, perché le due parole, innovazione e inclusione, debbono essere coniugate insieme.

Ecco, questi sono alcuni dei punti che Fuggetta mette in rilievo nel suo volume. Ed questo itinerario grande attenzione è rivolta alle questioni della formazione e dell'orientamento, alla rivoluzione dell'intelligenza artificiale, allo snodo strategico di dotarsi di reti aperte e neutrali, gestite secondo criteri di mercato alla centralità dello Stato nell'attività di acquirente capace di utilizzare la propria spesa corrente per promuovere soluzioni innovative, che chiamino a raccolta le migliori capacità. Tra tutti, il capitolo sicuramente più convincente è quello dedicato al trasferimento tecnologico, attività alla quale Fuggetta si dedica da anni. L'ambizione è creare un «sistema» del trasferimento tecnologico italiano, capace di mettere in rete i diversi attori che già oggi sono presenti: dallo stesso CEFRIEL, alla Fondazione Bruno Kessler, ad altri istituti di primaria importanza e costruendo attorno ad essi una rete di *broker* dell'innovazione come, appunto i Competence Center 4.0 e i Digital Innovation Hub. È questa la rete alla quale ci si dovrebbe affidare per affrontare un nodo strategico per la produttività italiana: di oggi e di domani.

Al fondo del volume si percepisce la grande fiducia di Fuggetta nelle possibilità dell'Italia. Per coglierle occorre, però, cambiare il modo in cui lo Stato interviene nell'economia. E, prima ancora, intervenire sulla scala di valori che il settore pubblico contribuisce a diffondere nel Paese.

(Gian Paolo Manzella)

Matteo Landoni, *L'impresa spaziale italiana: dall'intervento pubblico all'innovazione tecnologica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 208.

Il libro dello studioso della Cattolica è la seconda parte di un lavoro dedicato allo Spazio italiano. Nel primo volume – *L'Agenzia Spaziale Italiana: tra Stato innovatore e dimensione europea*, Bologna, Il Mulino, 2017 – Landoni si era occupato di «imprenditoria istituzionale», e dunque delle ragioni alla base della nascita dell'ASI e delle dinamiche del suo

sviluppo. In questo lavoro, invece, rivolge la sua attenzione ai profili più propriamente imprenditoriali della vicenda dello Spazio Italiano, a come, in particolare, politica e industria hanno dialogato sul tema. Se nel precedente lavoro l'ASI era, insomma, in primo piano, come oggetto diretto di studio, in questo è dietro le quinte, come promotore di innovazione, ma se ne sente la presenza. Ad ogni passo e, potrebbe dirsi, nel bene e nel male.

Si perché il settore dell'Aerospazio è uno di quelli in cui – in particolare nella sua prima fase, ma per molti versi anche in quella attuale – è la commessa pubblica a svolgere un ruolo di *train* o essenziale: sia a livello nazionale, con il CNR prima e con l'ASI poi; sia a quello europeo, in cui l'Agenzia Spaziale Europea ha svolto un essenziale ruolo di impulso dell'industria; sia, infine, nei rapporti di collaborazione con Paesi come gli Stati Uniti. Anche se in tempi di *space economy* il ruolo del mercato è sempre più ampio, il pubblico, ed in particolare le agenzie, hanno ancora un ruolo importante: decidono i campi di lavoro, le risorse da investire, il tipo di coinvolgimento pubblico-privato da preferire.

Se questo è lo sfondo istituzionale, ci sono attori privati (o più spesso a partecipazione pubblica) di enorme peso. Hanno i nomi, nel nostro Paese, di Aeritalia, Selenia, Selenia Spazio, Alenia, Alenia Spazio, Thales Alenia Space. A partire dalla riorganizzazione dell'IRI del 1969 sono questi, infatti, i protagonisti di una vicenda industriale in cui la mano pubblica ha giocato un ruolo essenziale, secondo i canoni dello Stato imprenditore, permettendo all'industria dello spazio italiana di essere protagonista indiscussa dell'industria mondiale in molti campi: dalla costruzione di satelliti, ai lanciatori, sino all'osservazione della terra. Un risultato cui hanno concorso tempismo di alcune scelte, sistema di alleanze internazionali, allineamento tra politica e industria in alcuni dei *turning points*. E, direi, la qualità del capitale umano italiano – di cui un nome che rimane è quello di Carlo Calosi – che in molti casi ha capito e migliorato i prodotti e i processi. Esempio il caso del missile statunitense Sparrow prodotto dalla Reytheon, talmente migliorato dalla versione italiana Aspide sviluppata dalla Selenia, da portare fuori mercato il prodotto originale.

Il momento più alto di questa traiettoria fu sicuramente quello della «Grande Finmeccanica» degli anni '80, che, sotto la guida di Fabiano Fabiani, riunì al suo interno Aeritalia e Selenia, dando vita ad Alenia, e, per quel che concerne le attività spaziali, Alenia Spazio: società specializzata in telecomunicazioni, osservazione della terra e Infrastrutture orbitanti.

Questo assetto incontra poco dopo la sua definizione due cambiamenti: da un lato la fine della guerra fredda, con il diminuire dei budget militari, e dall'altro la spinta verso la concentrazione in campioni europei. È anche in questo contesto che matura l'acquisizione di Telespazio, fondata nel 1961 sotto l'auspicio della Rai e, d'altro lato, la partnership di Alenia con Alcatel, e poi con Thales, nell'ambito della c.d. *Space Alliance*.

È questo il «gigante» con cui si sta affrontando il passaggio dell'industria italiana verso gli orizzonti, completamente nuovi, della *Space Economy*. Il passaggio, cioè, verso un sistema di finanziamento che faccia leva sul ritorno commerciale delle attività spaziali e che porti via dalla tradizionale dipendenza dalla committenza pubblica. Un cambiamento che deve aprire nuovi cantieri di lavoro per uno Stato che voglia reinterpretare ed attualizzare il proprio ruolo «imprenditoriale». Non è più possibile, infatti, limitare il dialogo in quest'ambito al rapporto grandi imprese e Stato, ci sono altri attori da tenere in sempre maggior conto. A partire da un tessuto di PMI e *startup* spesso all'avanguardia e a Regioni che sul loro territorio spesso ospitano distretti tanto poco conosciuti «al km0», quanto magari capaci di esprimere grandi eccellenze a livello internazionale.

La sfida dei prossimi anni è portare questo sistema ad avere un funzionamento coordinato, organizzato in aderenza alla politica industriale nazionale. Rivedere gli strumenti per allinearli alle esigenze della *Space Economy*. Una sfida che nel Mezzogiorno ha un peso maggior di altre. C'è qui una possibilità specifica per le Regioni del Mezzogiorno che spesso – vedi i casi di Puglia e Campania – hanno in questa tradizione un grandissimo punto di forza della loro industria. E, ancora più importante, che hanno nella tradizione spaziale, uno dei momenti di contatto tra Università, ricerca, impresa tecnologica, *startup*, che è il momento embrionale per costruire quegli «ecosistemi industriali» sui quali deve scommettere la politica industriale di domani.

(Gian Paolo Manzella)

Domenico Cersosimo e Carmine Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 240.

La crisi sanitaria generata dalla pandemia del Covid-19 ha portato prepotentemente l'attenzione sulla diffusione delle modalità di comunicazioni a distanza, per la continuità delle attività didattiche e di lavoro, inducendo così taluni ad ipotizzare che, il consolidarsi di attività esercitate al di fuori dei luoghi canonici ad esse dedicati, possa produrre il trasferimento di una parte significativa di popolazione dalle città verso i centri minori delle aree interne.

Voler attribuire la soluzione dei problemi odierni alla semplice migrazione di popolazione appare una banale semplificazione, che non tiene conto della complessità dell'evoluzione dello storico rapporto Città/campagna.

La dicotomia tra Città e aree interne è considerata dalle politiche di sviluppo e coesione, che vedono le prime congestionate e le seconde spopolate, e si prefiggono quindi di intervenire per attenuare il simmetrico disagio. Problematiche ben presenti a chi già in precedenza, nel 2018,

quando non si prefigurava in nessun modo la possibilità di una crisi sanitaria, ha delineato l'idea di «Riabitare l'Italia».

Gli stessi oggi propongono un «Manifesto per riabitare l'Italia», che «parte dall'idea che sia possibile – e necessaria – una nuova visione d'insieme dell'Italia, in grado di raccontare le sue contraddizioni e i suoi squilibri, ma anche i suoi punti di forza e le sue potenzialità positive, assumendo come obiettivo la piena coesione tra le diverse aree del Paese, e dunque il miglior equilibrio possibile tra le persone, le risorse e i territori».

Il divario non è più fra le aree forti, identificabili nelle città, e i territori marginalizzati, identificati con le campagne, la cui evoluzione oggi potrebbe essere descritta dalla «complementarietà» dei disagi osservabili «dai paesi in spopolamento per arrivare a comprendere le città intasate». Per comprendere la nuova geografia dei divari bisogna abbracciare tutte le forme di insediamento territoriale, «fino ad arrivare ad includere gli stessi «margini del centro», le periferie metropolitane che misurano assai spesso una lontananza dai centri ben più radicale di quanto non dica la distanza fisica».

Con lo slogan «Invertire lo sguardo» il Manifesto propone «una ricerca attiva sulle nuove e potenziali connessioni tra luoghi e soggetti diversi», per elaborare una strategia e un programma «da condurre attraverso una integrazione e un coinvolgimento dei diversi livelli di governo».

Di fatto «Riabitare l'Italia» propone una rigenerazione territoriale che possa «ripensare le forme stesse dell'insediamento, della mobilità, del rapporto con l'ambiente e con la salute, del lavoro, della qualità della vita».

Decisamente più complesso e più impegnativo di un ritorno al borgo.

*(Roberto Gallia)*

## 2. Schede bibliografiche

*Calabria Regione Aperta: verso la Rete dei Giovani Talenti*, Ricerca SVIMEZ-Associazione ex Consiglieri regionali della Calabria, 2019, pp. 229.

La ricerca *Calabria Regione Aperta: verso la Rete dei Giovani Talenti*, realizzata dalla SVIMEZ per iniziativa dell'Associazione ex Consiglieri regionali, presieduta da Stefano Priolo, e dello stesso Consiglio regionale, rappresentato dal Presidente Nicola Irto, è stata presentata il 25 giugno 2019, nella sede del Consiglio Regionale della Calabria.

L'indagine, coordinata dal Consigliere SVIMEZ Giuseppe Soriero, è stata condotta raccogliendo nella Regione le testimonianze di un campione significativo di giovani laureandi e dottorandi calabresi sulla figura imprenditoriale, intervistandone 383. Di questi, 166 sono dell'Università Magna Græcia di Catanzaro, 100 dell'Università della Calabria, e 117 dell'Università degli Studi Mediterranei di Reggio Calabria. La maggioranza degli studenti e dottorandi intervistati (39%) ha risposto che preferirebbe intraprendere un lavoro autonomo, che consenta di realizzare le proprie idee innovative, contro il 31%, che aspira ad avere un lavoro dipendente. Inoltre, il 25% degli intervistati aspira a fare l'imprenditore, valutando la possibilità di creare una propria impresa: la Calabria è infatti la Regione in cui le imprese giovanili rappresentano la quota più elevata sul totale (12,8%), seguita dalla Campania (12,6%) e dalla Sicilia (11,8%). Il 63% delle imprese giovanili calabresi opera nei servizi, il 16% in agricoltura, l'8,6% nelle costruzioni, il 4,5% nell'industria manifatturiera. In Calabria, secondo i dati Unioncamere-Infocamere, le imprese *under 35* sono 23.834.

(A.C.)

Sabino Cassese, *Il buon governo. L'età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020, pp. 280.

In questo volume, articolato in nove Capitoli, Sabino Cassese scrive che sono proprio le istituzioni a dettare le regole del gioco, ed è dal loro stato di salute che dipende la corretta gestione della Repubblica, vale a dire il buon governo.

A giudizio dell'Autore, il nostro attuale assetto istituzionale soffre di alcuni difetti – l'indebolimento dei partiti come organizzazioni sociali, il deperimento del Parlamento, il corto respiro della politica – che hanno rimodellato non solo l'architettura dello Stato, la sua amministrazione e la sua burocrazia, ma anche la politica, l'economia, il costume e la morale pubblica.

In particolare, con riferimento al Mezzogiorno, il Prof. Cassese osserva come l'Italia abbia un'ulteriore palla al piede, data dalla disunione economica, a centocinquantanove anni dall'unificazione politica – parafrasando il titolo di un noto saggio di Pasquale Saraceno, pubblicato da Giuffrè nel 1968 –. Se l'Italia, prosegue Cassese, avesse concentrato le risorse a favore del Mezzogiorno così come fatto dalla Germania dell'Ovest a favore della Germania dell'Est, il divario italiano tra Nord e Sud si sarebbe almeno attenuato quanto quello tedesco tra Ovest ed Est.

(A.C.)

Alessandra Smerilli, *Donna Economia: dalla crisi ad una nuova stagione di speranza*, Cinisello Balsamo (Mi), Edizioni San Paolo, 2020, pp. 189.

Già nel 1869, John Stuart Mill riteneva la subordinazione della donna «un principio scorretto in sé che, diventato ormai uno dei principali ostacoli al progresso umano, andrebbe sostituito con un principio di assoluta uguaglianza». Ma lui stesso, come più tardi Marshall, in qualche modo «nascondeva» il contributo della moglie Harriet ai suoi lavori.

Il risultato, scrive l'autrice, è che tutta la componente economica nella scienza economica è di gran lunga inferiore a quella maschile. E sono i risultati di questa asimmetria che il volume vuole contribuire a mettere in luce, con una idea chiara: se l'uomo è più orientato agli aspetti materiali e istituzionali e la donna più attenta a quello che ha a che fare con la cura, è tempo di portare insieme questi due sguardi.

Questa la premessa per passare in rassegna una serie di temi classici dell'economia degli ultimi anni: teoria dei beni comuni, la collaborazione come elemento cruciale della teoria dei giochi, la c.d. *we-rationality*.

A questa prima sezione segue la seconda dedicata, invece, alla traduzione concreta di queste indicazioni teoriche. E quindi, prima di tutto, le valutazioni sul benessere, gli studi sulla felicità, l'approccio di Sen alle *capabilities*, la ricerca di indicatori per calcolare la felicità. Linee di lavoro che negli ultimi dieci anni hanno mostrato anche una traduzione politica rilevante, a partire dalla Commissione istituita nel 2008 da Nicolas Sarkozy o i lavori dell'OCSE sul Better Life Index, sino al BES di cui dal 2013 è cominciato il calcolo nel nostro Paese.

Il secondo capitolo è dedicato, invece, alle diseguaglianze legate alla globalizzazione, ed al peso che hanno in particolare sulle donne, mentre il terzo si sofferma sui cambiamenti climatici, con la necessità di far tornare la terra al centro della creazione del lavoro dopo la lunga «eclisse del

XX secolo e un deciso investimento nella economia circolare. Il quarto capitolo porta l'attenzione sulle trasformazioni del lavoro, che impongono l'accompagnamento di questo processo, con specifica attenzione alla fascia degli esclusi e l'introduzione di forme di reddito di cittadinanza «responsabilizzanti», con ricadute sui servizi di cura. Il capitolo conclusivo è dedicato alla finanza, da intendere come strumento di sviluppo sostenibile – ad esempio attraverso gli strumenti ESG – e che deve essere portata alla conoscenza di tutti grazie ad un impegno sulla educazione finanziaria.

Una lettura utile per diversi aspetti. Perché tocca un tema, la presenza (e ancor più lo sguardo) delle donne in economia di sicura attualità – si pensi agli interventi dedicati al NextGenerationEU e che trova una specifica declinazione nel Mezzogiorno. Perché l'autrice è una religiosa e scrive da una prospettiva che ha molto a che vedere con le indicazioni della Chiesa sul punto, a partire dalla *Laudato si* sino alla *Economy of Francesco*. E, poi, perché il linguaggio è piano e ci sono una serie di esempi che chiariscono come sia molto concreto il beneficio che si avrebbe se, nelle scelte di *policy*, si integrasse lo «sguardo delle donne».

(G.P.M.)

Martha Nussbaum, *La monarchia della paura. Considerazioni sulla crisi politica attuale*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 220.

Il libro della studiosa statunitense Martha Nussbaum è profondamente radicato nella attualità e si ferma a riflettere, con la forza propria dell'argomentare dei filosofi, su quello che sta accadendo attorno a noi e sulla scena politica. E sono le vicende del suo Paese il punto di partenza. Secondo la filosofa è, infatti, la paura ad essere, oggi, il grande collante del potere e, con lei, i suoi «figli»: l'ira, il disgusto, l'invidia, il sessismo, e la misoginia. A ognuno di questi «vizi» è dedicato un capitolo. In cui Nussbaum analizza le modalità, ora sottili ora scomposte, con cui essi entrano in gioco nell'attualità politica, quali leve per rafforzare, appunto, «la monarchia della paura». Non si tratta, però, di contributo esclusivamente descrittivo, perché la filosofa fa seguire all'analisi una serie di suggerimenti di *policy* che, seppur generali, hanno comunque una loro capacità suggestiva, se non persuasiva. Il punto di partenza è che il contrasto alla paura debba avere alla propria base la speranza e il corredo di strumenti utili ad alimentarla: dal sostegno alle arti – viste come un presidio per una corretta vita democratica – al supporto all'atteggiamento socratico del confronto, con un ruolo centrale delle scuole di dibattito nelle Università; dai moti di protesta, evidentemente, quelli fondati sulla speranza, ad un vero e proprio decalogo sulle *capabilities* che debbono essere assicurate, sino alla proposta di un servizio civile nazionale che porti ragazze e ragazzi statunitensi, per un periodo di tre anni, a occuparsi di temi quali la cura del territorio, la cura degli anziani, il lavoro nelle periferie in luoghi lontani da quelli in cui sono nati.



Alla fine il richiamo è a Cicerone che nel «De Officiis», proprio mentre lo cercavano i sicari di Antonio, aveva la forza di ricordare l'importanza dell'impegno pubblico, individuando la via del distacco come più facile e più sicura ma meno adeguata ai tempi che viveva. Il libro di Nussbaum ci dice che non è tempo, quindi, né di timidezze né di ritiri dalla vita. Sono, ci dice la filosofa statunitense, elementi di ingiustizia passiva. Non si segue il bene pubblico così: è richiesta, invece, la presenza. Costante.

(G.P.M.)

Gilberto Capano e Alessandro Natalini (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 248.

Il volume indaga i cambiamenti dei processi e delle *performance*, avvenuti negli ultimi 25 anni, nell'impostazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche nazionali.

(R.G.)

Sergio Anselmi, *Storie di Adriatico*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 208.

La ristampa di un volume del 1996 che descrive la storia dell'Adriatico attraverso «drammi individuali e destini collettivi vissuti tra il XIV e il XX secolo da persone comuni», ricostruita attraverso le fonti documentarie ed illustrata con una narrazione romanzata.

(R.G.)

Simona Negruzzo, *Andare per università*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 140; Giovanni Brizzi, *Andare per le vie militari romane*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 136.

Continua la produzione della suggestiva collana di itinerari tra storia e cultura «Ritrovare l'Italia», che propone un viaggio nei luoghi che parlano alla memoria.

Il primo volume offre un quadro dell'Italia dei saperi, ricostruita nell'itinerario tra le università, quale modello di formazione pressoché immutato dalla loro origine medievale.

Il secondo volume illustra il territorio percorso da tre strade, l'Appia, la Flaminia e l'Emilia, che l'Autore ritiene abbiano «scandito la conquista e il controllo della penisola da parte di Roma».

(R.G.)

Stefano Mancuso, *La pianta del mondo*, Bari-Roma, Laterza, 2020, pp. 192.

Questa volta l'Autore, continuando la divulgazione della conoscenza del mondo vegetale, spesso ignorato nonostante la sua rilevanza (non solo dimensionale), con tono narrativo illustra le «storie di piante che intrecciandosi agli avvenimenti umani si legano le une agli altri nella narrazione della vita sulla Terra».

(R.G.)

Leonty Soloweitschik, *Un proletariato negato. Studio sulla situazione sociale ed economica degli operai ebrei*, Milano, Biblion Edizioni, 2020, pp. 212.

*Proletariat méconnu* è il titolo originario di questo studio, sugli operai ebrei e la presenza del razzismo nel movimento operaio, pubblicato a Bruxelles nel 1898.

La curatrice, Maria Grazia Meriggi, spiega di averlo «tradotto come “negato”, perché il francese “méconnu” include i due significati di “non conosciuto” e “ignorato”; insomma, “rimosso”».

La rimozione dell'esistenza di un proletariato ebraico è la tesi dell'Autore dello studio, Leonty Soloweitschik; rimozione che «fu al centro di una animata discussione anche nel movimento operaio e socialista in Occidente, e interferì col caso Dreyfus che vide al centro del dibattito proprio il fantasma dell'identificazione del mondo ebraico con le classi dirigenti economiche della modernità».

(R.G.)

Bruno Ranucci, *La grande illusione. L'industrializzazione del Mezzogiorno. La manifattura ceramica Pozzi di Sparanise*, 2020, pp. 408.

Se cercherete questo volume in libreria, non lo troverete. L'Autore, dopo aver dedicato la propria vita all'impegno sindacale, offre una propria visione sui mancati effetti positivi dell'industrializzazione del Mezzogiorno (la grande illusione) attraverso la propria testimonianza sulla realizzazione, la vita e la fine dell'insediamento di una grande industria ceramica a Sparanise, in Provincia di Caserta, e su come la società locale abbia vissuto questa esperienza.

Poiché non trova un editore, decide di farsi carico in proprio di stampare, e quindi rendere disponibile, questa testimonianza, offerta in uno stringente intreccio con una personale ricostruzione e valutazione dell'intervento straordinario.

Un vero peccato che la raccolta dei ricordi e delle testimonianze dei protagonisti non venga perseguita, valorizzata e resa disponibile, come

contributo significativo e indispensabile fonte, necessari per chi vuole e/o deve ricostruire la storia, attività che è bene lasciare alla responsabilità degli addetti ai lavori.

(R.G.)

### 3. Libri ricevuti

ALBERTONI GIUSEPPE, *L'elefante di Carlo Magno*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 180.

ALLIEVI STEFANO, *La spirale del sottosviluppo. Perché (così) l'Italia non ha futuro*, Roma, Laterza, 2020, pp. 200.

ANTONIOLI FRANCESCO, *Meno è di più*, Milano, Terra Santa, 2020, pp. 171.

BERNARDI EMANUELE, *La Coldiretti e la storia d'Italia*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 311.

BEVERINA LUCA, *Futuro materiale. Elettronica da mangiare, plastica biodegradabile, l'energia dove meno te l'aspetti*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 169.

BONCINELLI EDOARDO, *Il principio di indeterminazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 148.

BRACCESI LORENZO, *Sulle rotte di Ulisse. L'invenzione della geografia omerica*, Roma, Laterza, 2020, pp. 147.

CELI GIUSEPPE, GINZBURG ANDREA, GUARASCIO DARIO, SIMONAZZI ANNA MARIA, *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 304.

COCO GIUSEPPE, DE VINCENTI CLAUDIO (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 395.

FLORES MARCELLO, *Cattiva memoria. Perché è difficile fare i conti con la storia*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 138.

GLADWELL MALCOLM, *Il dilemma dello sconosciuto. Perché è così difficile capire chi non conosciamo*, Milano, DEA Planeta Libri, 2020, pp. 363.

ISMAN FABIO, *Andare per l'Italia degli intrighi*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 158.

NUSSBAUM MARTHA C., *La monarchia della paura*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 215.

PETRI ROMANA, *Cuore di furia*, Venezia, Marsilio, 2020, pp. 152.

PIERANNI SIMONE, MIRROR RED, *Il nostro futuro si scrive in Cina*, Roma, Laterza, 2020. pp. 157.

POMBENI PAOLO, *Lo Stato e la politica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 168.

SAETTIA ALDO A., *Battaglie medievali*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 355.

SARAVALLE ALBERTO, STAGNARO CARLO, *Contro il sovranismo economico*, Milano, Rizzoli, 2020, pp. 235.

SABELLA GIUSEPPE, *Ripartenza verde. Industria e globalizzazione ai tempi del covid*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2020, pp. 154.

SCANLON T.M., *Perché combattere la disuguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 215.

ZITELMANN RAINER, *La forza del capitalismo. Un viaggio nella storia recente di cinque continenti*, Torino, IBL Libri, 2020, pp. 348.



## Notizie sui collaboratori

ROBERTA AURILIA (R.B.), Avvocato penalista iscritta al COA di Torre Annunziata. Collabora alla Cattedra di Sociologia presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli «Federico II». Ha partecipato alla redazione del capitolo XI del Rapporto SVIMEZ 2020, *Il peso dell'economia illegale sullo sviluppo. Criminalità mafiosa, usura, estorsioni e corruzione*. e-mail: roberta.aurilia92@gmail.com.

VINCENZO CAMUSO (V.C.), Laureato con lode in Economia e Management presso l'Università degli Studi del Sannio, con una tesi in Storia dell'impresa dal titolo *Strumenti di pagamento e politica monetaria in Italia: Evoluzioni e prospettive tra Novecento e Duemila*. Collaboratore ad attività didattica e di ricerca in Storia economica e in Storia dell'impresa presso l'Università del Sannio, Dipartimento DEMM dal 2018. Cultore della materia per gli insegnamenti: Storia dell'Economia e dell'Impresa e Storia del pensiero economico (Proff. Giuseppe Di Taranto e Vittoria Ferrandino), settore scientifico disciplinare SECS-P/12, dal 22 aprile 2020 presso l'Università «LUISS G. Carli», Roma, Dipartimento di Impresa e Management e, dal 2021, Collaboratore universitario presso l'Università telematica Pegaso. e-mail: vincenzo.camuso@gmail.com.

AGNESE CLARONI (A.C.), Ricercatore Esperto della SVIMEZ, ha conseguito il Dottorato di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Perugia. Ha collaborato con la cattedra di diritto amministrativo della Facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma. Ha scritto in materia di impresa pubblica in Italia e in Europa, autonomie locali, lavoro e previdenza sociale, università, politiche di coesione, agricoltura, e partecipato a studi e ricerche svolti dal Dipartimento per la funzione pubblica. e-mail: a.claroni@svimez.it.

PAOLO COLASANTE (P.C.), Ricercatore CNR nell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini» (ISSIRFA-CNR). e-mail: paolo.colasante@cnr.it.

GIAMPAOLO CONTE (G.P.C.), Ricercatore in Storia Economica presso l'Università «Roma Tre». Dopo aver conseguito il Dottorato in Storia,

è stato Visiting Scholar presso l'Università di Cambridge e Fellow presso la London School of Economics (LSE). *e-mail*: giampaolo.conte@uniroma3.it.

CATERINA DE BENEDICTIS (C.D.B), nata in Sicilia nel 1993, Laureata in Sociologia e in Progettazione sociale all'Università di Trento, Collaboratrice SVIMEZ dal 2018, ha svolto studi sul tema dello sviluppo del Mezzogiorno e sulle potenzialità del riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati alle mafie. *e-mail*: caterinadebenedictis93@gmail.com.

GIACOMO DI GENNARO (G.D.G.), insegna Sociologia, Progettazione e gestione delle politiche sociali e Sociologia della devianza e criminologia presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II». È Direttore del Master di II livello in Criminologia, analisi criminale e politiche della sicurezza urbana. Fa parte di diversi comitati scientifici ed ha all'attivo pubblicazioni a livello nazionale e internazionale. *e-mail*: giadigen@unina.it.

UMBERTO DI MAGGIO (U.D.M.), Sociologo, Dottore di ricerca in Politiche sociali e sviluppo locale, è Docente presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Libera Università «Maria SS Assunta – LUMSA» a Palermo. Visiting Scholar presso l'Università «Deusto» di Bilbao (Spagna), collabora con diversi atenei, istituti di ricerca, enti nazionali ed internazionali, nonché con organizzazioni del Terzo settore in progetti e ricerche sul riutilizzo cooperativistico dei beni comuni e confiscati, l'economia civile, la valutazione dell'impatto sociale, le politiche contro la povertà e l'inclusione sociale, la *social innovation* e la finanza etica. Autore di diversi saggi e testi tra cui *Le mani visibili. Una sociologia del cooperativismo* (Milano, Mimesis, 2020); *Die Börse. Eredità e prospettive della sociologia della finanza di Max Weber* (Studi di Sociologia, Milano, 2020); *La valutazione dell'impatto sociale* (in A. La Spina, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, Il Mulino, 2020); *La cooperazione sociale e di comunità ed il riutilizzo di beni comuni e confiscati alle mafie per uno sviluppo integrale ed un welfare ri-generativo* (Milano, Feltrinelli, 2019). *e-mail*: u.dimaggio@lumsa.it.

FEDERICA DI RIENZO (F.D.), Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza», si occupa di profili criminologici e criminalità economica. Ha conseguito presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II» il titolo del Master di II Livello in Criminologia e diritto penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza nell'a.a. 2019/2020. Ha sviluppato competenze nell'ambito della sociologia della devianza, delle organizzazioni criminali e si occupa in particolar modo di sicurezza urbana. Attualmente svolge la pratica forense presso la città di Nocera inferiore (Sa). *e-mail*: dirienzofederica@gmail.com.



GIANPAOLO FONTANA (G.F.), Associato di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università «Roma Tre». Si è occupato prevalentemente di temi legati alle fonti del diritto. *e-mail*: gianpaolo-fontana@hotmail.com.

GIOVANNI FRAZZICA (G.F.) (Taormina, 1979), Ricercatore in Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale presso l'Università degli Studi di Palermo, è abilitato dal 2018 alle funzioni di Professore di II fascia nello stesso settore. Nell'anno accademico in corso, insegna Analisi delle politiche pubbliche, Politiche pubbliche per il patrimonio culturale, Sociologia giuridica e politiche sociali e Sociologia generale. Nel corso della sua carriera accademica, ha insegnato anche Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Metodologia della ricerca sociale, Sociologia dei fenomeni politici. Tra le sue pubblicazioni: *Racket: vittime, ribelli e spinte sociali. Percorsi di un'analisi quali-quantitativa*, in A. La Spina e V. Militello (a cura di), *Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società* (Torino, Giappichelli, 2016); con A. La Spina, V. Militello, V. Punzo e A. Scaglione, *Mafia Methods, Extortion Dynamics and Social Responses*, in C. Elsenbroich, D. Anzola e N. Gilbert (a cura di), *Social Dimensions of Organised Crime* (Verlag New York Inc., Springer International Publishing, 2016); *Riflessività, interazione e rispetto delle norme* (Milano, Franco Angeli, 2018); *Civic engagement, corporate social responsibility and the fight against the extortion racket*, in V. Pepe (a cura di), *Civic Engagement in Contemporary Italy*, (Roma, Aracne, 2019); *Legalità, violenza e criminalità organizzata*, (Centro studi ed Iniziative Culturali «Pio La Torre», 2020). *e-mail*: giovanni.frazzica@unipa.it.

ROBERTO GALLIA (R.G.), Architetto, si è occupato prevalentemente di politiche per lo sviluppo, lavorando per un lungo periodo presso le strutture dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, quindi presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica ed infine presso un'agenzia regionale di sviluppo. Ha fatto parte del Nucleo degli esperti in politica industriale del Ministero dello sviluppo economico (2006-2010). Ha insegnato presso il Dipartimento di architettura di «Roma Tre» (dal 2012 al 2016) e presso la Facoltà di architettura «L. Quaroni» della «Sapienza» di Roma (dal 2006 al 2012). Ha pubblicato numerosi articoli, saggi e monografie in materia di edilizia e urbanistica, territorio, infrastrutture, programmazione. *e-mail*: info@robertogallia.it.

PIETRO PAOLO GUZZO (P.P.G.), Professore a contratto di Sociologia dell'Università di Bari. *e-mail*: p.paolo\_guzzo@unicz.it.

ANTONIO LA SPINA (A.L.S.), Consigliere SVIMEZ, è Professore ordinario di Analisi e Valutazione delle Politiche pubbliche presso il Dipartimento

di Scienze Politiche della «LUISS Guido Carli» di Roma. *e-mail*: alaspina@luiss.it.

AMEDEO LEPORE (A.L.), Consigliere della SVIMEZ, è Professore ordinario di Storia economica presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli». *e-mail*: amedeo.alepore2@unicampania.it.

GIAN PAOLO MANZELLA (G.P.M.), Sottosegretario di Stato al Ministero dello Sviluppo Economico. Funzionario della Banca europea per gli investimenti, ha lavorato a Londra nel settore bancario e, nel maggio 1992, ha ottenuto un Master alla «Yale University», dove si è specializzato su temi di regolazione ed *antitrust*. Ha lavorato presso la Corte di Giustizia delle Comunità europee, il Ministero dell'economia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri. È stato Direttore del Dipartimento innovazione ed impresa e Coordinatore dell'Ufficio Europa presso la Provincia di Roma. È stato Assessore allo Sviluppo Economico della Regione Lazio. È Consigliere di Amministrazione della SVIMEZ. *e-mail*: gp.manzella@gmail.com.

GIOVANNI PASTORE (G.P.), è un Imprenditore, Amministratore di diverse società nel settore immobiliare a Milano. È tra i fondatori di «Favor Debitoris». Ha collaborato per anni con il Prof. Raimondo Luraghi, nella Facoltà di Storia dell'Università di Genova. Si occupa da anni di contrasto all'usura e di procedure di esdebitazione per indebitati. Dal 2018 collabora a diverse ricerche con università italiane, e con le attività di ricerca promosse nell'ambito del Master di Criminologia, diretto dal Prof. Giacomo Di Gennaro. *e-mail*: gpastore.gp@gmail.com.

ANDREA PROCACCINI (A.P.), ha conseguito il PhD in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università «Federico II». Si occupa dei temi di politica sociale e di *welfare* penitenziario. Ha recentemente pubblicato: *Il sistema di giustizia minorile in Europa: i processi riformatori tra istanze di welfare e principi di giustizia*, in G. Di Gennaro (a cura di), *La messa alla prova per i minori: la rassegnazione «entusiasta» di una normativa incompleta. Una ricerca nel distretto giudiziario di Napoli* (Milano, Franco Angeli, 2018), e G. Di Gennaro e A. Procaccini, *Concezione e pratica della pena*, in G. Di Gennaro e M. Esposito (a cura di), *La pena tra misericordia e afflizione, Una ricerca empirica sul giubileo dei detenuti* (Milano, Franco Angeli, 2019). *e-mail*: anproca@unina.it.

VALENTINA PUNZO (V.P.), Dottore di ricerca in Sociologia e Metodi delle Scienze Sociali, è attualmente Professore a contratto di Sociologia del diritto, della devianza e della criminalità organizzata presso la «LUISS Guido Carli» di Roma. *e-mail*: valentinapunzo@libero.it.

GIOVANNI RUSSO (G.R.), Laureato, con lode, in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli. È in magistratura dal 1985. Dal 2016 svolge funzioni di Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo Aggiunto Vicario. Coordina le Sezioni «Cosa Nostra», «Mafie straniere e altre mafie», «Criminalità transnazionale», «Contrasto patrimoniale alla criminalità di tipo mafioso o terroristico» nonché «Cooperazione internazionale», «Risorse tecnologiche e sicurezza», «Contrasto giudiziario al terrorismo». Affianca il PNA nel coordinamento dei gruppi di lavoro «Mafie ed entità nelle stragi ed altri delitti». Corrispondente nazionale di Eurojust, punto di contatto della Rete giudiziaria europea. Docente presso vari corsi universitari e master post-lauream nei principali Atenei nazionali. Componente del Comitato scientifico di diverse riviste giuridiche. Coordinatore di vari progetti scientifici e di attività sperimentali nel campo delle applicazioni al diritto delle nuove tecnologie. *e-mail*: segr.russo.dna@giustizia.it.

VINCENZO MARIO SBRESCIA (V.M.S.), già Professore di Diritto amministrativo processuale («UNISU»), Presidente e membro di organi collegiali e componente del Gruppo di ricerca sulla CASMEZ. PH.D. in Amministrazione pubblica europea e comparata ed Economia e regolazione delle AAPP, già Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo europeo. Funzionario pubblico, si è specializzato in *public management* all'ENA di Parigi ed alla SNA (PCM), e in Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione all'Università «Federico II» di Napoli, ove ha conseguito il Master in Pratica manageriale pubblica. A Londra (King's College) ed a Firenze (UNIFI e IUE) si è perfezionato sui temi dell'*antitrust* e della regolazione (TLC ed Energia). Dirigente politico e sindacale, Giornalista pubblicista, già Consigliere giuridico-legislativo di Gruppo parlamentare ed Ufficiale della GDF (CPL). Responsabile nazionale del Dipartimento per le politiche di sviluppo sostenibile, coesione e Mezzogiorno del Movimento ambientalista «Fare Ambiente». Autore di tre monografie: *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona* (2008), *L'Europa delle comunicazioni elettroniche* (2011) e *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radio-televisione* (2012). *e-mail*: enzobrescia@gmail.com.

ATTILIO SCAGLIONE (A.S.), Ricercatore in Sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Napoli «Federico II», dove insegna Reti sociali e politiche. *e-mail*: attilio.scaglione@libero.it.

PASQUALE TRONCONE (P.T.), Docente di Diritto penale dell'economia e Diritto penitenziario presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II». Docente presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università degli Studi «Federico II» di Napoli è stato responsabile scientifico di Corsi di perfezionamento e aggiornamento

in Diritto penale. È componente di diversi organismi scientifici. Tra le sue pubblicazioni si segnalano: *Manuale di diritto penitenziario* (2006); *Controllo penale e teoria del doppio Stato* (2006); *Il delitto di trattamento illecito dei dati personali* (2011); *La sospensione del procedimento con messa alla prova. Nuove esperienze di scenari sanzionatori senza pena* (2016); *La tutela penale della riservatezza e dei dati personali* (2020).  
e-mail: pasquale.troncone@unina.it.

## Criteria redazionali

- *Testo*

Gli Autori devono inviare il testo del contributo, in Word, per *e-mail*, a: *a.claroni@svimez.it*. Si raccomanda di accludere al testo: l'indirizzo, anche *e-mail*, dell'Autore; i recapiti telefonici; una breve nota sull'attività svolta, da inserire nella rubrica «Notizie sui collaboratori».

Il testo deve essere preceduto da un *sommario* che deve riprodurre esattamente numeri e titoli dei paragrafi e degli eventuali sotto-paragrafi. È importante, a conclusione del lavoro, controllare la corrispondenza dei titoli del sommario con quelli riportati nel testo.

Il testo va diviso in *paragrafi*, titolati e numerati progressivamente con cifre arabe puntate (1., 2., 3. ecc.). I titoli dei paragrafi devono essere in *corsivo*, e non devono avere il punto alla fine.

Il testo non deve superare le 10-12 cartelle, con circa 3.540 battute per pagina.

Generalmente, *autori e sentenze* non devono essere citati nel testo, ma nelle note a piè di pagina. Comunque, i nomi degli autori che si decida di indicare vanno nel testo, non tra parentesi.

Per es.: «la teoria dell'ordinamento sezionale, formulata da Giannini...» (*non* «la teoria dell'ordinamento sezionale (Giannini)»).

L'uso delle *maiuscole* va limitato ai nomi propri e alla parola «Stato» (quando è usata per indicare uno stato in concreto: «lo *Stato* italiano», ma «la forma di *stato*»).

I *nomi* di enti, associazioni, organizzazioni ecc. devono essere indicati, la prima volta, per esteso, con la sola prima iniziale maiuscola, seguiti dalla sigla tra parentesi: per es. «Organizzazione delle nazioni unite (ONU)». In seguito, deve essere utilizzata solo la sigla.

I *numeri*, nel testo, vanno scritti per esteso, a lettere. Per es.: «*due* per cento»; «l'istituto è disciplinato da *tre* articoli della legge»; «*diciannovesimo* secolo».

Per quanto riguarda il *carattere*, è da evitare l'uso del neretto e del sottolineato. Si raccomanda di indicare in corsivo le parole straniere. Devono essere evitati gli elenchi, sia puntati sia numerati.

L'uso delle *note* va limitato ai casi effettivamente necessari. Le note devono essere brevi e sintetiche e possono contenere sia citazioni sia specifiche di testo. Le note al testo, la cui numerazione deve essere progressiva, vanno riportate alla fine del testo stesso. Le note riferite al titolo degli articoli vanno invece messe a piè di pagina, in corpo ridotto e senza numerazione, in alcuni casi contrassegnate da asterisco.

Le indicazioni bibliografiche devono essere limitate ai riferimenti essenziali, con formule estremamente sintetiche per introdurre i diversi argomenti.

Per es.: «Sulla potestà legislativa delle Regioni, L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958; C. Mortati, *I limiti della legge regionale*, in *Atti del Terzo convegno di studi giuridici sulla regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, Giuffrè, 1962, p. 27;... Sulla potestà statutaria delle Regioni a statuto ordinario, U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1971;... Sulla forma di governo regionale, G. Pitruzzella, *Forme di stato e forme di governo (forma di governo regionale)*, in..., p....».

#### • Citazioni

Le opere e gli atti normativi vanno citati per la prima volta per esteso, secondo le regole che seguono. Le successive citazioni vanno fatte in forma abbreviata.

Es. di prima citazione:

– «M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 72»;

– «decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

Es. di citazioni successive alla prima:

– «M.S. Giannini, *Il potere discrezionale*, cit., p. 72»;

– «decreto legislativo n. 300/1991».

Nelle *citazioni bibliografiche* vanno inseriti sempre i seguenti elementi: iniziale del nome; cognome (*non* in maiuscoletto); titolo (in *corsivo*); (eventualmente) titolo in *corsivo* dell'opera collettanea preceduto da «in», con indicazione dell'edizione, della parte, del volume; luogo di edizione; editore; anno di pubblicazione; numero di pagina (preceduto da «p.»).

Per es.: «S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, III ed., Milano, Società editrice libraria, 1912, p. 56»; «F. Benvenuti, *Autotutela*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 537»; «G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., Diritto amministrativo generale, Milano, Giuffrè, 2003, I, pp. 95 ss.».

Nel caso di *riviste e pubblicazioni periodiche*, dopo l'iniziale del nome e il cognome dell'autore (*non* in maiuscoletto) ed il titolo dell'articolo (in *corsivo*), vanno inseriti i seguenti elementi: titolo in *tondo* e *tra virgolette*

della rivista o della pubblicazione periodica (preceduto da «in»); anno di pubblicazione; numero di pagina (preceduto da «p.»).

Per es.: «S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1985, p. 374».

Se, all'interno di una stessa nota o nella nota immediatamente successiva, si cita per la seconda volta la stessa opera, e nella nota non sono citate altre opere dello stesso autore, si può scrivere il nome dell'autore seguito da «*op. cit.*» con il numero della pagina. Se anche questo coincide, si può scrivere «*op. loc. cit.*».

Se nelle note si richiamano contributi pubblicati online, occorre riportare, dopo il titolo, il link intero e la data dell'ultimo accesso (tra parentesi), in modo da poter scaricare il testo citato.

La forma delle citazioni degli *atti normativi* è quella consueta: articolo («art.» + numero); eventualmente comma («c.» + numero o, se si preferisce, «comma» + numero, purché la forma della citazione sia uniforme in tutto il contributo) e ulteriori partizioni; tipo di atto ed estremi dell'atto.

Per es.: «art. 7, c. 3, decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74».

- *Tabelle e figure*

Le tabelle devono essere composte in Word per Windows o in Excel (mai in immagine), su files a parte, con l'indicazione nel testo del punto di inserimento. Il titolo delle tabelle va in corsivo, e occorre sempre citare la fonte da cui sono stati tratti i dati. Lo stesso vale per le figure, anch'esse in Word per Windows o in Excel (mai in immagine), da inviare in files a parte, in bianco e nero, con indicazione nel testo del punto di inserimento. Verificare sempre che le figure siano di dimensioni tali da rientrare in una pagina della «Rivista», risultando leggibili; utilizzare retini di grigio facilmente distinguibili o, se necessario, valersi di punteggiato, righe verticali oppure orizzontali; anche le figure devono avere sempre un titolo e anche per esse occorre sempre citare la fonte.

- *Referaggio dei testi*

I saggi e contributi inviati in Redazione vengono sempre sottoposti al giudizio di *Referees*.

- *Correzione delle bozze*

La correzione delle *prime bozze* è a cura della Redazione, per la parte documentale della «Rivista»; è invece a cura della Redazione e degli Autori, per la parte relativa ai saggi e alle rassegne commentate. In prime

bozze, è fondamentale che le correzioni siano ridotte al minimo, senza implicare modifiche sostanziali al testo. Le *seconde bozze*, al contrario, sono corrette dalla Redazione, tranne nei casi in cui ci sia stato previo accordo con l'Autore.

- *Rispetto dei Criteri redazionali*

Il rispetto dei Criteri redazionali da parte dell'Autore è condizione indispensabile, ai fini della pubblicazione del testo, che in caso di mancanza di uniformità ai predetti criteri non potrà essere preso in considerazione.



## La SVIMEZ, promotrice di questa «Rivista»

- La SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta «attività permeata di rilevanti riflessi pubblicitici», un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; il Pres. Filippo Patroni Griffi è Vice Presidente. Ne è Direttore il dott. Luca Bianchi.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2021 sono stati eletti dagli Associati l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, il pres. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, il prof. Cesare Imbriani, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, l'avv. Gian Paolo Manzella, il dott. Riccardo Padovani, il Pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il prof. Ettore Cinque, l'avv. Giacomo Gargano, il dott. Massimo Gargano, il dott. Danilo Iervolino, il dott. Giuseppe Laurino, il prof. Antonio Lopes, la dott.ssa Barbara Morgante, il prof. Mario Mustilli, il cons. Quintino Vincenzo Pallante, la dott.ssa Paola Russo, l'avv. Claudio Michele Stefanazzi, il dott. Luciano Vigna e l'on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci *sostenitori* dell'Associazione. Revisori dei conti – nominati dall'Assemblea – sono il prof. Lucio Potito, il prof. Michele Pisani e il rag. Andrea Zivillica.

- La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98); il dott. Riccardo Padovani (1998-2017). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il dott. Michele Cascino (1976-2012), il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein-Rodan (1954-82); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-68); il pres. Antonio Maccanico (1987-2013) ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'UE e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia ha determinato sulle prospettive di sviluppo della macro-regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali «Rivista economica del Mezzogiorno» e «Rivista giuridica del Mezzogiorno» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani, con il coordinamento della dott.ssa Grazia Servidio, e dal prof. Manin Carabba, con il coordinamento della dott.ssa Agnese Claroni; e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi. A decorrere dal 2018, il *Rapporto SVIMEZ* è intitolato, in modo nuovo, *Rapporto SVIMEZ. L'economia e la società del Mezzogiorno*.

Tra le pubblicazioni figurano anche i «Quaderni SVIMEZ», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie di autorevoli esponenti della SVIMEZ, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi rappresentanti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, e riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. I «Quaderni SVIMEZ» sono diretti dal dott. Luca Bianchi, con il coordinamento editoriale di Agnese Claroni e Grazia Servidio, e possono anche essere scaricati dal sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it).

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, e-mail: [svimez@svimez.it](mailto:svimez@svimez.it). Il sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it) offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.



