

# L'Interdittiva antimafia come strumento nel quadro dell'azione preventiva dello Stato a tutela dell'economia legale

Atti del Seminario - Modena, 16 aprile 2021

a cura di

**Maria Paola Guerra, Andrea Bosi, Andrea Colombini**

QUADERNI DEL CENTRO STUDI E DOCUMENTAZIONE SULLA LEGALITÀ  
*Collana diretta da Elio Tavilla e Andrea Bosi*

1

Mucchi Editore

QUADERNI  
DEL CENTRO STUDI E DOCUMENTAZIONE SULLA LEGALITÀ

1

*Collana diretta da Elio Tavilla e Andrea Bosi*

Nel quadro del Testo Unico per la legalità della Regione Emilia Romagna, il Comune di Modena e l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia hanno costituito nel 2017 il Centro Studi e Documentazione sulla Legalità (CSDL) allo scopo di promuovere incontri di livello universitario per sostenere la cultura della legalità e incentivare la cittadinanza responsabile.

L'ampio interesse riscontrato tra studenti, cittadini, professionisti, operatori politici ed economici, grazie al contributo offerto da studiosi, responsabili delle istituzioni e mondo associativo, ha suggerito di dotare il Centro Studi di una propria collana editoriale.

I *Quaderni del CSDL* vogliono dunque essere uno strumento per dare la più ampia diffusione e al tempo stesso conservare la memoria documentale dell'attività svolta.

Quaderni  
del Centro Studi e Documentazione sulla Legalità

*Componenti del Board del CSDL*

Andrea Bosi (Comune di Modena)  
Antonietta De Luca (Comune di Modena)  
Maria Di Matteo (Comune di Modena)  
Luigi Foffani (Università di Modena)  
Giulio Garuti (Università di Modena)  
Luisa Marchianò (Comune di Modena)  
Valeria Meloncelli (Comune di Modena)  
Federico Pedrini (Università di Modena)  
Roberto Riva Cambrino (Comune di Modena)  
Alberto Tampieri (Università di Modena)  
Carmelo Elio Tavilla (Università di Modena)  
Elisa Valeriani (Università di Modena)

*Componenti della segreteria CSDL*

Valentina Camurri  
Maria Federica Carriero  
Eleonora Dei Cas

# L'Interdittiva antimafia come strumento nel quadro dell'azione preventiva dello Stato a tutela dell'economia legale

Atti del Seminario - Modena, 16 aprile 2021

a cura di  
Maria Paola Guerra, Andrea Bosi, Andrea Colombini

*Legalità e Territorio*

*Ciclo di incontri promosso da*

Centro Studi e Documentazione sulla Legalità  
Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia  
Comune di Modena  
Tavolo della Legalità

Mucchi Editore

Seminario - Modena, 16 aprile 2021

*“L’Interdittiva antimafia come strumento nel quadro dell’azione  
preventiva dello Stato a tutela dell’economia legale”*

*Coordinamento scientifico:*

MARIA PAOLA GUERRA

Docente di Diritto Amministrativo - Unimore

ANDREA BOSI

Vice Presidente di Avviso Pubblico - Assessore del Comune di Modena  
con delega alle Politiche del lavoro e della legalità

Volume pubblicato con un contributo di



Comune di Modena

**BPER:**  
Banca

isbn 978-88-7000-942-2

© STEM Mucchi Editore Srl - 2022

Via Jugoslavia, 14 - 41122 Modena

[info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it)

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

[facebook.com/mucchieditore](https://facebook.com/mucchieditore)

[twitter.com/mucchieditore](https://twitter.com/mucchieditore)

[instagram.com/mucchi\\_editore](https://instagram.com/mucchi_editore)



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Versione pdf open access al sito [www.mucchieditore.it](http://www.mucchieditore.it)

Progetto grafico e composizione tipografica STEM Mucchi (MO)

Edizione pubblicata in Modena nel 2022

## *Indice*

### *Presentazione*

MARIA PAOLA GUERRA E ANDREA BOSI 7

### *I. Saluti*

ANDREA BOSI, CARLO ADOLFO PORRO, ELIO TAVILLA  
ENZA RANDO, GIANCARLO MUZZARELLI 15

### *II. Relazioni*

*Le competenze del Prefetto nelle attività di prevenzione della criminalità organizzata. Uno sguardo al territorio della provincia di Modena*  
ALESSANDRA CAMPOROTA 27

*Il sistema della prevenzione amministrativa antimafia*  
ANTONELLA DE MIRO 41

*Misure di prevenzione patrimoniali e garanzie difensive*  
MAURIZIO AGRICOLA 59

*I tempi e i cambi di strategia della penetrazione mafiosa in Emilia negli ultimi trenta anni attraverso le esperienze investigative dell'Arma dei Carabinieri. Dalla "rimozione" del fenomeno mafioso e la fase azionista fino all'infiltrazione nella realtà economica e sociale attraverso il ricorso ai "colletti bianchi". Due case studies: Aemilia e Perseverance*  
MARCO PUCCIATTI 73

*L'attività investigativa della Guardia di Finanza, con particolare riguardo agli accessi ed agli accertamenti nei cantieri di opere pubbliche svolti nell'ambito del Gruppo Interforze, su disposizione del Prefetto, ai fini di prevenzione delle infiltrazioni mafiose*  
ADRIANO D'ELIA 85

### *III. Conclusioni*

ALESSANDRA CAMPOROTA 107

## *Partecipanti*

Dott. MAURIZIO AGRICOLA  
Questore di Modena  
(ora Questore di Catanzaro)

Avv. ANDREA BOSI  
Vice Presidente di Avviso Pubblico - Assessore del Comune di Modena  
con delega alle Politiche del lavoro e della legalità

Dott.ssa ALESSANDRA CAMPOROTA  
Prefetto di Modena

Dott. ANDREA COLOMBINI  
Cultore della materia Diritto Amministrativo – Unimore

Col. t.ST ADRIANO D'ELIA  
Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

Dott.ssa ANTONELLA DE MIRO  
Consigliere di Stato, già Prefetto di Reggio Emilia

Prof.ssa MARIA PAOLA GUERRA  
Docente di Diritto Amministrativo – Unimore

Dott. GIANCARLO MUZZARELLI  
Sindaco di Modena

Prof. CARLO ADOLFO PORRO  
 Rettore dell'Università di Modena e Reggio Emilia

Col. MARCO PUCCIATTI  
Comandante Provinciale dei Carabinieri di Modena  
(ora Capo Ufficio Polizia Militare di Stabilità del Corpo Generale dell'Arma)

Avv. ENZA RANDO  
Vicepresidente di Libera

Prof. ELIO TAVILLA  
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza Unimore

## *Presentazione*

Ci troviamo a scrivere queste alcune note di presentazione del primo Quaderno del Centro Studi e Documentazione sulla Legalità (CSDL), dedicato agli atti del Seminario su *L'Interdittiva antimafia come strumento nel quadro dell'azione preventiva dello Stato a tutela dell'economia legale*, in concomitanza con il trentesimo anniversario della strage di via D'Amelio, in cui, il 19 luglio del 1992, venne ucciso il giudice Paolo Borsellino, a soli 57 giorni di distanza dalla strage di via Capaci, in cui era stato ucciso il giudice Giovanni Falcone.

Questa coincidenza ci ricorda che l'impegno richiesto per contrastare la mafia è estremamente gravoso e di lunga durata. Lungi dal vedere la fine delle mafie, assistiamo ormai da tempo alla loro crescente diffusione in territori fino a qualche decennio fa immuni, con una devastante, benché per lo più silente, penetrazione nell'economia legale, una sorta di “convergenza tra il sistema economico del cosiddetto ‘libero mercato’ e quello delle organizzazioni criminali”<sup>1</sup>, in una dimensione divenuta ormai internazionale. Va ricordata sempre anche la considerazione di Falcone: “*La mafia è un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio, e avrà anche una fine. Piuttosto bisogna rendersi conto che è un fenomeno terribilmente serio e molto grave e che si può vincere non pretendendo eroismo da inermi cittadini, ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni*”<sup>2</sup>.

Il Seminario sull'interdittiva antimafia rientra in un ciclo di incontri – *Legalità e Territorio* – dedicati a diversi fronti caldi dell'aggressione mafiosa sul territorio e dell'azione posta in essere per contrastarla, a tutela della legalità. Gli incontri, organizzati

<sup>1</sup> Luigi Ciotti, *Si rischia di normalizzare il pericolo mafioso*, in *La Stampa* del 22 maggio 2022.

<sup>2</sup> Da un'intervista di Gianfranco D'Anna a Giovanni Falcone, RaiTre, 30 agosto 1991.



dal CSDL, Centro Studi istituito in convenzione dal Dipartimento di Giurisprudenza e dal Comune di Modena, e dal Tavolo della Legalità, nel quadro del Testo Unico per la legalità della Regione Emilia Romagna, sono stati rivolti in particolare agli studenti, ma anche ai professionisti, agli operatori giuridici ed economici e in generale a tutta la cittadinanza interessata, con il fine di promuovere una cultura della legalità<sup>3</sup>. Tale obiettivo formativo, proprio di tutte le attività del CSDL, è indirizzato a sviluppare una conoscenza di base non meramente divulgativa ma giuridicamente strutturata del fenomeno mafioso e degli strumenti per la sua prevenzione e repressione. A monte, la nota vicenda di *Aemilia* ha costituito la presa di coscienza della vistosa e rovinosa disattenzione e sottovalutazione del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nel territorio emiliano, che ne ha consentito l'esteso radicamento, portato poi alla luce dalla vicenda stessa.

Nell'ambito dell'Università di Modena e Reggio Emilia, tale presa di coscienza si è manifestata in più direzioni che hanno coinvolto particolarmente il Dipartimento di Giurisprudenza, con la proposta, anno per anno, di specifiche iniziative di formazione, molte delle quali organizzate tramite il CSDL. Un riscontro peculiare dello sviluppo di una domanda diffusa di analisi del fenomeno mafioso, di comprensione dei suoi rapporti con il mondo economico e di individuazione delle responsabilità del mondo politico e delle istituzioni, è offerto dalla crescente apertura a questi studi del catalogo della nostra Biblioteca, che fino agli inizi degli anni '80 in argomento era viceversa circoscritto pressoché esclusivamen-

<sup>3</sup> La registrazione degli incontri sui temi del caporalato, del reato d'usura, dell'infiltrazione mafiosa nelle professioni, nonché sull'interdittiva antimafia è accessibile sul sito del CSDL: <https://www.comune.modena.it/legalita-e-sicurezza/lufficio/con-chi-collaboriamo/centro-studi-e-documentazione-sulla-legalita>; la registrazione dell'incontro sul riutilizzo dei beni confiscati alla mafia, organizzato, oltre che dal CSDL e dal Comune di Modena, dal Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità – CRID e da Libera, è accessibile all'url: <https://youtube.com/channel/UCfD9FjGaABKqwwz8MprjWA>.

te alla documentazione istituzionale, specificamente le Relazioni delle Commissioni parlamentari antimafia.

I lavori del Seminario che si presenta sono diretti all'esame dell'interdittiva antimafia, strumento di prevenzione della criminalità mafiosa diretto a escludere da ogni relazione di natura economica con la Pubblica Amministrazione le imprese ritenute a rischio di infiltrazione mafiosa, nel quadro della più ampia azione preventiva dello Stato a tutela dell'economia legale.

In apertura, la relazione della Prefetto di Modena Alessandra Camporota delinea un inquadramento a tutto campo dello strumento di prevenzione, di natura strettamente amministrativa, della documentazione antimafia, di cui l'informazione interdittiva è componente, nell'ampio e complesso contesto delle competenze e dei poteri del Prefetto. La relazione successiva, della ex Prefetto di Reggio Emilia e attuale Consigliere di Stato, Antonella De Miro, approfondisce i profili relativi ai caratteri, agli effetti e ai limiti della documentazione antimafia, e in particolare dell'interdittiva, alla luce dell'esperienza di contrasto alla penetrazione 'ndranghetista condotta nel suo ruolo di Prefetto sul territorio reggiano, che pose i presupposti stessi del processo *Aemilia*. Non periferici rispetto a questo epicentro, ma al contrario strettamente integrati e complementari gli interventi degli altri relatori. Quello del Questore di Modena, Maurizio Agricola, analizza le misure di prevenzione giurisdizionali, personali e in particolare patrimoniali, ablativo e non ablativo, nonché le relative garanzie difensive. Le due relazioni successive immettono nel vivo dell'attività investigativa, indispensabile supporto conoscitivo delle decisioni finali di competenza del Prefetto. La prima di esse, del Comandante provinciale dei Carabinieri di Modena, il Colonnello Marco Pucciatti, focalizza i cambi di strategia della penetrazione mafiosa nell'economia legale del territorio, come messi in luce dalle esperienze investigative dell'Arma dei Carabinieri. La successiva, del Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Modena, il Colonnello Adriano D'Elia, si concentra soprattutto sull'attività ispettiva nei cantieri

di opere pubbliche svolta dal Gruppo Interforze, su disposizione del Prefetto.

L'individuazione come relatori delle Autorità che hanno istituzionalmente il compito di portare avanti l'azione preventiva dello Stato a tutela dell'economia legale, e che per questo sono in prima linea nella lotta contro la mafia, corrisponde al taglio prescelto per il Seminario, in cui l'attenzione è rivolta direttamente al piano concreto e dinamico dell'applicazione di tali strumenti giuridici nella nostra realtà territoriale, lasciando invece fuori campo il dibattito dottrinale sulle misure di prevenzione, dal tema della loro natura giuridica, all'inquadramento costituzionale, al rapporto tra ordinamento interno e diritto sovranazionale. Punto fermo per l'impostazione adottata, il dato di fatto che le misure di prevenzione hanno fin qui superato positivamente il vaglio del giudizio di costituzionalità. Infatti, a fronte delle eccezioni di incostituzionalità formulate nel corso del tempo, i casi di accoglimento sono stati ad oggi circoscritti e mirati al riconoscimento di specifici profili di garanzia, nonché alla compenetrazione dei diritti riconosciuti dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione europea, senza tuttavia travolgere, neppure dopo la nota sentenza De Tommaso della CEDU, la compatibilità delle misure di prevenzione in sé con i principi costituzionali.

L'impostazione data al Seminario si fonda inoltre sulla consapevolezza della cruciale discontinuità ai fini del contrasto alla criminalità mafiosa segnata storicamente dall'introduzione, con la legge 13 dicembre 1982 n. 646, accanto alla repressione penale e alle misure di prevenzione personali, delle misure di prevenzione patrimoniali. Tale cambio di passo avvenne in particolare grazie all'inserimento nel codice penale del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416 *bis*) e alla previsione del sequestro e della confisca dei beni di provenienza illecita nella disponibilità, diretta o indiretta, degli indiziati di appartenenza alla mafia. Vale ricordare che la legge 646/1982 è conosciuta come legge Rognoni-La Torre perché recepisce la proposta di legge di cui Pio La Torre si era fatto promotore in relazione al lavoro svolto come membro della

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, nella VI legislatura, e anche perché fu resa possibile dalla sua tragica morte. L'omicidio di Pio La Torre, parlamentare e segretario regionale del PCI siciliano, avvenuto a Palermo, a fine aprile del 1982, e quello del Prefetto di Palermo, il generale Carlo Alberto dalla Chiesa, seguito a breve distanza, a inizio settembre del medesimo anno, ebbero infatti, com'è noto, una forte risonanza anche al di fuori della cerchia degli addetti ai lavori, che rese non più tollerabile l'inadeguatezza ed estrema lentezza degli strumenti previsti fino ad allora dalle massime istituzioni rappresentative italiane per affrontare la questione mafiosa.

Per quanto concerne specificamente la documentazione antimafia, tematica centrale del Seminario, il divieto di disporre il rilascio ai destinatari di misure di prevenzione in via definitiva di licenze, concessioni ed iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o forniture pubbliche, introdotto dalla l. 646/1982, fu il punto di partenza di una sequenza di disposizioni – tra cui la legge delega n. 47/1994 che introdusse l'informativa prefettizia – che furono poi raccolte e coordinate, con alcune modifiche, nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Con d.l. 6 novembre 2021, n. 152, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, sono state introdotte nuove modifiche al Codice antimafia, quali le misure amministrative di prevenzione collaborativa adottabili dal Prefetto in alternativa all'emanazione di un'interdittiva antimafia in caso di agevolazione occasionale (art. 94 *bis*); il contraddittorio nell'ambito delle attività propedeutiche al rilascio delle informazioni antimafia, in assenza di esigenze di celerità o di salvaguardia di procedimenti o attività processuali in corso; l'obbligo per il Tribunale di sentire, ai fini della decisione in ordine alla richiesta di applicazione del controllo giudiziario proposta dalle imprese destinatarie di informazione interdittiva e che abbiano impugnato il relativo provvedimento, anche il Prefetto che ha adottato l'informazione interdittiva (art 34 *bis*, comma 6). Un commento a queste modifiche esula dal presente Quaderno in quanto approvate successivamente alla data di svolgimento del Seminario oggetto della pubblicazione.

A conclusione di queste note, porgiamo un sentito ringraziamento alle autorità – la “squadra” – protagoniste dell’impegno istituzionale contro l’infiltrazione mafiosa, che hanno accolto il nostro invito a partecipare a questo incontro portandoci la loro competenza e la loro esperienza. La loro compresenza ha fatto di questo pomeriggio di studio un osservatorio privilegiato del momento dinamico delle interazioni legislativamente previste tra loro, nella collaborazione per il fine unitario della tutela della legalità sul territorio, e in particolare, per quanto concerne la tematica affrontata, nel campo delle attività economiche. Grazie anche alle autorità che hanno avviato i lavori del Seminario con il loro saluto: il Rettore, il Direttore del Dipartimento, il Sindaco. Autorità prive delle competenze dirette proprie della “squadra” e tuttavia nodi di rilevanza centrale della “rete”, protagoniste a pieno titolo della reazione del territorio sano contro l’inquinamento mafioso. E ancora grazie a tutti coloro che, singolarmente o in quanto parte di organizzazioni e associazioni – menzioniamo in particolare Libera, che ha preso parte direttamente ai saluti iniziali – hanno partecipato all’intenso pomeriggio di lavoro, a partire dagli studenti, primi destinatari dell’iniziativa.

MARIA PAOLA GUERRA e ANDREA BOSI

I.  
*SALUTI*

ANDREA BOSI

Ringrazio i relatori che hanno accettato di partecipare a questo importante incontro pensato dalla professoressa Guerra insieme al professor Tavilla, al Comune di Modena, al Centro Studi e Documentazione sulla Legalità che, come sapete, è stato costituito dal Comune di Modena e dall'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia presso il Dipartimento di Giurisprudenza. È una delle iniziative che il Comune ha cercato di promuovere negli ultimi anni per portare avanti – all'interno del Testo unico per la legalità della Regione Emilia Romagna – una serie di azioni di promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.

Naturalmente ciascuno, per quanto di competenza e con gli strumenti a propria disposizione, cerca di fare la propria parte: il Tribunale, la Procura, le Forze dell'ordine, i rappresentanti del Governo, i Prefetti. A Modena abbiamo cercato di costituire una rete, tra istituzioni, Università, associazioni, Terzo settore, impegnata per la cultura della legalità su tutti i livelli a cominciare da quello scolastico, attraverso seminari e itinerari didattici nelle scuole, fino alla grande collaborazione che si è creata con l'Università, con gli Ordini professionali, con il Tribunale e con le Forze dell'ordine nella costruzione di una serie di iniziative rivolte ai professionisti e agli studenti universitari. Anche oggi abbiamo diversi studenti del Dipartimento di Giurisprudenza, in particolare del corso di diritto amministrativo. Tutte queste azioni concorrono al quadro che abbiamo cercato di definire come azioni mirate, regolamentate anche da una serie di accordi, di protocolli, che legano e disciplinano i rapporti tra le diverse istituzioni che hanno il precipuo obiettivo di promuovere la cultura della legalità in un territorio che è quello modenese e dell'Emilia Romagna, come anche

di altre regioni, perché anche nel nord Italia occorre tenere sempre alta l'attenzione. Per questa ragione da anni promuoviamo una serie di cicli di incontri anche a livello universitario, grazie a una grande disponibilità che le istituzioni locali hanno sempre dimostrato per venire a parlare, spiegare, soprattutto ai giovani, che cosa fa lo Stato, che cosa possono fare le istituzioni e anche gli Enti locali e quali sono gli strumenti a disposizione di ciascuna componente dello Stato appunto per tenere l'attenzione sempre a un livello di guardia. Io ho già parlato troppo e me ne scuso, per cui darei subito la parola al Magnifico Rettore: questa è una iniziativa, infatti, in primo luogo del Dipartimento di Giurisprudenza e dell'Università degli studi, la parola, allora, innanzitutto al padrone di casa – anche se siamo dematerializzati in questa *room* digitale – quindi al Magnifico Rettore, il professor Porro.

CARLO ADOLFO PORRO

Grazie Andrea, buonasera a tutte e a tutti, io sono molto grato innanzitutto ad Andrea Bosi e Maria Paola Guerra per aver organizzato questo evento così importante sia per la tematica che viene affrontata sia ovviamente per la caratura dei relatori e delle relatrici, come è già stato ricordato.

Quindi saluto innanzitutto il Sindaco di Modena che vedo in buona forma, saluto ovviamente il Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza e saluto appunto i vari relatori: il Prefetto di Modena, il Consigliere di Stato, il Questore di Modena, il Comandante provinciale della Guardia di finanza e il Comandante provinciale dei Carabinieri, quindi un caloroso saluto e un abbraccio a tutti e a tutte.

Ovviamente io mi limiterò a riprendere alcuni aspetti e in particolare tre punti a cui ha già accennato Andrea. Il primo è che una adeguata conoscenza delle modalità di penetrazione mafiosa e degli strumenti predisposti dall'ordinamento per contrastarla deve costituire oggi un contenuto fondamentale per quanto riguarda gli studi



universitari, sia a livello di corsi di laurea ovviamente, sia a livello postlaurea, come peraltro (è già stato ricordato) diverse iniziative di formazione, sviluppate negli ultimi anni dal nostro Ateneo, testimoniano e stanno testimoniando.

Secondo punto. I relatori e le relatrici di oggi costituiscono le massime autorità della Pubblica Amministrazione che svolgono concretamente attività di contrasto e di prevenzione della diffusione dell'economia mafiosa e del tentativo di infiltrazione dell'economia mafiosa nel nostro territorio. L'iniziativa di oggi, quindi, rappresenta un'occasione di grande interesse per conoscere la realtà di questa insidia nelle sue capillari diramazioni, attraverso le riflessioni dettate dalla competenza delle autorità stesse che ne contrastano l'azione o i tentativi di azione.

E ultimo, permettetemi di ribadire un aspetto che è caratteristico del nostro territorio anche a livello istituzionale, particolarmente significativo a mio avviso, cioè che la partecipazione di queste autorità, contestualmente, a questo seminario, è ulteriore testimonianza e offre l'occasione per sottolineare le importanti occasioni di collaborazione e di sinergia tra i loro distinti ruoli e le differenti competenze, che nell'insieme sono a base di un'organizzazione statale e periferica articolata e coesa nell'azione di tutela della legalità nel nostro territorio. Quindi, grazie a tutte e a tutti e cordiali auguri di buon lavoro.

ANDREA BOSI

Grazie mille, professore, e adesso darei la parola al secondo padrone di casa, cioè il Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza, prof. Tavilla.

ELIO TAVILLA

Io non ho molto da aggiungere, più di quanto ha detto il Magnifico Rettore. Posso intanto ringraziare con gratitudine tut-

ti gli ospiti presenti, non soltanto il Rettore Carlo Porro, che ci ha onorato con la sua presenza, ma anche il Sindaco di Modena Giancarlo Muzzarelli, che dimostra la sensibilità che questa città in particolare ha sempre avuto nei confronti del contrasto alla mafia. E poi i relatori: avremo modo di sentire il nuovo Prefetto di Modena, la dottoressa Camporota, l'ex Prefetto di Reggio Emilia, la dottoressa De Miro. Mi fa piacere inoltre salutare con molto calore il dottor Agricola, che vedo qui dopo un po' di tempo, almeno a video; siamo rimasti bloccati a febbraio con quel famoso convegno sulla polizia e poi è arrivata la pandemia. Saluto poi Adriano D'Elia, Comandante provinciale della Guardia di finanza, e Marco Pucciatti, con cui già abbiamo avuto modo di collaborare per i nostri rapporti con il Corso allievi ufficiali dei Carabinieri dell'Accademia militare. Ne approfitto per fare i complimenti a lui e a tutti i suoi colleghi per le brillantissime operazioni di contrasto alla mafia e in generale alle cosche mafiose che la cronaca in questi giorni ha registrato. Gratitudine, infine, alla collega Maria Paola Guerra, che ha fatto uno sforzo molto sentito, devo dire, ma anche molto competente in questo quadro di seminari sulla legalità e territorio.

Oggi iniziamo con l'interdittiva, uno degli strumenti giuridici di contrasto più delicati, sia dal punto di vista dei presupposti legittimanti che da quello degli effetti nell'economia, per la qual cosa si tratta di un mezzo che va, come posso dire, pensato bene, anche per evitare che possa essere oggetto di ricorsi.

Il Dipartimento è onorato di ospitare, anche se virtualmente, questa manifestazione davvero molto importante. Io ringrazio tutti e col cuore auguro a tutti buon lavoro.

ANDREA BOSI

Grazie mille, professore. Abbiamo la fortuna di avere collegata la Vicepresidente di Libera, l'avvocata Enza Rando, e anche se so che non vuole, le chiederei lo stesso anche solo due parole, visto

che il Comune di Modena, per questa rete che ha cercato di costruire in tanti anni, ha sempre avuto un interlocutore estremamente competente e disponibile nell'associazione Libera. Le chiederei di portare un saluto perché quello che fa quotidianamente l'associazione soprattutto nei percorsi didattici, in particolare nelle scuole e nelle iniziative rivolte ai più giovani, credo debba essere portato ad esempio.

ENZA RANDO

Grazie, un saluto a tutti. Io in realtà volevo solo ascoltare. Credo che sia un momento importante, sia per il tema che per il tenore dei relatori. È un tema molto importante, molto delicato, e credo che l'Università abbia proprio questo ruolo: far conoscere e andare in profondità.

L'interdittiva antimafia è un istituto di cui a volte sentiamo parlare quasi come se fosse di intralcio anziché a supporto della buona economia. Quindi io credo che sia una cosa preziosa che l'Università di Modena voglia fare una riflessione su questo tema con dei relatori così competenti, che conoscono a fondo la problematica. Con la professoressa Guerra abbiamo ragionato su questo e credo sia forse una delle prime Università che sta approfondendo e ragionando su questo istituto delicato che noi di Libera abbiamo sempre difeso e che continuiamo a difendere, perché pensiamo che sia a garanzia della buona economia e che deve essere governato bene. Le mafie al nord non vengono per avere espansione solo territoriale, ma vengono per avere estensione economica. E questo è un importante istituto di prevenzione.

Sono qui per ascoltare. È uno strumento che conosco ma è sempre importante imparare. Grazie veramente all'Università, a tutto il gruppo e, diciamo, anche per l'attenzione dell'Università presente con i suoi massimi rappresentanti, il Magnifico Rettore, il Direttore del Dipartimento. Grazie anche alla città, che si è distinta per aver approfondito, capito e conosciuto i temi. Proprio quan-

*Saluti*

do si capiscono e si conoscono, si difendono di più: abbiamo visto la capacità della Pubblica Amministrazione, del Sindaco, di individuare delle cose e di denunciarle. Credo che sia una cosa bella, importante.

Un grande saluto da parte di Libera, diciamo non solo Libera Modena, ma Libera nazionale. Grazie.

ANDREA BOSI

Grazie mille a Enza. Io darei subito la parola al primo cittadino, al nostro Sindaco anche perché, Enza, gli hai fatto un bell'*assist*.

GIANCARLO MUZZARELLI

Intanto buon pomeriggio, anche io ringrazio e saluto i presenti, gli organizzatori e i relatori. Siamo qui tutti online dietro a questo schermo in attesa di poter riprendere, spero a breve, gli eventi in presenza.

Come sapete, come vi ho detto, io sono in quarantena dopo la mia positività e colgo l'occasione anche oggi per ringraziarvi tutti e tutte per gli auguri e la vicinanza. Ho deciso di partecipare non solo perché per me è dovere, ma anche perché questo è un argomento molto importante. Provo a consumare un po' di minuti ma a mettere in fila un ragionamento, perché essere amministratore pubblico vuol dire fidarsi degli altri, significa sapere, vuol dire provare a fare le cose per bene, e gli appuntamenti sono importanti perché dobbiamo creare relazioni.

Vorrei ricordarlo, in questo territorio, dal 2012 ad oggi non ci siamo fatti mancare nulla... se penso al terremoto, l'alluvione, le trombe d'aria, insomma, non ci siamo proprio fatti mancare niente. Il terremoto è stato forse il momento in cui abbiamo avuto più coraggio reattivo. È stato un momento difficilissimo, però è stato anche un momento molto produttivo, forse il momento in cui gli anticorpi della nostra comunità hanno ricercato le risposte più

avanzate. In quel momento avevamo bisogno di costruire regole per creare gli anticorpi, per aumentare la conoscenza e la protezione del territorio proprio quando quel territorio era più debole e poteva essere aggredito con più forza, perché “l’appetito dei terremoti” è da sempre vorace. In quell’occasione è stato importante aver ragionato insieme al Presidente Errani, insieme agli organi del Governo, aver costruito il GIRER, il Gruppo investigativo interforze, aver costruito i percorsi e gli accordi che abbiamo sottoscritto a Rimini per rafforzare le strategie della *white list* e per cercare di avere quella che è la base del lavoro della Pubblica Amministrazione: la conoscenza, le garanzie, sapere con chi si ha a che fare. Questa è la cosa più difficile in assoluto e fare il punto credo che sia estremamente importante, dare il senso dell’etica dell’amministrazione, che per noi è fondamentale.

E naturalmente il rischio che si corre è nella quotidianità. La politica e il suo valore di servizio vengono spesso intaccati da azioni disoneste, da soggetti che ne traggono profitti personali con discredito della maggioranza di chi opera con competenza, onestà e per la comunità. Come accennato poco fa dalla dottoressa Rando, quando una certa persona mi ha avvicinato ho capito che c’era un possibile tentativo e, poiché per fortuna avevo un appuntamento col Comandante dei Carabinieri, ne ho approfittato e credo che abbiamo fatto un buon lavoro. Io ringrazio tutte le Forze dell’ordine per ciò che hanno fatto in questi anni. Credo sia stato un bel segnale. È una cosa che ha risvegliato l’attenzione nel nostro territorio. Un giorno il Colonnello Pucciatti mi ha detto: “Volevano venire a Modena perché credevano che fossimo un po’ deboli e invece hanno trovato pane per i loro denti”. Credo sia questo un segnale molto forte, che qui c’è una compattezza, c’è un forte gioco di squadra e che dobbiamo continuare a creare gli anticorpi e dare dei buoni esempi. Il buon esempio non l’ho dato io, il buon esempio lo hanno dato le Forze dell’ordine che hanno lavorato anni per cercare di trovare le condizioni e le risposte necessarie. Ed è per que-

sto che io ringrazio tutti, perché il nostro compito è ridare fiducia alle istituzioni.

Nel dopo Covid dare fiducia alle istituzioni ha un valore doppio, non solo perché abbiamo riscoperto una sanità pubblica necessaria ma anche perché abbiamo bisogno di istituzioni che devono continuare a garantire percorsi di trasparenza, investimenti e futuro per le nostre comunità. Io ringrazio la dottoressa Rando perché Libera è un riferimento per noi estremamente importante. Sono d'accordo quando Libera afferma che siamo in una fase nuova per l'azione della criminalità organizzata nel nostro paese e che le emergenze che stiamo vivendo, quella sanitaria, quella sociale, quella economica, sono emergenze nelle quali la mafia si infila e quindi in questi contesti di difficoltà economica dobbiamo alzare le antenne proprio perché le associazioni mafiose mirano a consolidare le proprie attività. Ci sono tante situazioni di debolezza che naturalmente offrono lo spazio per un ragionamento complicato. E quindi il lavoro nostro è un lavoro necessario, di squadra – e io mi sento in squadra – e soprattutto un lavoro di garanzia per le nostre comunità. E allora dobbiamo continuare a portare avanti le azioni necessarie affinché la legalità diventi parte integrante del nostro vivere quotidiano, del nostro operare a partire da noi amministratori locali che rappresentiamo il primo livello.

In questo senso a Modena stiamo facendo diverse cose importanti nell'asse della cultura della legalità. L'impegno che ha contraddistinto il nostro Ente in questi anni ci è riconosciuto ma dobbiamo continuare. Cito alcuni esempi. Penso a quanto riguarda il gioco d'azzardo: siamo quelli che hanno ridotto l'orario di funzionamento delle *slot-machines* anche prima dell'accordo fra Stato e Regioni, ma soprattutto siamo stati tra i primi a mappare i luoghi sensibili della città, gli ospedali, le scuole, i luoghi di culto, i centri di aggregazione giovanile, e abbiamo fatto chiudere le sale da gioco troppo vicine a quei luoghi. Era un segnale che dovevamo dare per dire: ci stiamo guardando, vi stiamo guardando. Il nostro impegno nel corso degli anni si è manifestato attraverso una vera e

propria rete tra soggetti istituzionali e associativi al fine di costruire uno strumento di difesa del territorio modenese. Abbiamo operato nella cornice della legge regionale, del testo unico per la legalità, abbiamo costruito un Centro di documentazione e studi per la legalità che oggi è protagonista di questo momento con l'Università e soprattutto abbiamo costruito una vera e propria Consulta per la legalità, che è il Tavolo per la legalità del Comune, cui aderiscono circa trenta realtà della città. Siamo perfettamente consapevoli che oltre al contrasto e alla prevenzione è necessario promuovere la cultura della legalità nelle scuole e per questo, attraverso l'Ufficio per la sicurezza e legalità, abbiamo costruito molti itinerari didattici negli istituti scolastici. Infine, abbiamo assunto un impegno attraverso anche il lavoro della nostra segretaria comunale dottoressa Di Matteo, abbiamo operato con l'assessore Bosi su tutto il tema della contrattualistica dei lavori pubblici, dei servizi e forniture, abbiamo lavorato sul protocollo di intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici. Stiamo monitorando passo passo, ma non siamo mai contenti perché sappiamo che non riusciamo mai a essere sicuri. Perché la cosa poi più complicata è che alla fine tu hai sempre qualche dubbio e allora vai dal Prefetto, vai a parlare con le Forze dell'ordine, provi a trovare una risposta aggiuntiva di cui tu hai bisogno per sentirti un po' più tranquillo. Nel 2020 abbiamo fatto 25 gare e abbiamo fatto certificazioni antimafia e verifiche di *white list* per 91 imprese (nel 2019 erano 42 e abbiamo fatto 48 *white list*). Abbiamo lavorato nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e infine abbiamo lavorato anche con la certificazione antimafia: noi la chiediamo anche per la concessione di contributi inferiori a 150.000 euro. Qualcuno ci ha considerato persone che vogliono rallentare e che vogliono essere dei burocrati. Forse un pochino potrebbe essere vero, ma non abbiamo rallentato un bel niente. Abbiamo cercato di ampliare soltanto la fase di conoscenza, per essere più tranquilli e per fare le cose per bene.

L'impegno che abbiamo assunto è un impegno civile di tutti, donne e uomini delle Forze dell'ordine, professori, studenti, magistrati, giornalisti, politici, dirigenti imprenditori, sindacalisti, militari. La mafia non guarda in faccia nessuno e ha usato la violenza contro tutti. Allora questo impegno è un impegno che noi oggi vogliamo ribadire ed è necessario continuare insieme, ciascuno nel proprio ruolo, e l'impegno è unico per tenere alta la guardia. Credo che quell'idea dell'*Una Acies*, dell'unica squadra, che viene rappresentata anche nell'immagine della nostra Accademia sia un elemento strategico che noi dobbiamo portare avanti se poi vogliamo fare le cose impossibili, come ci dice il nostro gonfalone, *Avia Pervia*. Sono due elementi di un impegno costante che dobbiamo utilizzare ogni giorno nel nostro lavoro per dare il buon esempio e per costruire una comunità migliore. È un'operazione difficilissima, bisogna che ci mettiamo tutti la faccia, l'impegno, la forza e la passione nel credere in una comunità vera e profonda. Io vi ringrazio di cuore per quello che state facendo e facciamolo insieme per il bene di Modena.

ANDREA BOSI

Grazie mille, Sindaco. Il territorio di Modena da qualche settimana ha un nuovo Prefetto, la dottoressa Alessandra Camporota, e, visto che fra i 250 partecipanti a questo incontro ci sono anche molti studenti e studiosi di diritto amministrativo, credo che sia importante proprio partire dal nostro nuovo Prefetto chiedendo magari anche uno sguardo d'insieme sulle competenze del Prefetto unitamente a quelle che sono le competenze nelle attività di prevenzione della criminalità organizzata. La dottoressa Camporota è qui nel nostro territorio da poche settimane ma ha già fatto tantissimi incontri e quindi credo che sarà molto interessante e significativo ascoltarla come prima relazione di questo nostro incontro.



II.  
*RELATORI*

*Le competenze del Prefetto nelle attività  
di prevenzione della criminalità organizzata.  
Uno sguardo al territorio della provincia di Modena*

Grazie. Buonasera a tutti. Saluto il Rettore Porro, il Direttore Tavilla, la Professoressa Guerra, con la quale abbiamo organizzato l'incontro, il Sindaco Muzzarelli, il moderatore, l'Assessore Bosi, e gli interlocutori del Tavolo della legalità, la dottoressa Rando, i responsabili provinciali delle Forze dell'ordine. L'avete detto, sono qui da un mese, è un mese oggi, però ho già stabilito una rete di contatti, perché ho trovato una "rete" consolidata di rapporti e di collaborazione, di grande professionalità. È questo un territorio forte, un territorio con una tradizione storica di sofferenze, di lotte, di resistenza, di capacità di resilienza. Sono orgogliosa di poter operare in questa realtà, alla quale mi accosto con umiltà e quindi nella mia analisi cercherò di dare anche uno sguardo su questa provincia, nella parte finale dell'intervento. Voglio innanzitutto salutare tutti i partecipanti, so che oggi il seminario è diretto anche agli studenti, ne siamo orgogliosi; tra l'altro saluto in maniera affettuosa la Prefetto De Miro: la presenza e l'intervento qualificante della Consigliere di Stato De Miro, cari studenti, sarà in particolare per voi preziosa; saluto gli amministratori locali, i rappresentanti degli ordini professionali, il mondo dell'associazionismo; saluto anche, mi permetterete, i miei colleghi, i miei amici Prefetti del territorio dell'Emilia Romagna, che ho invitato, ai quali ho inoltrato il link, e che credo che oggi ci seguiranno e che io oggi rappresento, mi sento di rappresentare veramente l'impegno dei miei colleghi che, in questo come in altri territori, è costante e molto forte.

Con riferimento al tema che mi è stato assegnato cercherò di essere abbastanza sintetica. È chiaro, sappiamo tutti, che l'aggres-

sività, la pervasività delle organizzazioni criminali che ha caratterizzato gli ultimi quarant'anni della nostra storia ha determinato comunque una accresciuta consapevolezza, e questo territorio ne è testimone, dell'importanza di contrastare efficacemente le infiltrazioni mafiose attraverso azioni convergenti della magistratura, delle forze dell'ordine, delle prefetture, con strumenti sia preventivi che repressivi, e con successivi e sempre più stringenti interventi normativi, che hanno trovato poi un'articolata disciplina nella materia del Codice antimafia, che è tuttora in costante evoluzione, anche grazie agli interventi della giurisprudenza. In questo quadro, il Prefetto svolge un ruolo di grande responsabilità, perché è garante sul territorio della tutela della coesione sociale, sia attraverso la prevenzione dei fattori che potenzialmente la minacciano, sia favorendo la composizione di eventuali conflitti sociali in atto, proprio perché rappresenta idealmente l'avamposto sul territorio delle complesse attività di lotta alla corruzione e a ogni forma di illegalità.

Il Consiglio di Stato afferma al riguardo che l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza, e costituisce naturalmente una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica. In un tale contesto si pone l'azione preventiva delle prefetture. Il Prefetto, lo sapete, rappresenta lo Stato e il Governo sul territorio, è autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui è attribuita la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, e la garanzia del corretto funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Ecco perché nel corso degli anni l'istituto prefettizio è stato dotato di maggiori strumenti di intervento, finalizzati a impedire che gli appetiti della criminalità organizzata possano inquinare e corrompere il settore economico-sociale. E quindi parliamo di accertamenti antimafia, di vigilanza sugli enti locali, di patti di legalità, di controllo sull'esecuzione dei contratti pubblici, di monitoraggio sui patrimoni sequestrati e poi confiscati alla criminalità organizzata. Negli ultimi anni, alcuni sondaggi svolti sul territorio, anche con riferimento al mondo imprenditoriale, ci dicono poi – particolarmente

te questo è successo nell'anno della pandemia – che un campione significativo di chi è stato intervistato riterrebbe utile incrementare ulteriormente le funzioni del Prefetto anche, appunto, nella lotta alla mafia e alla corruzione. È chiaro, quindi, che è necessario che, accanto ad un'efficace azione antimafia a carattere repressivo, che è svolta dall'autorità giudiziaria con la collaborazione indispensabile, anche in questo settore, delle Forze dell'ordine in qualità di polizia giudiziaria, venga assicurato dal Prefetto anche un capillare e costante impegno di prevenzione amministrativa. Tale impegno riveste una valenza strategica, come abbiamo già messo in evidenza, proprio perché è finalizzato a colpire le organizzazioni criminali nei loro interessi economici e quindi a tutelare l'economia legale, bonificando il mercato attraverso l'esclusione dalla possibilità di operare delle persone fisiche, delle imprese, delle associazioni, dei consorzi, inquinati o inquinanti.

Farò solo alcuni rapidi riferimenti al tema della documentazione antimafia, perché ne parlerà con grande professionalità ed esperienza la Prefetto De Miro. Sappiamo che il termine documentazione antimafia si riferisce a quello strumento amministrativo che si declina nella duplice tipologia della cosiddetta comunicazione e della cosiddetta informazione.

Si tratta di un'attività di verifica preventiva, rispetto alla stipulazione di determinati contratti o al rilascio di determinati provvedimenti ampliativi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in merito all'eventuale esistenza, a carico dei soggetti interessati, di cause ostative connesse a procedimenti o provvedimenti definitivi di applicazione di misure di prevenzione o di condanna per determinati delitti ovvero alla, sussistenza o meno, nei confronti di società e imprese interessate, di elementi relativi – è questo il nodo – a tentativi di infiltrazione mafiosa.

I due tipi di accertamento, quindi, la comunicazione, che si riferisce alla mancanza di motivi ostativi, e l'altro, l'informazione, che si riferisce all'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, sono molto diversi. La diversità sta nel fatto che nel primo caso si verifi-

ca la corrispondenza del fatto alla norma nell'esercizio di un'attività amministrativa di carattere vincolato, mentre nella seconda ipotesi, cioè per le informazioni antimafia, bisogna condurre una vera e propria indagine, attraverso la ricostruzione anche dell'assetto societario dell'impresa, per poter valutare il pericolo di ingerenze indebite. In particolare, le informazioni antimafia si distinguono per uno spiccato momento di autonomia valutativa da parte del Prefetto proprio nel soppesare il rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa, perché gli accertamenti connessi possono prescindere dagli esiti di indagini preliminari o dello stesso giudizio penale, che comunque il Prefetto ha il dovere di esaminare in presenza dei cosiddetti reati spia, ma che non sono vincolanti per l'apprezzamento che, a fini preventivi, il Prefetto stesso è chiamato a compiere in ordine al rischio di condizionamento mafioso. La delicatezza evidente degli interessi sottesi alla previsione della documentazione antimafia e l'esigenza di ordine pubblico che la legislazione antimafia supporta e difende proprio a livello preventivo giustificano, quindi, anche la portata derogatoria di tali istituti rispetto alle generali regole sul procedimento amministrativo, nonché l'attenuazione di alcune garanzie procedurali, così come è anche riconosciuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Oggi gli effetti della distinzione tra le comunicazioni e le informazioni antimafia, dapprima grazie alla giurisprudenza amministrativa, poi recepita dal legislatore, son venuti meno, consentendo al Prefetto, e questo è importante, di poter comunque eseguire gli accertamenti tipici dell'informativa anche qualora gli si chieda di emettere una comunicazione antimafia. Ne consegue, quindi, la possibilità per lo Stato di non riconoscere come operatori economici i soggetti a rischio di legami mafiosi, non soltanto quando essi debbano stipulare contratti con la Pubblica Amministrazione al di sopra di una certa soglia, ma anche quando svolgano attività che richiedono l'autorizzazione dell'amministrazione. In definitiva, anche in presenza di una richiesta di comunicazione antimafia il Prefetto è legittimato all'adozione eventuale di un'informativa antimafia di carattere interdittivo, laddove nell'approfondimento,

in fase di svolgimento delle verifiche, ravvisi dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

È importante sottolineare come le attività di verifica e di accertamento richiedono un sinergico scambio comunicativo, una costante collaborazione tra prefettura, Forze dell'ordine, Direzione Investigativa Antimafia e Autorità Giudiziaria, proprio perché il Prefetto ha necessità di ottenere, ai fini della decisione, una piena e completa cognizione di tutti gli elementi rilevanti. È, in particolare, l'attività di supporto assicurata in seno alla prefettura dal Gruppo Interforze antimafia, che opera sotto il coordinamento della prefettura ed è composto da un dirigente della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, da un ufficiale della Guardia di Finanza, in questa provincia anche da un dirigente della sezione operativa di Bologna della Direzione Investigativa Antimafia, da un rappresentante del Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna (GIRER), già citato dal Sindaco, e poi, in una formazione più allargata, anche – e per me sono presenze molto qualificanti – dal rappresentante dell'Ispettorato territoriale del lavoro e da quello del Provveditorato interregionale alle Opere Pubbliche di Bologna.

Mentre nello strumento della documentazione antimafia, che sulla base del Codice antimafia prevede che il soggetto attivo della verifica sia la parte pubblica, nello strumento invece dell'iscrizione in *white list* presso la prefettura, che è stato previsto dalla legge anticorruzione, la legge numero 190 del 2012, soggetto attivo diventa l'operatore economico privato che vuol contrarre con la Pubblica Amministrazione in determinati settori che la legge considera a maggior rischio e che sono individuati dalla stessa normativa. Cito ad esempio: il trasporto di materiale a discarica per conto terzi, il trasporto e lo smaltimento di rifiuti, l'estrazione, la fornitura e il trasporto di materiali inerti, attività in maggior parte connesse al settore edilizio. L'iscrizione in *white list* certifica un'impermeabilità dell'imprenditore alle infiltrazioni mafiose. Le *white list* hanno assunto quindi un carattere di assoluta complementarità ma

di grande rilevanza rispetto alla documentazione antimafia di cui al Codice antimafia, esercitando però anche, nello stesso tempo, un'influenza proattiva sul tessuto imprenditoriale. La loro introduzione, che fu voluta in origine dal legislatore nel contesto dell'emergenza della ricostruzione post terremoto in Abruzzo e in Emilia Romagna e poi è stata estesa a tutto il territorio nazionale, rappresenta infatti un'evoluzione normativa, così come è stato autorevolmente affermato: si passa da una normativa di tipo repressivo a una di tipo preventivo e addirittura a una di tipo premiale. La *ratio*, innovativa, di questo istituto risiede proprio nel promuovere nuove forme di legalità partecipata da parte degli operatori economici privati in un settore delicato come quello degli appalti pubblici, attraverso l'incentivo di una semplificazione procedimentale degli adempimenti e quindi una manifesta disponibilità dei singoli operatori economici ad assoggettarsi a maggiori e più vigorosi controlli antimafia, secondo un principio di trasparenza collaborativa o rafforzata, che, da una parte, permette proprio di costruire e alimentare una maggiore reciproca fiducia tra lo Stato e il comparto degli imprenditori, mentre, dall'altra, fornisce anche un importante presidio di legalità in tutta la filiera delle imprese coinvolte nella realizzazione dell'opera pubblica.

Altro strumento normativo attivabile dal Prefetto in questo settore è il controllo sui cantieri di imprese interessate dall'esecuzione di lavori pubblici, previsto dall'articolo 93 del Codice antimafia, attività che verranno poi illustrate nel dettaglio dal Comandante provinciale della Guardia di Finanza Colonnello D'Elia e che prevedono naturalmente anch'esse un forte supporto del Gruppo Interforze.

Quindi, come rapidamente accennato, l'interdittiva, per le sue caratteristiche ed in particolare in un territorio come quello della provincia di Modena, caratterizzato da una così elevata vocazione imprenditoriale, rappresenta sicuramente uno strumento prezioso nell'ottica di prevenzione e di tutela contro una permeabilità criminale che, purtroppo, come è già stato messo in evidenza, non

lascia immune nessun territorio, nemmeno quello di questa provincia, e contro la quale – mi associo – è “la rete” che deve lavorare tutta insieme.

Per i ristretti tempi del mio intervento, e perché poi voglio arrivare anche a un rapido sguardo sulla provincia di Modena – è doveroso, sono qui da un mese ma sento di doverlo a questo territorio – farò solo brevi cenni alle altre competenze del Prefetto in materia antimafia. Come ho detto prima, si tratta delle competenze generali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza – che si esercitano anche attraverso lo strumento principe del Comitato per l'ordine pubblico e la sicurezza – insieme a una modalità di svolgimento e di attuazione degli adempimenti amministrativi che la prefettura sul territorio è chiamata a svolgere. Nel senso che queste competenze possono essere svolte tutte, dalla concessione dell'autorizzazione al porto d'armi, alle licenze delle guardie giurate, in un'ottica di prevenzione della criminalità. Sono convinta di questo e quindi l'impegno deve essere a tutto campo.

Accennerò alle attività connesse alla confisca dei beni sequestrati alla criminalità organizzata. Presso la prefettura opera un nucleo di supporto all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati. È composto, oltre che da rappresentanti delle Forze dell'ordine, da rappresentanti del Tribunale, della Camera di commercio e dei Sindaci interessati a formulare manifestazioni d'interesse nei riguardi dei beni definitivamente confiscati, ed è un organo che affianca il Prefetto nel monitoraggio dei beni assegnati dall'Agenzia sul territorio, per individuare eventuali situazioni di degrado, abbandono, utilizzo distorto, insomma, dei beni medesimi. Quindi, anche in questo caso, un'attività di presidio territoriale.

In materia di antiracket e antiusura c'è uno strumento – anche se in questo momento richiede requisiti stringenti e un'istruttoria un po' lunga e complessa, perché è legata alla conclusione e all'esito dei procedimenti giudiziari – che è il Fondo di solidarietà per le vittime del racket, ora unificato con quello delle vittime dell'usura,



che prevede diversi benefici, dall'elargizione pecuniaria alla concessione di un mutuo, per l'accesso ai quali la prefettura cura le relative istruttorie, redige un dettagliato rapporto al Comitato di solidarietà, che delibera poi l'accoglimento o il rigetto delle istanze. E su questo mi sento di dire – in particolare alla presenza di Libera ma altresì degli amministratori locali e di tutto il tessuto istituzionale e associativo (ricordando peraltro che la settimana scorsa si è tenuto un seminario proprio sul tema dell'usura, e che quindi della sensibilità di questo territorio ho la certezza) – che anche su questo versante andrebbe sicuramente implementata la propensione alla denuncia, proprio per favorire l'emersione di situazioni che, anche alla luce della crisi economica e sociale in corso, non possono che essere in misura più significativa rispetto ai numeri veramente risibili delle istanze di accesso al Fondo che risultano alla prefettura.

Farei infine un riferimento essenziale alla materia dello scioglimento dei Consigli comunali conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso, quindi al Testo unico degli enti locali, agli articoli 143 e seguenti. È una misura di carattere eccezionale e cautelare prevista dall'ordinamento per situazioni straordinarie, che si hanno nelle ipotesi di collusione anche indiretta o comunque di interferenza, non solo voluta ma anche subita, degli organi elettivi e burocratici di Comuni e Province con la criminalità organizzata di stampo mafioso. Dopo un primo orientamento della Corte Costituzionale, che fin dal '93 aveva circoscritto lo straordinario potere di scioglimento ai casi di presenza di situazioni fattuali evidenti, il Consiglio di Stato ne ha nel tempo consolidato, così come ha fatto per il potere interdittivo, la finalità preventiva e cautelare, rimarcandone la straordinarietà e la natura di atto di alta amministrazione. L'ipotesi di scioglimento dell'ente quindi può essere determinata, ai sensi dell'art. 143 del TUEL, non solo dal collegamento di politici e burocrati locali con la criminalità organizzata ma anche da un loro condizionamento. Si tratta di un procedimento molto articolato, che prevede un impulso del Prefetto competente per territorio, l'esercizio dei poteri di accesso all'ente attraver-

so una apposita Commissione e, sentito il Comitato ordine pubblico e sicurezza, una relazione al Ministro dell'Interno nella quale il Prefetto deve dare conto in modo approfondito degli eventuali elementi idonei a motivare lo scioglimento del Consiglio comunale, ai fini di un'eventuale deliberazione del Consiglio dei Ministri e dell'emanazione poi di un decreto di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica. Com'è noto, l'eccezionale potere esercitato in via sostitutiva determina, insieme con lo scioglimento degli organi elettivi, l'insediamento di una Commissione straordinaria che svolge l'essenziale funzione del ripristino della legalità violata, con poteri di annullamento e revoca di atti già adottati dalla disciolta amministrazione collusa con la mafia e con la finalità di condurre l'ente a nuove elezioni.

Uno sguardo al territorio di Modena, come promesso. Tutti gli strumenti che ho rapidamente elencato sono strumenti di prevenzione della penetrazione della criminalità organizzata che, in un tessuto economico sociale come quello di Modena, acquistano una particolare valenza. C'è un'economia che si manifesta tutt'oggi, nonostante la forte crisi economica che l'ha colpita in maniera severa, come un'economia ricca e ramificata, proprio perché è caratterizzata da un ventaglio di attività; non le elenco tutte ma sono particolarmente colpita e ammirata dalla variegata capacità imprenditoriale di questa provincia: l'automotive, il tessile, il biomedicale, la ceramica, l'agroalimentare, il turismo; in un territorio, secondo gli ultimi dati Istat, che ha un numero di abitanti che ormai ha superato i 700.000, dei quali 189.000 nel capoluogo, con 47 Comuni. Per quanto riguarda la dinamica del suo sistema imprenditoriale, anche in questo caso sono molto colpita dai dati della Camera di Commercio che, con riferimento alla fine del 2019, la davano come quinta provincia in Italia per PIL. Ho analizzato anche il numero delle imprese registrate: nel 2020 c'è un meno 0,8 rispetto all'analogo periodo dell'anno 2019, ma comunque parliamo di 72.238 imprese registrate, 64.118 imprese attive: sono numeri veramente di tutto rispetto. Quindi, richiedono

un'attenzione e un impegno per preservare un'attività che è preziosa proprio ai fini della garanzia della coesione sociale del territorio. Anche la provincia di Modena – è stato messo in evidenza dal Sindaco, ne parleranno anche i colleghi delle Forze dell'Ordine – si è rivelata essere non immune dal rischio delle infiltrazioni, con sempre maggiore evidenza.

Infatti, le attività di indagine hanno fatto emergere presenze di gruppi di persone, legate soprattutto nel nostro territorio a consorzierie di matrice camorristica oltre che 'ndranghetistica, che sono attratti, naturalmente, dalla ricchezza diffusa sul territorio, dalle ampie possibilità offerte dal sistema imprenditoriale diversificato. Sappiamo che soggetti criminali da anni si sono stabiliti in questo territorio, trasferendo l'intero nucleo familiare, con attività imprenditoriali in differenti settori commerciali; insomma sappiamo di forme di aggressione all'economia legale, al sistema degli appalti pubblici.

Per quanto riguarda l'impegno della prefettura nel trattare le pratiche di documentazione antimafia, quindi un'attività forte nel settore preventivo, per dare qualche numero: nel 2020 sono state trattate 9.352 pratiche tra comunicazioni, informazioni, richieste di iscrizioni e rinnovo nell'elenco dei fornitori prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei settori maggiormente esposti a rischio, cioè le *white list*. In particolare, nel 2020 sono state trattate 6.500 comunicazioni, 1.304 informazioni, iscritte e rinnovate 1.548 *white list*. Si tratta di risultati importanti che discendono dal supporto fornito dal Gruppo Interforze di cui ho già parlato e confermo al tempo stesso la mia convinzione che l'attività di questo organismo debba continuare a essere cadenzata con incontri periodici ravvicinati proprio per effettuare tutte le necessarie attività di supporto antimafia, quindi per verificare e approfondire le posizioni di un numero consistente di operatori economici, proprio perché la complessità delle attività imprenditoriali di questo territorio lo richiede. Nel 2020 la prefettura ha adottato 10 provvedimenti interdittivi,

8 da *white list* e 2 da informazioni e comunicazioni antimafia, ne aveva adottati 12 nel 2019. È un'azione di prevenzione antimafia che trae forze e sostegno attraverso la concreta attuazione anche di importanti protocolli di legalità. Si è fatto già riferimento alla normativa regionale, si è fatto cenno a quel protocollo adottato con la Regione Emilia Romagna all'indomani del terremoto e a protocolli che sono in particolare in vigore con il Comune di Modena e che riguardano anche la ricostruzione a seguito del terremoto del 2012. Auspichiamo di allargarli alla collaborazione di tutti gli enti locali, perché determinano un impegno forte, un impegno reciproco proprio nell'estensione di controlli e informazioni antimafia, e quindi consentono, coinvolgendo le stazioni appaltanti, di estendere la richiesta delle verifiche antimafia anche a quei contratti esclusi dalla normativa per limiti di valore, a quelle attività che finiscono per essere esenti di fatto da ogni forma di controllo perché magari vengono assegnate in forma diversa, subappalto e assimilati. Questi protocolli prevedono poi la possibilità di accesso alle banche dati da parte delle Forze dell'ordine, insomma diciamo che compendiano uno sforzo comune nel territorio nel perseguire l'obiettivo della lotta alla pervasività delle infiltrazioni criminali nell'economia sana. Uno sforzo congiunto, dunque, ed è questo appunto che a conclusione del mio intervento mi sento di sottolineare ancora, richiamando quello che affermava Paolo Borsellino, cioè il fatto che il potere della mafia è un fenomeno sociale che è fatto di atteggiamenti, di mentalità passive contro cui l'unico antidoto è l'esempio della resistenza e della lotta. E questo, sono confidente, è un territorio particolarmente capace di svolgere tali attività. Per i rappresentanti delle istituzioni, oggi numerosi, si traduce, peraltro, in un impegno esemplare nel perseguimento di quei doveri conferiti dalla legge e dall'articolo 54 della Costituzione, cioè che tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica, osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini, poi, ai quali sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore; si tratta di un impegno che dobbiamo tutti insieme

portare avanti, un impegno comune, che richiede costanza, perseveranza, al quale nessuno deve avere mai la tentazione di sottrarsi, nemmeno con quegli atteggiamenti di passività, di superficialità a cui ognuno di noi, anche nell'ambito delle nostre attività, può avere la tentazione di cedere, a volte per stanchezza. Un impegno indispensabile in un momento storico in cui, come è ormai ampiamente riconosciuto, è proprio un modo opaco e grigio di operare che è venuto a sostituire quell'azione criminale che negli anni passati o in altri territori conoscevamo come violenta ed esemplare. Ma non per questo si tratta di un'attività criminale meno potenzialmente pervasiva nella vita delle istituzioni e della collettività e che richiede quindi un impegno per la tutela della coesione sociale di questo territorio, che spero di perseguire insieme a tutti voi. Grazie.

Grazie, grazie mille alla nostra Prefetto, dottoressa Camporota, perché in una manciata di minuti è stata in grado di fornirci un quadro estremamente preciso e puntuale non solo di quelli che sono gli strumenti di prevenzione dell'infiltrazione della criminalità organizzata, e quindi l'interdittiva, la *white list*, ma anche delle competenze, delle prerogative del Prefetto, tipiche del Prefetto, il Comitato provinciale ordine e sicurezza pubblica, il Nucleo decentrato per l'amministrazione dei beni, a cui anche il Comune di Modena partecipa. In proposito, stiamo cercando di definire un protocollo insieme alla prefettura e al tribunale per l'assegnazione dei beni non soltanto in fase di confisca ma anche in fase di sequestro, quindi prima della loro confisca definitiva, anche per preservarne l'integrità, perché questi beni se rimangono troppi anni così ovviamente si depauperano. Da sottolineare anche il riferimento al fenomeno dell'usura perché certamente è un fenomeno che è cresciuto nel 2020, e – questo lo rivela anche il rapporto del Ministero dell'Interno – è uno di quelli che ha visto più denunce in aumento rispetto agli altri reati; è chiaro che è un fenomeno che è sottostimato perché c'è grande difficoltà a denunciare di essere vittime di usura o di essere entrati in quella spirale. Mi fa molto piacere segnalare che la nostra Università, il Dipartimento di Giurisprudenza, ha attivato un percorso di ricerca proprio sull'usura insieme alla Regione Emilia-Romagna, insieme al Comune di Modena e credo infatti che tra poco le verrà chiesto un appuntamento per discutere di questa tematica. Darei subito la parola adesso alla Prefetto Antonella De Miro, chiedendole un approfondimento sulla documentazione antimafia. Lei oggi è Consigliere di Stato ma è stata per molto tempo Prefetto, in particolare anche di una città a noi molto vicina, Reggio Emilia, una città in cui il processo Aemilia ha creato grandi tensioni, grandi rivelazioni. Quindi le chiederei di parlarci magari anche alla luce della sua esperienza di quelli che sono appunto i profili generali della documentazione antimafia nell'azione di contrasto alla penetrazione di carattere mafioso.

*Il sistema della prevenzione amministrativa antimafia*

Ringrazio la professoressa Guerra per l'invito che ha voluto rivolgermi dandomi l'opportunità di tornare, sia pure virtualmente, in una terra che amo, l'Emilia, e di avere, ancorché da remoto, un rapporto diretto con giovani studenti universitari, curiosi di conoscere il funzionamento della complessa, e ai loro occhi fors'anche misteriosa, macchina dell'Amministrazione dello Stato, e interessati a conoscere la declinazione nel concreto dell'azione amministrativa volta alla tutela della sicurezza.

Saluto il Sindaco della città con il quale, all'epoca in cui ero Prefetto di Reggio Emilia, ho avuto occasione di un reciproco scambio di riflessioni sulla delicata questione delle infiltrazioni mafiose nella Regione e nel mondo degli appalti. E saluto l'Assessore Bosi. Saluto affettuosamente la Prefetto Alessandra Camporota, mia cara collega ed amica, alla quale vanno le mie felicitazioni per la sua recente nomina a Prefetto di Modena e l'augurio di buon lavoro. Un saluto, infine, ai vertici delle forze di polizia territoriali.

Permettetemi di sottolineare l'interesse per questa iniziativa che ha lo scopo di portare il contributo di una conoscenza dell'antimafia istituzionale declinata nella concretezza, con un occhio attento all'efficacia delle norme della prevenzione amministrativa, considerando il valore aggiunto che rappresenta per giovani studenti del diritto, e non solo, conoscere l'esperienza di un vissuto professionale declinato nella concretezza di un fare che non può prescindere dall'analisi dei fenomeni criminali, da una forte azione di coordinamento, dalla valorizzazione del far squadra, istituzioni deputate alla sicurezza, istituzioni, associazioni di categoria, sindacati, socie-

tà civile. Perché l'azione antimafia si declina con maggiore efficacia e forza quando le strutture della sicurezza e gli altri attori del territorio collaborano e armonizzano le proprie specifiche azioni verso un comune obiettivo: la difesa della legalità.

La sicurezza nella declinazione attuale non è più solo materia di competenza degli apparati dello Stato, ma richiede partecipazione consapevole, collaborazione del cittadino, piena adesione delle istituzioni locali ad adottare misure di vero contrasto contro la delinquenza organizzata e contro la corruzione che rappresenta un veicolo oggi di infiltrazione degli interessi mafiosi negli enti locali e negli apparati pubblici.

Il seminario ha, quindi, il pregio di voler trasmettere non solo conoscenza di norme ma anche delle modalità applicative di una legislazione a garanzia dell'operatore economico sano e della sicurezza dei cittadini e, per questo, il mio sarà il contributo di un Prefetto, oggi in pensione, che tra le diverse sedi dove è stata destinata si è trovata tra il 3 settembre 2009 e l'8 settembre 2014, per lunghi 5 anni, a reggere la prefettura di Reggio Emilia e della cui esperienza sono chiamata a riferire.

Nei miei ricordi l'esperienza di quegli anni è essenzialmente quella di un Prefetto che arriva in una terra che si riteneva "*mafia free*" e con eccellenti anticorpi di difesa e che, via via, si scopre a dover fare i conti con la consapevolezza di un'ormai troppo ingombrante presenza della 'ndrangheta divenuta, per di più, un vero e proprio radicamento nel territorio, come d'altronde acclareranno le indagini della Direzione distrettuale antimafia (DDA) di Bologna e i processi che seguiranno.

Le interdittive che ho adottato in quegli anni, circa 60, non sono che l'espressione nel concreto dell'impegno del rappresentante dello Stato in provincia il quale, dinanzi alla comprensione della gravità dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale, alza l'asticella dell'attenzione e cerca di individuare le più appropriate iniziative di prevenzione, promuovendo un indispensabile lavoro di squadra con le forze di polizia territoriali, non stancandosi di ricer-



care e coinvolgere nelle proprie azioni di sicurezza i Comuni e la Provincia.

Sono conosciuta come il Prefetto che afferma a Reggio Emilia l'importanza delle interdittive antimafia pochissimo conosciute fino ad allora in molti contesti territoriali del centro nord. È bene, tuttavia, sapere che l'adozione di una interdittiva non è un facile adempimento burocratico, viceversa presuppone capacità di analisi e di comprensione di quanto accade nel territorio e la messa a punto di un metodo di studio e di un'organizzazione di lavoro in grado di acquisire lo spettro di informazioni utili e di sistemizzare le informazioni provenienti dalle diverse forze di polizia secondo un ordine logico deduttivo.

Giunta a Reggio Emilia mi incuriosì e mi sorprese molto la circostanza che, da poco insediatami nella nuova sede, "*quaeta non movere et mota quaetare*", mi disse salutandomi un alto dirigente statale venutomi a fare visita, un motto che mi riportò in verità come consiglio che gli era stato indirizzato, anni prima, al suo arrivo dalla Calabria in terra emiliana, ma che da buona siciliana capii subito che poteva essere un messaggio rivolto proprio a me che ero arrivata accompagnata dalla fama di "esperta" in antimafia.

Da Prefetto, ho considerato fin da subito fonte di preoccupazione per la sicurezza del territorio la presenza in provincia, risalente agli anni 70/80, della 'ndrangheta di Cutro, interessata al mondo delle costruzioni in cui si diceva avesse investito i proventi del traffico internazionale degli stupefacenti. Come con preoccupazione registravo i numerosissimi incendi che si registravano con molta frequenza in danno di attività cantieristiche o di mezzi nella disponibilità di imprenditori edili o dell'autotrasporto, e che apparivano spia di volontà intimidatoria, estorsiva, ovvero segno di contrasti in seno alla consorteria per contrapposte dinamiche criminali. Mi allarmavano gli arresti operati in provincia di soggetti calabresi originari del crotonese, raggiunti da ordinanze di custodia cautelare (OCC) in relazione ad indagini coordinate dalla DDA di Catanzaro, e quella in particolare di un imprenditore dell'autotrasporto

indicato come pericoloso killer di ‘ndrangheta che nei suoi viaggi in Emilia riscuoteva grosse somme di danaro da imprenditori di origine calabrese compiacenti.

Inoltre, le associazioni di categorie economiche rappresentative delle piccole e medie imprese mi segnalavano, preoccupate, la presenza di interessi criminali di ditte calabresi nel mondo dell’auto-transporto.

Il 9 maggio del 2010, a Reggio Emilia, alle ore 22 circa di un venerdì sera, avvenne un fatto gravissimo: l’esplosione di un ordigno, collocato sotto una macchina in uso al fratello di un piccolo imprenditore vittima di usura che l’indomani doveva essere interrogato dal Pubblico Ministero.

Ormai, ne ero proprio convinta, stava accadendo qualcosa di grave in quel contesto al mio arrivo definito tutto sommato tranquillo, al più caratterizzato secondo le forze di polizia da estorsioni “autoreferenziali”, come erano dette le estorsioni di calabresi in danno di altri calabresi, quasi fosse un reato minore.

Debbo precisare che io conoscevo molto bene il fenomeno mafioso “cosa nostra”, ma conoscevo poco della specificità della ‘ndrangheta. Quindi, ho studiato, letto atti parlamentari d’inchiesta, atti giudiziari, per arrivare alla conclusione che la provincia era sofferente di un male invisibile, sotterraneo, che la minava, la ‘ndrangheta, roba non da poco stante la estrema pericolosità di una organizzazione che trova la sua maggior forza nel vincolo di sangue e nella sua capacità di clonazione in ambiti territoriali diversi dai luoghi di origine. E a Reggio si è come “clonata” la famiglia mafiosa di Cutro, facente capo ad Antonio Dragone, sostituito dopo la sua uccisione a Cutro nel 2005, da Grande Aracri Nicolino. Una guerra di mafia senza esclusione di colpi condotta in Calabria per contendersi anche il potere sulle proiezioni emiliane.

Il 28 settembre 2010, riferisco a Roma in audizione avanti la Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno mafioso, rassegnando un corposo documento che fotografava il fenomeno criminale mafioso nella provincia, con indicazione di soggetti ancora

poco conosciuti e che lo saranno con il processo Aemilia, illustrando pure le molteplici iniziative di contrasto da me portate avanti nella competenza di autorità provinciale di Pubblica Sicurezza.

In particolare, in che cosa è consistita la mia ferma azione di prevenzione?

Tratto con maggior rigore le autorizzazioni in materia di armi giungendo nel volgere di pochi anni a centinaia di revoche o mancati rinnovi o a disporre numerosi divieti di detenzione di armi e esplosivi.

Istituisco presso la prefettura un “osservatorio” interistituzionale con il compito di realizzare un monitoraggio delle licenze di autotrasporto al fine di incrociare i dati in possesso a vario titolo da parte di diversi uffici pubblici, cui hanno fatto seguito la cancellazione da parte della Camera di Commercio e della Provincia di centinaia di ditte dal registro camerale e dall’albo dell’autotrasporto e l’avvio di mirati controlli ispettivi e da parte della Polizia stradale.

L’attività del monitoraggio svolta dall’Osservatorio è stata, pertanto, di estrema efficacia. Comprendete bene che, se a fronte di una registrata dotazione di poche unità di mezzi per il trasporto merci, una ditta avesse chiesto all’Agenzia delle Dogane un rimborso sulle accise dei carburanti sproporzionato rispetto al proprio patrimonio aziendale sarebbe subito scattato un campanello di allarme e sarebbe stato immediatamente disposto un controllo mirato, e analogamente se a fronte di un consistente parco autoveicoli fosse risultato all’INAIL o all’INPS la denuncia di un solo dipendente.

Decido altresì di esercitare un maggior controllo dei pubblici appalti attraverso la documentazione antimafia, formidabile strumento della prevenzione amministrativa.

Cos’è la documentazione antimafia? È bene farne sia pure sinteticamente cenno. Essa si distingue in comunicazione e informazione.

La comunicazione consiste nell’attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto oggi previste dall’articolo 67 del Codice unico antimafia (art. 84,

comma 2, del d.lgs. n. 159/2011), e cioè l'applicazione, con provvedimento definitivo, di una delle misure di prevenzione personali previste dal libro I, titolo I, capo II, del d.lgs. n. 159/2011 e stabilite dall'autorità giudiziaria, ovvero condanne penali con sentenza definitiva o confermata in appello per taluno dei delitti consumati o tentati elencati all'art. 51, comma 3 *bis* c.p.p., che sia di competenza della DDA, oltre il 416 *bis* c.p. e i reati con l'aggravante mafiosa, anche l'associazione per delinquere finalizzata al traffico internazionale degli stupefacenti o allo scopo di commettere i reati di riduzione in schiavitù, la tratta degli esseri umani, e altri gravi delitti.

La comunicazione antimafia assiste i provvedimenti a contenuto autorizzatorio, licenze, concessioni, nonché appalti di lavoro e forniture sottosoglia comunitaria e descrive, come detto, il cristallizzarsi di una situazione di permeabilità mafiosa contenuta in un provvedimento giurisdizionale.

L'informazione può consistere anch'essa nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui ho detto innanzi, ma anche – e questo è l'aspetto più interessante – può consistere nella dichiarazione del Prefetto circa la sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle ditte o società interessate dai controlli. Quindi, l'informazione, a differenza della comunicazione, richiede una valutazione discrezionale del Prefetto quando si concretizza nel giudizio circa una condizione di pericolo di infiltrazione mafiosa.

L'informazione antimafia va richiesta:

- prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti, sub-contratti, o prima di rilasciare o consentire concessioni o erogazioni, qualora il valore sia pari o superiore a quello previsto dal legislatore in riferimento alla legge in attuazione delle direttive comunitarie.

Le soglie di rilevanza comunitaria, periodicamente determinate dalla Commissione europea e oggi indicate nell'art. 35 del codice degli appalti, oggi sono:

- a) euro 5.350.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- b) euro 139.000 per gli appalti di forniture, di servizi e di concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III...;
- c) euro 214.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative sub centrali...;
- d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato IX.
  - per le concessioni di acque pubbliche o di beni demania- li per lo svolgimento di attività imprenditoriali ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo, per lo svolgi- mento di attività imprenditoriali il cui valore sia superio- re a € 150.000,00;
  - per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, con- cernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la pre- stazione di servizi o forniture pubbliche di importo supe- riore a 150.000 euro.

Sussiste, altresì, l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia per l'iscrizione di una ditta in *white list*.

Va precisato che il Codice unico antimafia ha confermato la norma, già prevista con il DPR 252 del '98, della esenzione per gli appalti di valore inferiore ai 150.000 euro. Tra questa soglia di valore e la soglia comunitaria è prevista l'acquisizione obbligatoria della comunicazione. Sussiste l'obbligo di acquisire sempre la documentazione antimafia qualunque sia l'importo dell'appalto e del subappalto nel quinquennio successivo allo scioglimento dell'ente locale per mafia.

L'interdittiva è l'informativa antimafia ostativa e presuppone sempre «concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esser-

ne in qualche modo condizionata» e, alla stregua di un consolidato giurisprudenziale, la valutazione deve fondarsi su elementi gravi, precisi e concordanti che, alla stregua della «logica del più probabile che non», consentano di ritenere razionalmente credibile il pericolo di infiltrazione mafiosa in base ad un complessivo, oggettivo, apprezzamento dei fatti nel loro valore sintomatico, ovviamente sempre sindacabile in sede giurisdizionale.

Ai fini del rilascio della informazione, il Prefetto non deve ricercare elementi di colpevolezza, che sfuggono alla sua competenza. Il Prefetto, piuttosto, come sottolineato dal giudice amministrativo, tenendo conto di una necessaria equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, la libertà di impresa da un lato e la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale, dall'altra, deve formulare un giudizio sulla base degli elementi acquisiti che devono offrire un quadro chiaro, completo e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa.

La documentazione antimafia muove dalla consapevolezza che la mafia, per condurre le sue lucrose attività economiche nel mondo delle pubbliche commesse, non si avvale solo di soggetti organici o affiliati ad essa, ma anche e sempre più spesso di soggetti compiacenti, cooperanti, collaboranti, nelle più varie forme e qualifiche societarie, sia attivamente, per interesse, economico, politico o amministrativo, che passivamente, per omertà o, non ultimo, per il timore della sopravvivenza propria e della propria impresa.

Si tratta di una misura volta – ad un tempo – alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione: nella sostanza, l'interdittiva antimafia comporta che il Prefetto escluda che un imprenditore – pur dotato di adeguati mezzi economici e di una adeguata organizzazione – meriti la fiducia delle Istituzioni e possa essere titolare di rapporti contrattuali con le Pubbliche Amministrazioni o degli altri titoli abilitativi, individuati dalla legge.

Sicché la documentazione antimafia assolve allo scopo di tutelare quella libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 della

Costituzione che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da creare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Dichiara il Consiglio di Stato, se da un lato l'interdittiva antimafia sembri operare come un limite all'attività di impresa, "va considerato che qualsiasi forma di contiguità imprenditoriale alla mafia, sia essa soggiacente o, ancor peggio, compiacente, rappresenta un attentato alla libertà dell'impresa, di ogni impresa che voglia regolarmente operare sul mercato, e alla dignità della persona umana, asservita per ragioni economiche a fini di associazioni pericolosamente operanti in radicale antitesi rispetto allo Stato".

Torniamo, quindi, alla mia esperienza in terra reggiana.

Allora, quando mi insedio presso la prefettura di Reggio Emilia, l'istituto della documentazione antimafia era disciplinato dal DPR 252 del '98 che aveva una formulazione molto meno incisiva delle attuali previsioni introdotte dal nuovo Codice antimafia d.lgs. n. 159/11 e dalle successive integrazioni e modifiche, come:

- la Banca Nazionale Unica Antimafia (BDNA) che ha reso possibile far conoscere a tutte le Prefetture l'avvenuta adozione di una interdittiva a carico di una ditta estendendo la ostatività della certificazione in ambito nazionale;
- le c.d. *white list* introdotte dall'art. 1 comma 52 della legge 190 del 2012 che ha istituito gli albi provinciali dei fornitori o esecutori di attività essenzialmente legate al ciclo del cemento e dei rifiuti recentemente integrate con nuove voci, prevedendo la obbligatorietà dell'iscrizione per operare nell'ambito degli appalti pubblici;
- l'art. 89 *bis*, introdotto dal d.lgs. 153 del 2014, che consente al Prefetto di adottare, se in possesso di elementi di condizionabilità, una interdittiva al posto della comunicazione.

Nel 2009, fermo restando la fascia esente dal controllo antimafia di 150.000 euro di valore dell'appalto, e tenuto conto che l'obbligo di acquisire la più incisiva misura dell'informazione sussisteva solamente per gli appalti sopra soglia, ho ritenuto che in quel territorio fosse poco efficace lo strumento della comunicazio-

ne per far emergere un'eventuale infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti e subappalti, potendo un mafioso facilmente eludere il controllo della prefettura collocando una testa di legno senza precedenti penali nella gestione di una impresa.

A Reggio Emilia portavo con me l'esperienza maturata in anni di lavoro in Sicilia, per cui ritengo assolutamente importante e strategico in un'ottica di prevenzione procedere, così aderendo anche ad una direttiva del Ministro dell'Interno Maroni del giugno 2010, alla stipula di protocolli di legalità volti ad impegnare le stazioni appaltanti a richiedere al Prefetto il rilascio delle informazioni antimafia anche nelle ipotesi di lavori e forniture rientranti nella c.d. fascia esente o assistiti dalla obbligatoria acquisizione della comunicazione antimafia.

I c.d. protocolli di legalità, praticati dai Prefetti della Sicilia già dagli anni 90, erano strumenti pattizi negli ultimi anni efficacemente utilizzati anche per assistere gli appalti relativi alla realizzazione delle Grandi Opere. Così ho stipulato a Reggio Emilia ben 36 protocolli di legalità con i quali la Provincia, Comuni, aziende sanitarie e altre importanti stazioni appaltanti hanno stretto con il Prefetto un patto di alleanza, allo scopo di rafforzare il controllo di quegli appalti e subappalti che altrimenti sarebbero sfuggiti alle più approfondite verifiche richieste dal rilascio delle informazioni.

A seguito del sisma che ha colpito il 22/29 maggio 2012 l'Emilia, per scongiurare che gli interessi della mafia condizionassero gli appalti per la ricostruzione post terremoto, è stata adottata, con il DL 74 del 2012, una disciplina molto severa che ha reso obbligatoria l'informazione del Prefetto per tutti quegli appalti qualunque fosse il loro valore economico, e l'obbligatorietà della iscrizione in un albo provinciale istituito presso le prefetture del cratere sismico delle ditte interessate ad attività ritenute maggiormente a rischio di infiltrazione mafiosa, quali quelle legate al ciclo del cemento e del trasporto rifiuti in discarica. Con propria ordinanza poi il Presidente della Regione Emilia Romagna, esercitando



una facoltà prevista dalla legge, ha indicato ulteriori altre attività e forniture per l'esercizio delle quali occorre la citata iscrizione nell'albo prefettizio.

Ecco come nascono quelle 61 interdittive antimafia da me adottate in quella sede tra il 2010 e il 2014, una novità e un numero elevato all'epoca per una prefettura del nord.

Tuttavia, debbo precisare che ho adottato 61 interdittive su circa 16 mila pratiche trattate, fra richieste di iscrizioni in *white list*, informazioni e comunicazioni antimafia, riguardanti comunque solo 48 ditte su provvedimenti ostativi, di cui 13 legate a cosa nostra e alla camorra. Molti dei titolari delle ditte da me ritenute soggette al pericolo della infiltrazione della 'ndrangheta sono stati anni dopo arrestati per mafia e per gravi delitti e condannati nel processo Aemilia. Taluni altri sono stati condannati con la più recente sentenza Grimilde che ha confermato la compromissione dell'imprenditoria locale e delle stesse istituzioni.

Talune interdittive, come del resto accaduto pure a Modena, hanno riguardato anche ditte di origine emiliana che fino ad allora avevano goduto di un certo buon nome frequentando i salotti cittadini.

“È sufficiente pensare”, scrivono i giudici, “a quante imprese e società fossero intestate agli oltre duecento imputati di Aemilia e a loro prestanomi sfuggiti alle indagini, per comprendere come l'incisiva azione del Prefetto si sia indirizzata su linee di assoluto rispetto della legge e delle sue garanzie”.

E le 61 interdittive hanno rappresentato con forza dirompente la capacità dello Stato di fare sul serio e fatto comprendere l'indispensabilità della prevenzione amministrativa come strumento per cogliere in anticipo le forme nuove di penetrazione della mafia. L'importanza delle interdittive antimafia come strumento efficace di prevenzione ha trovato anche un riconoscimento nelle sentenze che hanno definito il processo Aemilia. Il Tribunale di Reggio Emilia ha dichiarato: “È ragionevole pensare che senza l'intervento del Prefetto De Miro e delle sue interdittive la pene-

trazione dell'imprenditoria mafiosa cutrese avrebbe finito con l'espandersi e occupare altri settori".

Il che tradotto nell'azione istituzionale di un Prefetto significa aver avuto voglia di vedere oltre le apparenze, aver voluto testardamente ottenere risultati veri di prevenzione per rispondere alle accurate richieste di aiuto provenienti dal mondo rappresentativo del commercio e della piccola impresa, non aver voluto spendere soltanto rassicuranti parole di impegno, dando invece ad esse contenuto operativo concreto. Ha significato non lasciarsi influenzare dalle convenienze o da effimeri opportunismi: in una parola ha significato sentirmi addosso il peso della responsabilità di essere il Prefetto di una provincia che tanto aveva dato nella lotta per la liberazione e per la costruzione della democrazia.

Adottare un'interdittiva antimafia è molto impegnativo per il Prefetto e per le forze di polizia che concorrono all'acquisizione delle informazioni utili alla valutazione del Prefetto. È impegnativo proprio perché è un provvedimento che richiede la certotina, attenta, puntigliosa e complessa ricerca degli elementi congrui e conducenti a comporre il quadro della permeabilità mafiosa.

Più semplice e privo di responsabilità verificare se il titolare o il direttore tecnico o il rappresentante legale abbiano subito misure applicative di prevenzione personale o sentenze di condanna definitive o confermate in appello per i delitti ostativi indicati nell'art. 51, co 3 *bis*, del c.p.p. È un mero certificato, dentro o fuori.

L'informazione presuppone, invece, uno sforzo di analisi per cogliere l'imprevedibilità delle strategie mafiose tese a schivare le azioni di contrasto dello Stato, le modalità sempre più raffinate del nascondimento. Attraverso le interdittive è possibile comprendere l'affacciarsi di nuovi fenomeni da rappresentare nelle sedi appropriate per promuovere anche l'adozione di norme nuove e sempre più efficaci.

E ritornando alla mia esperienza in terra emiliana, la 'ndrangheta non ha, ovviamente, apprezzato il mio lavoro, non è stata in silenzio a guardare.

I capi della 'ndrangheta reggiana, riuniti il 2 marzo 2012 nell'ufficio del boss Nicolino Sarcone, sono stati intercettati mentre auguravano alla De Miro un inquietante "quieto vivere".

Ad aprile una busta con proiettile giungeva in prefettura lo stesso giorno del mio programmato intervento alla Scuola del Ministero dell'Interno per parlare di mafia al nord.

Molteplici gli attacchi mediatici con l'accusa di assumere decisioni discriminatorie nei confronti dei calabresi; in occasione di un servizio televisivo mandato in onda su RAI 1 taluni autotrasportatori dichiaravano addirittura che "la mafia si annida in prefettura", e poi l'accusa veniva ripresa qualche mese più tardi sui media da un imprenditore dell'autotrasporto raggiunto da provvedimento interdittivo.

Mi veniva, pretestuosamente, rivolta da imprenditori compromessi l'accusa che io volessi discriminare i calabresi, loro pretendendo di ergersi a rappresentanti della intera comunità calabrese.

A giugno, l'organizzazione di una cena tra pezzi di 'ndrangheta, imprenditori, politici e professionisti per discutere insieme dei danni provocati dalle interdittive all'economia.

Più avanti pure la denuncia per abuso di ufficio e falso ideologico da parte del legale dell'imprenditore Iaquinta, quindi per aver fatto il mio dovere di Prefetto, per aver adottato un'interdittiva a carico del suo cliente che poi sarà condannato nel processo Aemilia a molti anni di carcere per mafia e altri reati.

L'impegno antimafia comporta anche questo. Fare il proprio lavoro in questo delicato ambito di attività, se lo fai con intelligenza e determinazione, non è mai una passeggiata di salute qualora interrompi il non visto prima, la disattenzione, se colpisci interessi, smascheri compromissioni.

La mafia ha paura del controllo delle attività economiche più che delle carcerazioni, forse talora più delle misure ablativo perché quando arrivano a definitività ha già avuto tutto il tempo per mettere a punto eventuali contromisure per proseguire nelle azioni di reinvestimento dei proventi illeciti.

I provvedimenti interdittivi sono temuti dalla mafia perché la flessibilità dello strumento offre al Prefetto la possibilità di desumere la condizionabilità mafiosa da circostanze sempre nuove e diverse in relazione alle evidenze mutevoli. Come ha dichiarato il Consiglio di Stato, “I fenomeni criminali di cui sono espressione le organizzazioni e le attività mafiose hanno progressivamente assunto, nel corso dei decenni, carattere sempre più "asimmetrico", nel senso che metodi e obiettivi hanno sempre più accentuato i caratteri della adattabilità alle circostanze più favorevoli al profitto ingente e facile, della imprevedibilità di strategie grazie alla estrema flessibilità nel mutamento di operazioni, alleanze e strategie e della graduale, ma costante penetrazione, con una serie di atti apparentemente non eccezionali o eclatanti, nei più diversi contesti della economia legale, e con una proiezione ormai anche internazionale. Ciò permette alle mafie, rispetto alle tragiche stagioni di sangue degli attacchi frontali allo Stato, di occupare nella quotidianità settori che soltanto con la capillare attività di monitoraggio territoriale riescono ad emergere, grazie agli strumenti che il Codice antimafia offre alla prefettura”.

Basti considerare che a seguito di protocolli di legalità in Sicilia siglati dalle Prefetture con la Regione e l'Ente Parco dei Nebrodi prima e poi anche con gli altri Enti parco, a partire dal 2016 è stato possibile individuare e colpire la c.d. mafia dei pascoli, bloccare i finanziamenti europei per attività agricole condotte da soggetti mafiosi concessionari con diverse intestazioni a congiunti di terreni demaniali, fino a tradurre quella positiva esperienza in legge. Infatti, con l'art. 19 *terdecies*, comma 1, lett. a) del DL 16.10.2017 n. 148 convertito in legge 172/2017, e successive modificazioni, è stato aggiunto il comma 3 *bis* all'art. 83 del Codice unico antimafia (d.lgs. 159/11) che prevede espressamente l'obbligo di acquisire “la documentazione antimafia nelle ipotesi di concessioni di terreni agricoli e zootecnici demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualun-

que titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei”. Nell’anno 2020 un’importante operazione antimafia condotta dalla DDA di Messina ha portato alla sbarra proprio la mafia dei pascoli dei Nebrodi.

Un esempio dei tanti che si possono fare e che dà prova di come l’azione di prevenzione amministrativa del Prefetto possa costituire motore per l’affermarsi di nuove norme più efficacemente rispondenti alle mutevoli espressioni della realtà criminale del Paese.

Del resto, lo stesso art. 1 comma 53 della legge 190/2012, che introduce le c.d. *white list*, fa tesoro della positiva decennale esperienza dei protocolli di legalità volti ad assicurare il maggior controllo di quei contratti di filiera dell’appalto principale ritenuti per esperienza esposti a maggior rischio di infiltrazione.

Straordinariamente efficace l’art. 89 *bis* che risponde all’esigenza da tempo rappresentata di poter colpire non solo l’impresa ma anche l’attività di commercio, eliminando quella incoerenza che poteva accadere, e cioè che un imprenditore edile fosse raggiunto da interdittiva se aggiudicatario di appalto pubblico e invece se nei suoi confronti veniva richiesta una comunicazione per il rilascio di una licenza il Prefetto non poteva che emettere una comunicazione favorevole in assenza di elementi interdittivi *ex se*. Come anche è accaduto che nei confronti di un imprenditore interdetto il Prefetto fosse impossibilitato a rilasciare interdittiva per appalto sottosoglia assistito da comunicazione antimafia.

Oggi ci attendono nuove sfide. La mafia non spara, non uccide, non si macchia di azioni cruente che possano allarmare l’opinione pubblica e l’apparato repressivo dello Stato e preferisce comporre le controversie al suo interno, stipulare alleanze in nome degli affari, ricerca contiguità, connivenze e complicità nelle Pubbliche Amministrazioni e nelle istituzioni, servendosi di insospettabili colletti bianchi delle professioni. Si avvale non solo di soggetti organici o affiliati ad essa, ma anche e sempre più spesso di soggetti compiacenti, cooperanti, collaboranti, nelle più varie forme e qua-

lifiche societarie, sia attivamente, per interesse, economico o amministrativo, che passivamente, per omertà o, non ultimo, per il timore della sopravvivenza propria e della propria impresa.

Così la mafia si insinua nell'economia legale, ricicla ed investe in attività economiche che acquisisce anche da operatori in crisi di liquidità, lucra sui finanziamenti pubblici, eroga servizi e risponde ad un bisogno: il gioco, la droga, il recupero crediti, l'imposizione di una fornitura; cattura consenso e agevola facili guadagni anche con il ricorso alle false fatturazioni, di cui le ditte di 'ndrangheta fanno larghissimo uso attraendo come in un abbraccio mortale espressioni economiche "pulite" che accettano questo insano rapporto di "collaborazione". Come emerso dai processi Aemilia e Grimilde imprese "pulite" si sono prestate a fare o ricevere fatturazioni false a ditte di 'ndrangheta ed hanno messo il proprio buon nome a servizio degli interessi dell'organizzazione mafiosa.

Così la mafia, in giacca e cravatta a poco a poco, offrendo facili guadagni, può corrompere l'anima di un territorio inquinandone l'economia.

Ciclicamente si sente mettere in discussione la documentazione antimafia, asseritamente lesiva della libertà d'impresa.

Io ritengo che vada sostenuta da tutti noi perché la minaccia mafiosa richiede una "frontiera avanzata" della prevenzione con strumenti che debbono armonizzarsi, adattarsi, modificarsi di contesto in contesto e di settore in settore economico, e l'informazione del Prefetto ha dato prova di saper rispondere a questa esigenza, come si ricava dall'esperienza reggiana e come dimostra l'esperienza dei Prefetti impegnati tutti i giorni sul versante della prevenzione.

ANDREA BOSI

Credo di interpretare il pensiero di tutti i presenti nel ringraziare profondamente la Prefetto De Miro per questa splendida *lectio* che ci ha voluto offrire questo pomeriggio. Non soltanto per la sua esperienza personale come Prefetto a Reggio Emilia, come servitrice dello Stato, ma per tutti gli elementi, dal ruolo degli strumenti pattizi per arrivare appunto alla difesa dello strumento delle interdittive antimafia. Ricordo che l'Emilia Romagna nel 2020 ha fatto un balzo in avanti: come numero dei provvedimenti interdittivi antimafia emessi siamo la prima Regione in nord Italia e la quarta in Italia dopo tre Regioni simbolo del sud, la Sicilia, la Campania e la Calabria. Quindi, certamente uno strumento assolutamente prezioso e credo che dovremmo anche come ente locale fare una grande riflessione sugli strumenti pattizi.

Siamo ovviamente in ritardo sulla tabella di marcia, come avviene sempre nelle conferenze di alto livello, per cui darei subito la parola al nostro Questore, il dottor Maurizio Agricola, a cui chiedo una riflessione sulle misure di prevenzione patrimoniale, su cui c'è un grande dibattito, e sulle garanzie difensive, e in particolare con riferimento al tema dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario sulle aziende.

*Misure di prevenzione patrimoniali e garanzie difensive*

Grazie Assessore. Intanto un saluto al nostro Prefetto Camporota, al Prefetto De Miro per la sua mirabile esposizione, al Sindaco Muzzarelli, al Magnifico Rettore e al professor Tavilla, e alla professoressa Guerra che ha organizzato questo interessante dibattito.

Il mio intervento sarà tarato, come diceva lei, sulle misure di prevenzione, particolarmente su quelle patrimoniali, che sono un ulteriore segmento rispetto all'interdittiva, un segmento spiccatamente cautelare, vedremo, volto alla tutela dei patrimoni dalle infiltrazioni mafiose. Infatti, il Questore, come altre figure che diremo più avanti, ha la disponibilità di una leva di proposta di misure di prevenzione patrimoniale davanti al Tribunale che consente proprio questa possibilità di arginare le infiltrazioni mafiose nei tessuti economici. Però mi sia consentito fare un breve sorvolo giuridico e anche giurisprudenziale sulle misure di prevenzione.

Le misure di prevenzione sono uno strumento speciale preventivo, considerate tradizionalmente per evitare la commissione di reati in riferimento a soggetti socialmente pericolosi, tanto è vero che si parla di attività *ante delictum* e *praeter delictum*. Le misure di prevenzione personali, come abbiamo detto, riguardano soggetti socialmente pericolosi appartenenti alle categorie previste all'articolo 1 e 4 del decreto legislativo 159 del 2011; tali misure si caratterizzano per la pericolosità di questi soggetti quando la condotta prefigurata dalle norme citate sia effettiva ed attuale. Le misure di prevenzione sono di due tipi: quella, di cui abbiamo detto, di tipo personale, ma quella che ci interessa di più è quella di



tipo patrimoniale, che va ad incidere sul patrimonio dei mafiosi; esse condividono con l'interdittiva antimafia la logica spiccatamente cautelare realizzando strumenti che vanno ad anticipare al massimo l'agire dello Stato.

La misura di prevenzione è stata oggetto negli anni di vaglio costituzionale da parte del giudice delle leggi, proprio perché l'autorità che la emana va a incidere su diritti costituzionalmente rilevanti come la libertà personale, la libertà di circolazione, la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà. La Corte Costituzionale è intervenuta più volte sulla materia delle misure di prevenzione. La prima sentenza, storica, è quella del '56, la numero 2, che poneva dei paletti per le misure di prevenzione: innanzitutto la necessità di provvedimenti fondati su fatti e non meri sospetti, l'obbligo della motivazione, l'operatività del diritto di difesa, la distinzione delle autorità competenti: giudiziarie nel caso di incidenza sulla libertà personale, amministrative per le misure incidenti limitatamente alla libertà di circolazione. Un'ulteriore sentenza è quella del '59, del 5 maggio, che sancisce la possibilità di fare ricorso ad elementi presuntivi, però sempre con riferimento a comportamenti obiettivamente identificabili. Ma la sentenza che ha fatto stato è sicuramente quella della Corte Costituzionale, giudice delle leggi, successiva alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la sentenza famosa "De Tommaso contro l'Italia", nella quale per la vaghezza di alcuni concetti è stata dichiarata l'incostituzionalità di parte dell'art. 1 citato, dove si parla di traffici delittuosi, di vivere onestamente e di rispettare le leggi. Il giudice delle leggi ha ritenuto che tali concetti fossero troppo astratti, non tassativi, per cui ne ha giudicato la incostituzionalità.

Per quanto riguarda l'impianto normativo, il primo tipico tentativo di adeguamento ai principi costituzionali si ha con la legge 1423 del '56, dove sono descritte le categorie di persone cui può essere applicata la misura; si attribuisce rilievo ai soli elementi di fatto; si attribuisce al Tribunale, quindi al giurisdizionale, la competenza ad applicare le misure limitative della libertà personale e

infine si riconoscono le garanzie difensive. Con la legge 575 del '65 si estende l'attività preventiva alle persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose; quindi, si introducono alcune figure di persone indiziate di appartenere ad associazione mafiosa per le quali la pericolosità, questa volta qualificata, deriva dal grado di attribuibilità della partecipazione ad una associazione criminale. Ma è con la legge 646 del '82, la famosa legge Rognoni-La Torre che costò la vita al senatore La Torre in un attentato mafioso a Palermo, che finalmente nei confronti delle persone indiziate di partecipazione ad associazioni mafiose può essere applicata la misura patrimoniale. Si specifica così quello che è il principio di accessoriarietà, per cui in presenza della misura personale può anche essere introdotta una misura patrimoniale nei confronti di questi soggetti, o per i beni o per le attività economiche intestati a loro stessi o a prestanomi, e all'esito di un contraddittorio semplificato giungere alla definitiva confisca. Con la legge Codice antimafia, la 159 del 2011, il legislatore ha dato sistematicità alla materia delle misure di prevenzione, operando una *reductio ad unitatem* del precedente frammentato quadro normativo.

Dicevamo che la nostra attenzione deve essere posta sulle misure di prevenzione patrimoniale. Queste si distinguono in ablative e non ablative. Quelle non ablative sono di recente istituzione: entrano nel Codice antimafia nel 2017 e sono tutt'ora oggetto di una scarsa e carente produzione giurisprudenziale, proprio per il breve lasso di tempo intercorrente dalla loro introduzione. Ma cercheremo di fare un po' di chiarezza anche su queste misure, che sono l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario.

Per quanto riguarda quelle ablative, vengono subito alla mente due misure fondamentali: il sequestro e la confisca. Nei confronti di chi possono essere proposte le misure ablative? L'articolo 16 del Codice antimafia enuncia chiaramente che sono riconducibili ai soggetti indicati dall'articolo 4 del Codice antimafia, cioè gli indiziati di appartenere ad associazione mafiosa di cui all'articolo 416 *bis*, oppure soggetti indiziati di uno dei reati penali previsti

all'articolo 51, comma 3 *bis*, del codice di procedura penale, o al 12 *quinquies*, comma 1, del d.l. 306/1992, la c.d. cessione fraudolenta dei valori, o ancora del delitto di cui all'art. 418 del codice penale, assistenza agli associati. Come si vede sono reati particolari, "reati spia", indicativi di una possibile e potenziale infiltrazione nel tessuto economico. Chi sono i titolari della potestà di proposta? Come detto poc'anzi uno dei titolari è il Questore in qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza, ma il legislatore riconosce questa potestà anche al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e al Direttore della Direzione investigativa antimafia.

L'ambito di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale è abbastanza vasto. Innanzitutto, con il nuovo Codice antimafia viene meno il principio di accessorietà. Cioè, in sostanza, la misura di prevenzione patrimoniale può essere posta nei confronti di un soggetto a prescindere dalla misura di prevenzione personale; addirittura, i beni aggrediti possono essere oggetto di *adprehensio* anche quando non c'è al momento la attualità e la pericolosità sociale dell'individuo benché il bene che sia oggetto di sequestro e di successiva confisca comunque sia riconducibile alla fase storica in cui il soggetto era socialmente pericoloso. Inoltre, la misura di prevenzione può essere proseguita anche quando, una volta iniziata, il soggetto proposto muore; in tal caso la misura di prevenzione verrà applicata nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa. Addirittura, può essere fatta una proposta di misura di prevenzione anche nel caso in cui il soggetto sia morto ma i beni potevano essere oggetto di confisca: in tal caso la misura di prevenzione viene attivata nei confronti del successore a titolo universale o particolare, comunque entro cinque anni dal decesso del proposto.

Ma quali sono gli strumenti per aggredire il patrimonio? Innanzitutto ci sovviene l'articolo 19 del Codice antimafia, che dà una serie di strumenti ai soggetti indicati dall'art. 17, cioè i quattro soggetti competenti a proporre al Tribunale le misure di pre-

venzione, i quali, attraverso la Guardia di Finanza o attraverso la Polizia Giudiziaria, possono procedere a indagini innanzitutto sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indicati dall'articolo 16, ad indagini sulle attività economiche facenti capo agli stessi soggetti allo scopo di individuare fonti di reddito, accertare, in particolare, se dette persone sono titolari di licenze, di autorizzazioni, di concessioni, di abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri, se beneficiano di contributi e finanziamenti o mutui agevolati e altre erogazioni dello Stato dello stesso tipo comunque denominate, concesse o erogate da parte dello Stato, di enti pubblici o anche dell'Unione Europea. L'attività di indagine può essere estesa chiaramente al coniuge, ai figli o a coloro che comunque abbiano convissuto con il proposto negli ultimi cinque anni, nonché nei confronti delle persone fisiche, giuridiche, società, consorzi o associazioni del cui patrimonio i soggetti medesimi risultino potere disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente. L'attività può anche essere estesa alla Pubblica Amministrazione, agli enti creditizi nonché alle imprese, società o enti di ogni altro tipo, a cui può essere richiesta la documentazione necessaria per svolgere l'attività di indagine.

Qual è l'esito di questa attività di proposta al Tribunale? Quali sono i beni che divengono oggetto dell'apprensione dopo questa attività investigativa? Sono i beni mobili, sono i crediti, i beni immobili e mobili registrati, sono i beni aziendali organizzati per l'esercizio dell'impresa, sono le azioni e le quote sociali, sono gli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli di debito pubblico. L'esito di questa attività di proposta al Tribunale consiste innanzitutto, quando appunto si sono riscontrati gli elementi necessari e sufficienti, in un ordine di sequestro disposto dal Tribunale. Ma può anche aversi una misura diversa, cioè che il Tribunale richieda al proponente una integrazione delle attività istruttorie e patrimoniali perché le ritiene non sufficienti. Il Tribunale può revocare il sequestro, quando risulta che esso ha per oggetto beni

di legittima provenienza o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente, o in ogni caso in cui è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale.

Uno strumento particolare riguardante il sequestro è il provvedimento di urgenza. Cioè, unitamente alla proposta, il proponente, quando ritenga che i beni possano essere dispersi, sottratti o alienati, può richiedere al Presidente del Tribunale l'immediato sequestro, prima della fissazione dell'udienza. In questo caso, il Presidente del Tribunale provvede entro cinque giorni con decreto motivato, che però deve essere convalidato, per non decadere, entro trenta giorni dal Collegio del Tribunale. Così pure nel corso del procedimento, nei casi di particolare urgenza, a richiesta dei soggetti proponenti o degli organi incaricati di svolgere ulteriori indagini, il sequestro è disposto dal Presidente del Tribunale con decreto motivato e perde efficacia se non è convalidato dal Tribunale nei trenta giorni successivi.

Abbiamo detto che il passaggio logico successivo al sequestro, quando ne ricorrono i presupposti, è quello della confisca, cioè lo strumento più invasivo sui beni patrimoniali che sono oggetto delle infiltrazioni mafiose nel tessuto economico. Il Tribunale dispone la confisca però previo un vaglio molto rigoroso. Ciò presuppone tre condizioni: una di carattere negativo e due di carattere positivo. La prima è che il proposto non possa giustificare la provenienza dei beni sequestrati; la seconda, di carattere positivo, è che lo stesso soggetto, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo dei beni; la terza e ultima condizione, anch'essa di carattere positivo, concerne la derivazione illecita dei cespiti patrimoniali disponibili che debbono presentare un valore sproporzionato al reddito dichiarato ai fini delle imposte dirette o all'attività economica del proposto ovvero devono risultare frutto di attività illecite o costituirne il reimpiego. Quindi si evidenzia la necessità di una prova rigorosa, fondata su indizi gravi, precisi e concordanti. Il provvedimento di sequestro perde efficacia se entro un anno e sei mesi dalla data di

immissione in possesso dei beni da parte dell'Amministratore Giudiziario il Tribunale non disponga la confisca.

Un istituto particolare che vale sia per il sequestro sia per la confisca è l'applicazione per equivalente. Cioè, dopo la presentazione della proposta se non è possibile procedere al sequestro dei beni indicati all'articolo 20, comma 1, perché il proposto non ne ha la disponibilità, anche ove trascritti a terzi in buona fede, il sequestro o la confisca può essere fatto per equivalente su altri beni di valore equivalente e di legittima provenienza dei quali il proposto ha la disponibilità anche per interposta persona.

Il *focus* più interessante è sulla nuova introduzione degli strumenti non ablativi, cioè l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario previsti dalla legge 161 del 2017, che ha integralmente modificato l'istituto dell'amministrazione giudiziaria e ha reso autonomo il controllo giudiziario. Il legislatore ha previsto nei confronti delle aziende degli strumenti meno invasivi rispetto al sequestro e alla confisca dei beni: forme di aggressione *tout court* meno pervasive, ma piuttosto un'attività di vigilanza volta a un percorso di recupero di legalità quando l'invasività criminale risulti in una misura meno grave. Quindi siamo davanti a un sistema delle misure di prevenzione patrimoniale progressivo, da cui risulta pertanto che le finalità del Codice antimafia non sono quelle dello spossamento gestorio ma, diversamente, di disporre di un intervento statale che mira a prendere in cura la realtà imprenditoriale macchiata dalla contiguità mafiosa per poi restituirla alla legalità. Si scorge quindi una tendenza a valorizzare istituti più affini alla *ratio* preventiva e nuove forme di collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato, cioè una sorta di autonomizzazione degli istituti patrimoniali alternativi alle misure ablatorie con la legge 161 del 2017.

L'amministrazione giudiziaria vuole come fine quello di privare i soggetti proposti della disponibilità della gestione dei beni e attività economiche strumentali al raggiungimento di finalità criminali. Lo scopo della misura è quello di inibire l'espansio-

ne del fenomeno mafioso, bloccando quella tendenza tipicamente delinquenziale a creare canali di arricchimento tramite l'esercizio di influenza sulle attività economiche lecite che, pur in carenza di un collegamento diretto con il proposto, risulta agevolare l'attività di quest'ultimo. L'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ha bisogno di due presupposti: la mancanza, innanzitutto, delle condizioni per poter applicare il sequestro e la confisca, e, l'altro elemento, la sussistenza di sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche tra cui quelle imprenditoriali sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di assoggettamento o condizionamento mafioso, o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione, oppure sottoposte a procedimento penale per determinati delitti previsti dalla norma. Quindi, la norma in sostanza trova applicazione nei confronti di soggetti terzi, ovvero estranei ai contesti criminali ma comunque sottoposti a condizioni di assoggettamento o condizionamento, o nel caso in cui beni o attività economiche possono comunque agevolare stabilmente – ricordiamo bene questo concetto perché si differenzierà dal controllo giudiziario dove questa agevolazione sarà occasionale – agevolare stabilmente, dicevo, alcuni soggetti, in particolare persone sottoposte a una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale, ovvero soggetti sottoposti a procedimento penale per alcuni reati che, come vedremo, sono sicuramente “reati spia”, indicativi della possibile infiltrazione. Parliamo in proposito della associazione a delinquere di stampo mafioso, di trasferimento fraudolento di valori, di assistenza agli associati con riguardo a soggetti indiziati di reati contro la Pubblica Amministrazione, quali il peculato, la corruzione, la concussione, o soggetti che abbiano indizi a loro carico, quali la commissione dei principali delitti contro il patrimonio, come l'estorsione, l'usura e il riciclaggio, che sono sicuramente indicatori del fenomeno di infiltrazione. Come vedete, a seguito della legge n. 161/2017 si espande, pertanto, l'ambito soggettivo della misura e si amplia il raggio

di azione favorendone il ricorso in un'ottica giudiziaria. Quanto all'iniziativa, compete agli stessi soggetti che abbiamo visto poc'anzi per il sequestro e per la confisca; quanto alla durata, non può essere superiore a un anno ma può essere prorogata di sei mesi e arrivare fino a due anni quando viene richiesto dal Pubblico Ministero o dal Giudice delegato, ai sensi del comma 2 dell'articolo 34 del Codice antimafia.

L'aspetto più particolare: l'amministrazione giudiziaria sospende l'interdittiva antimafia prefettizia (art. 34 *bis*, comma 7). Con l'amministrazione giudiziaria il Tribunale nomina un Giudice delegato e un Amministratore Giudiziario, il quale ha l'obbligo di riferire sia al Giudice delegato che al Pubblico Ministero delle attività che sta svolgendo. L'istituto dell'amministrazione giudiziaria, qualora non sia prorogato, è soggetto a diverse opzioni. Sono tre, sostanzialmente: quella della revoca di cui all'articolo 34, comma 6, quando l'azienda, l'impresa, la società, è stata bonificata e quindi restituita al suo mercato; quella, diciamo, meno invasiva del controllo giudiziario o quella sicuramente più pervasiva della confisca, quando ne ricorrono i presupposti.

Dicevamo che l'istituto più innovativo con l'introduzione della legge 161 del 2017 è quello del controllo giudiziario. Avuto riguardo a questa tipologia quale autonoma figura di prevenzione patrimoniale, l'articolo 34 *bis* assurge quasi a norma di chiusura del sistema degli interventi di prevenzione, assumendo il controllo giudiziario un carattere ausiliario, intervenendo ad autorizzare l'intervento statale in presenza di un'agevolazione soltanto occasionale. In questo modo il legislatore del 2017 è andato a coprire tutti i segmenti comportamentali che il soggetto criminale può porre in essere per acquisire potere e consenso, soprattutto nelle trame più fragili dell'attività imprenditoriale e, appunto, l'esperienza di *Aemilia* ce l'ha dimostrato. Di solito il controllo giudiziario trova applicazione quando il libero esercizio dell'attività economica possa agevolare anche se solo in modo occasionale l'attività di persone socialmente pericolose, sempre che sussistano circostanze da cui



si possa desumere il pericolo concreto di interazioni mafiose e idonee a condizionarne l'attività. In questa ipotesi il Tribunale dispone anche d'ufficio il controllo giudiziario delle attività economiche delle aziende sopracitate. Tale istituto è destinato quindi ad avere un'applicazione residuale, da un lato, con lo scopo di bonificare l'impresa dall'inquinamento mafioso, dall'altro, di garantire la continuità produttiva della stessa, evitando di comprometterne l'attività aziendale; quindi, il requisito soggettivo è quello della occasionalità: punto di demarcazione tra l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario. La durata non può essere inferiore a un anno e non può essere superiore a tre anni, proprio perché questo tempo è necessario per decontaminare l'attività economica e restituirla al suo libero mercato.

Quali sono gli strumenti del controllo giudiziario? O semplicemente quello degli oneri comunicativi periodici da parte del titolare dell'impresa, dell'azienda, della società, o quello più pervasivo della nomina di un Giudice delegato e di un Amministratore Giudiziario, il quale riferisce bimestralmente sia al Giudice delegato che al Pubblico Ministero. Il Tribunale con il controllo giudiziario può anche imporre degli obblighi quali il divieto di cambiare la sede, la denominazione, la ragione sociale, l'oggetto sociale, non compiere fusioni o altre trasformazioni. La violazione di queste disposizioni può comportare l'inasprimento della misura del controllo giudiziario con l'amministrazione giudiziaria o nei casi più gravi con il sequestro.

Ma dov'è che è sorta e sta sorgendo giurisprudenza in materia? L'ipotesi è quella prevista dal comma 6 dell'articolo 34 *bis*, cioè la possibilità di attivare la misura del controllo giudiziario su istanza delle aziende che sono state destinatarie di un'interdittiva antimafia e hanno fatto ricorso giurisprudenziale al TAR. La caratteristica qual è? Che quando il Tribunale dispone il controllo giudiziario il provvedimento sospende l'interdittiva antimafia (art. 34 *bis*, comma 7), quindi capirete quanto sia delicata questa misura, perché potrebbe essere uno strumento in mano all'impresa, all'azienda infiltrata

nel tessuto economico con gravi presenze diciamo mafiose, potrebbe essere lo strumento tipico per aggirare quella che è l'interdittiva antimafia prefettizia. Il vaglio del giudice deve essere pertanto assolutamente rigoroso: non solo sui presupposti processuali, che, come abbiamo detto, sono l'esistenza dell'interdittiva antimafia e l'impugnativa della stessa, ma anche da un punto di vista sostanziale, cioè verificare che effettivamente ci sia stata una agevolazione da parte del proposto, cioè dell'azienda, del titolare dell'azienda, e che questa agevolazione abbia avuto una connotazione assolutamente occasionale. Sotto altro aspetto, si è precisato che l'accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti non investe anche la valutazione della legittimità o meno delle misure interdittive antimafia adottate dal Prefetto. Qualora ne ricorrano i presupposti, quindi, il Tribunale, sentiti il Procuratore distrettuale, il Prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva e gli altri soggetti interessati, dispone il controllo giudiziario e provvede alla nomina dell'Amministratore Giudiziario. Dov'è che sono sorti dei dubbi interpretativi ed è intervenuta in questo caso la giurisprudenza? Cioè qual è la fase temporale in cui può essere richiesto dal titolare dell'impresa, dell'azienda, il controllo giudiziario in costanza di interdittiva antimafia e di impugnativa di questa? Il giudice di merito si è pronunciato più volte dicendo che il settore temporale di valenza di questo strumento è quello del percorso giurisdizionale, cioè fino alla pronuncia definitiva del Consiglio di Stato, con l'obiettivo chiaro di tutelare l'impresa nel momento in cui ancora l'interdittiva non ha assunto una sua definitività ma è ancora al vaglio del giudice amministrativo.

Sul tema si è espressa anche la giurisprudenza di merito, come dicevo, proprio perché si vuole evitare in questo contesto, in questa non definitività, di sottrarre l'impresa, tagliarla fuori, da settori di mercato importanti in cui sta operando in quel momento. Su questo solco si è anche pronunciato il Tribunale di Reggio Calabria delle misure di prevenzione nel 2018, il quale ha espresso che la *ratio legis* del 34 *bis* risiede nel tentativo di salvaguardare l'atti-

vità produttiva e gestionale dell'azienda garantendo così allo stesso tempo il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica. Da ciò il Collegio ritiene che la norma sia stata introdotta non tanto per salvaguardare il mero interesse privato alla prosecuzione dell'attività d'impresa ma il maggiore interesse, quello pubblico, relativo al mantenimento della produzione, specie nel caso di appalti pubblici, e alla salvaguardia dei posti di lavoro. Quanto ai presupposti, il Tribunale di Reggio Calabria ha detto che è qui che bisogna essere estremamente rigorosi, ma soprattutto bisogna guardare alla terzietà dell'impresa richiedente e dunque alla idoneità della misura a carattere tutorio a neutralizzare il rilevato pericolo di infiltrazione o scongiurare per il futuro comportamenti aziendali analoghi a quello censurato con l'interdittiva, così raggiungendo lo scopo di riportare l'impresa nell'alveo della legalità attraverso prescrizioni, presidi, da realizzarsi da parte dell'Amministratore Giudiziario con la collaborazione degli organi rappresentativi della società, idonei a preservarla da interferenze esterne. Tale valutazione di idoneità, va detto, va fatta caso per caso, avuto riguardo alle condizioni soggettive che hanno determinato l'interdittiva, ovvero gli elementi spia indicatori della presenza o permeabilità mafiosa o di condizioni di potenziale asservimento o comunque di condizionamento dell'impresa rispetto alle iniziative della criminalità organizzata di stampo mafioso, poste alla base dell'interdittiva stessa, che, è bene sottolinearlo, è finalizzata a precludere a soggetti rivelanti evidenze di infiltrazione o ingerenze mafiose l'acquisizione di risorse veicolate dal rilascio di provvedimenti autorizzatori o concessori da parte dell'Amministrazione Pubblica, con l'alta finalità di tutelare l'ordine pubblico, la libera concorrenza delle imprese e il buon andamento della stessa Pubblica Amministrazione.

Secondo altra parte della giurisprudenza, il riconoscimento di una autonoma facoltà concessa all'impresa destinataria di interdittiva antimafia conduce a ritenere che la disposizione trovi applicazione in riferimento a soggetti economici che operano nel settore pubblico inteso in senso ampio, in quanto l'interdittiva demanda-

ta al Prefetto opera nel settore degli affidamenti pubblici e non dei rapporti interpretati. Resta comunque, e concludo, il dubbio interpretativo che trova fondamento nel mancato coordinamento dei due procedimenti, con un evidente rischio di sovrapposizione di ruoli e di giudicati, quello del Tar e quello del Giudice della prevenzione, sicché è assolutamente necessario e auspicabile un intervento normativo e chiarificatore da parte del legislatore.

Grazie e mi scuso se sono andato un po' oltre i tempi previsti.

ANDREA BOSI

Grazie mille, dott. Agricola per questa ricostruzione analitica delle misure di prevenzione, dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria, dello strumento del controllo giudiziario operato sulle aziende.

So che il Comandante Pucciatti ha un'importante commemorazione nella nostra cattedrale per un servitore dello Stato che non c'è più e quindi chiederei di invertire la scaletta degli interventi così dopo lo liberiamo. Chiederei al nostro Comandante provinciale dei Carabinieri di spiegarci un po' i cambi di strategia, dal suo osservatorio, della penetrazione mafiosa in Emilia Romagna, quello che è successo negli ultimi anni anche a partire dalle esperienze investigative dell'Arma dei Carabinieri, da quello che era il fenomeno della rimozione del fenomeno mafioso fino alle infiltrazioni nella realtà economica e al radicamento, e magari anche un accenno a *Aemilia* e *Perseverance*, che hanno visto il corpo dei Carabinieri certamente impegnati. Prego Comandante.

*I tempi e i cambi di strategia della penetrazione mafiosa in Emilia negli ultimi trenta anni attraverso le esperienze investigative dell'Arma dei Carabinieri. Dalla "rimozione" del fenomeno mafioso e la fase azionista fino all'infiltrazione nella realtà economica e sociale attraverso il ricorso ai "colletti bianchi". Due case studies: Aemilia e Perseverance*

Grazie Assessore. Prima di parlare del cambio di strategia le mie scuse per questo cambio di programma e un ringraziamento al Colonnello d'Elia, ad Adriano, per la pazienza che avrà. Commemoriamo un collega di corso di Accademia che dieci anni fa ha "cambiato posizione di impiego" e ora difende tutti quanti noi da lassù...

Buonasera a tutti per iniziare, agli universitari in particolare. Un ringraziamento agli organizzatori, un saluto al nostro Prefetto, il Prefetto Camporota e un ringraziamento al Prefetto De Miro, mia insegnante alla scuola di perfezionamento delle forze di polizia, che, come tutti sappiamo, è la culla del coordinamento italiano, modello imitato anche all'estero. Un ringraziamento anche a tutti gli amici che sono qui presenti e a quelli con i quali condividiamo il piacere di lavorare insieme nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. È un grande piacere lavorare insieme. Un augurio al Sindaco: Giancarlo, avanti tutta e rimettiti presto! Saluto e ringrazio anche i 56 allievi ufficiali dei Carabinieri del 201° corso dell'Accademia militare qui presenti in collegamento nella nostra *room*, e saluto il loro quadro permanente, il generale Rodolfo Sganga. La vostra presenza cari colleghi mi emoziona molto perché 29 anni fa indossavo con orgoglio la vostra uniforme storica da cadetto. Uniforme che tra qualche mese, con la nomina a sottotenente, lascerà il posto a quella nera con gli alamari d'ar-

gento da Ufficiale dei Carabinieri che oggi mi vedete indossare. Ci uniscono tanti sogni e i medesimi valori. In bocca al lupo ragazzi.

Il tema di oggi, torniamo a noi, è molto delicato e ci permette di spaziare dall'analisi dell'interdittiva antimafia per esplorare nel suo complesso l'azione preventiva dello Stato a tutela dell'economia legale e della tranquilla convivenza, in particolare, delle 47 comunità di questa bellissima provincia modenese. Come illustrato dagli autorevoli interventi che mi hanno preceduto, il provvedimento di interdittiva ha natura amministrativa, lo abbiamo sentito, rappresenta la massima anticipazione della tutela preventiva dell'ordinamento dal crimine organizzato. Ma tra gli strumenti in dotazione nel *tool box* dello Stato ci sono anche le misure di prevenzione di cui parlava prima l'amico Maurizio Agricola. Le misure personali, soprattutto quelle patrimoniali. Si tratta di strumenti che danno concretezza alla strategia di cui ci parlava Giovanni Falcone: *follow the money*, segui il denaro. Bene, qui in provincia di Modena, spesso, e da ultima Maranello, assistiamo a come si possa gestire un bene confiscato. La comunità di Maranello, che ho il piacere di avere visitato, sta per entrare in possesso di una villa confiscata dove il Comune realizzerà progetti di utilità sociale. A proposito di misure di prevenzione patrimoniali, su cui ovviamente non mi soffermerò, solo dal 2010, negli ultimi undici anni, in questa provincia tanti sono stati i provvedimenti adottati che hanno fatto elevare a 400 i milioni di euro sottratti alle consorterie mafiose. Pensate, 400 milioni di euro, recuperati in Italia e in Europa. Tanti sono stati i sequestri operati e le confische e 140 sono state le persone arrestate a vari livelli di governance dei gruppi criminali investigati. Tra queste Nicolino Grande Aracri, boss di 'ndrangheta. Accogliamo oggi la notizia della sua richiesta di collaborare con la giustizia e vedremo come andrà il suo tentativo di avvicinarsi allo Stato.

In ordine di progressione logica, dopo le interdittive e le misure di prevenzione, colloco le attività investigative, attività su cui ho avuto incarico di soffermarmi perché hanno contribuito a scrivere

la storia recente della lotta alla mafia in Emilia, lotta tenuta insieme, negli ultimi tre decenni, da tutti gli attori protagonisti della squadra dello Stato. Non senza un richiamo però alle premesse, ai presupposti involontari ovvero sia ai grandissimi cambiamenti, alla trasformazione di questo territorio su cui involontariamente, dicevo, si innestano le condizioni che hanno favorito gli appetiti e le scelte dei gruppi criminali. La provincia, infatti, ha marcata vocazione industriale, è una delle più ricche d'Italia come ci richiamava prima il Prefetto Camporota. La fiorente economia modenese è uno dei fattori che ha sempre più catalizzato gli interessi della criminalità organizzata. Non arrivano qui per caso con le “valigie piene di denaro”, soprattutto ora nell'attuale contesto pandemico da Covid-19.

Ma andiamo immediatamente all'inizio del mio intervento. Perché si parlava di rimozione del fenomeno mafioso? Voglio specificare: non è un fenomeno modenese-emiliano. Succede dappertutto. Mi è capitato anche, lavorando in Europa a Bruxelles, di assistere – quando cercavamo di affermare il tentativo di inserire la criminalità organizzata fra le priorità criminali del *Policy Cycle* dell'Unione Europea – allo scetticismo di alcuni Paesi dove questo fenomeno evidentemente non era ancora presente. Ora, fatta questa precisazione, torniamo all'esame delle tessere del mosaico che ci accingiamo a comporre.

La prima è l'operazione *Aemia*, la prima non in ordine logico, ma in ordine di importanza. È sostanzialmente la detonazione, operazione che nasce quando dal 2010 al 2015 il nucleo investigativo dei Carabinieri di Modena, insieme ai colleghi di Parma e a quelli di Piacenza (Fiorenzuola d'Arda), permettono, al termine di una investigazione veramente complessa, di arrivare a una data. La data, intorno alla quale mi permetterei di soffermare l'attenzione, è il 15 gennaio del 2015 perché è in quella data che il Giudice del Tribunale di Bologna Alberto Zioldi, su richiesta della Procura di Bologna - Direzione distrettuale antimafia, firma un documento di 1377 pagine in cui si ordina l'arresto, pensate, di oltre



cento persone, la maggior parte cittadini dell'Emilia Romagna che non sanno cosa sta per succedere. Paolo Bonacini, nel libro *Le cento storie di Aemilia*, che mi piace citare, sottolinea come la 'ndrangheta in quel momento sia lontana almeno quanto i mille chilometri che separano Reggio Emilia da Crotone. Fino a quel momento una buona fetta della comunità aveva preso contezza, certo, che nel tempo qualcuno fosse salito in Emilia e avesse messo in piedi attività illecite anche in pianura padana, ma la sensazione era che tutto sommato l'impermeabilità del territorio modenese, ed emiliano in generale, tenesse, e che quei nomi altisonanti degli esponenti delle consorterie che arrestavamo tutto sommato si facessero tra di loro le estorsioni. Tutto questo fino a quando, ovviamente, all'alba del 28 gennaio 2015 migliaia di carabinieri salgono sulle loro gazzelle, sciamano in tutta la regione scortati da elicotteri per eseguire gli ordini di carcerazione. Pensate, 220 persone alla sbarra, 195 udienze nell'aula bunker del Tribunale di Reggio Emilia, con oltre 1500 anni di carcere contenuti nelle sentenze dell'ottobre del 2018. Le comunità emiliane quindi ora si interrogano davanti a quella che è una probabilmente inevitabile, involontaria, sottovalutazione e si chiedono probabilmente quanto e da quando il pericolo fosse alle porte. Ora, mi piace molto citare il libro di Paolo Bonacini, ma lo cito anche perché, e oggi lo faccio con doppio piacere, la prefazione è curata proprio dal Prefetto De Miro, la quale pone come contro parte dell'arroganza delle mafie, cito, "l'impegno delle Istituzioni e la forza dello Stato, l'accresciuta consapevolezza di una società, il ruolo positivo dell'informazione e l'impegno del mondo della scuola ad essere motore di cambiamento". L'operazione *Aemilia* scuote le coscienze e fa interrogare, ma già anni prima la soglia di attenzione degli attori preposti, di tutti quanti noi, era già molto alta. Un breve cenno, allora, mi sia consentito ai presupposti di *Aemilia*.

L'operazione *Point break* è la **scintilla operativa** che ha dato l'innescò a *Aemilia* e che ha permesso, rileggendo venti anni di indagine, di approdare oggi all'operazione *Perseverance*, altra tesera di questo mosaico. Operazione che poi descrive, come meglio

dirò dopo, la capacità manageriale delle mafie, quella che permette loro di accantonare la stagione azionista, di cambiare pelle, di riporre le pistole, di vestire la giacca e la cravatta, insomma, e di muoversi con scioltezza nel mondo dell'impresa, non senza ovviamente la compiacenza di professionisti e dirigenti. Tutto parte la notte del 26 luglio 2006, altro momento chiave, quando l'Agenzia delle entrate di Sassuolo viene fatta esplodere collocando un ordigno a base di pentrite. A seguito di quell'evento, le indagini che ne sono susseguite portano all'arresto di sette persone responsabili – dimostreranno poi le indagini del Nucleo investigativo dei Carabinieri di Modena – a partire dal 2004 di atteggiamenti e tentativi di inserimento nel mondo delle imprese attraverso reati fallimentari, tributari, tentativi di estorsione, reimpiego di denaro della cosca Arena di Isola Caporizzuto e tanto altro. Le attività accendono un faro su come vengono condotte le imprese, specializzate, scopriremo in quel momento, in triangolazioni finanziarie in tutto il mondo finalizzate alle cosiddette, ormai le conosciamo tutti, frodi carousel volte a ottenere illeciti prelievi di imposte. Scopriamo quindi che la mafia ha un approccio marcatamente imprenditoriale in questa terra, scopriamo l'infiltrazione mafiosa e i suoi presupposti, l'inquinamento del tessuto economico produttivo e di quello, purtroppo, politico amministrativo. Scopriamo che al controllo militare del territorio, tipico delle aree di originario radicamento delle mafie, da queste parti invece si predilige una sapiente tessitura relazionale, dove un ruolo di assoluta valenza viene attribuito a quelle aree grigie in cui reperire al momento opportuno il professionista, il soggetto istituzionale – commercialisti, notai, dirigenti, impiegati della Pubblica Amministrazione, purtroppo – che possa però tornare utile alla causa mafiosa, quando all'improvviso è necessario *mettersi a disposizione*. La facilità di azione, l'agevole reperimento di anelli deboli attratti dai guadagni e l'ingente ricchezza illecitamente prodotta sono fattori che hanno contribuito negli anni a distendere le tensioni che da sempre accompagnano le lotte di potere e a sbiadire il volto violento delle mafie.

Subito dopo, torniamo quindi al 2015, nasce *Aemilia*, che cristallizza l'esistenza di un'organizzazione 'ndranghetista delocalizzata. È la prima volta che si dimostra che in Emilia l'organizzazione criminale è in grado di muoversi e di decidere autonomamente senza più fare riferimento all'organizzazione madre calabrese. Vado in velocità. L'evoluzione della struttura qualitativa decentrata della 'ndrangheta che si era allineata lungo la via Emilia, il consolidato potere e la scelta di rifuggire dai violenti contrasti con le altre cosche hanno favorito la strategia del *low profile*, del basso profilo, insomma. Il profondo attecchimento sul territorio dell'organizzazione emiliana e la consapevolezza dell'esistenza, però, del fenomeno criminale ha generato assoggettamento. Ha creato un perverso rapporto collaborativo tra il sodalizio criminale e l'imprenditore, il quale però non era sempre una vittima, perché poi ha iniziato a sfruttare il valore aggiunto apportato dall'associazione mafiosa, che, come dicevo prima, è arrivata carica di valigie piene di denaro frutto di riciclaggio.

L'emblema del rapporto criminale fra mafia e imprenditoria locale, e metto un'altra data, si costituisce dagli sviluppi investigativi che registriamo dopo gli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, tristi eventi che tutti conosciamo. È lì che cominciamo anche a delineare la strategia di infiltrazione mafiosa nella ricostruzione post terremoto. Come sempre accade, e purtroppo lo vedemmo anche in altre realtà italiane, alla drammaticità del sisma, ai dolori e ai lutti, si affiancano gli effetti collaterali, che aggravano ulteriormente il processo di ripresa economica di territori già duramente colpiti. Una delle insidie più subdole sono le infiltrazioni mafiose nelle opere di ricostruzione attraverso la collaborazione con le imprese locali. Si tratta di un pericolo occulto ma velenoso, che va ad aggredire il tessuto economico di un territorio particolarmente indebolito dagli effetti devastanti del terremoto inquinando settori economici come l'edilizia e l'autotrasporto, notoriamente punti di forza dell'organizzazione mafiosa e, in quei momenti di ricostruzione, punti centrali dell'economia. Si creano quindi le condizioni

ideali che hanno consentito al sodalizio, attraverso un effetto domino che ha travolto ogni altra attività imprenditoriale, di estendere i tentacoli sulla vita socioeconomica radicandovi i propri interessi criminali. In effetti, una ulteriore fase investigativa ha permesso di cristallizzare l'infiltrazione e il sodalizio nelle opere di ricostruzione. L'associazione criminale è riuscita ad affiancarsi alle imprese locali che venivano utilizzate per realizzare i propri scopi delittuosi. Le imprese locali, pensate, sono strumento delle mafie spesso e volentieri, come dicevo, non inconsapevoli e non come vittime, instaurando quindi un rapporto attraverso il quale l'imprenditore, compiacente con la 'ndrangheta, trae un reciproco vantaggio: è un rapporto *win win* direbbero gli inglesi e quindi per questo ancora più competitivo. Le indagini hanno chiarito come la 'ndrangheta in Emilia sia riuscita a insinuarsi negli appalti per la ricostruzione fornendo manodopera regolarmente assunta da ditte del posto, formalmente anche in regola. È ovvio che però di fatto questi lavoratori erano orientati, indirizzati alle ditte compiacenti da ditte che erano invece in odore di mafia o infiltrate. Che poi fra di loro compensavano i crediti di lavoro attraverso un vorticoso giro di false fatturazioni, a cui faceva riferimento prima il Prefetto De Miro.

Parallelamente all'autonomia gestionale, l'indagine però cristallizza un'altra peculiarità del sodalizio emiliano, quella relativamente alla mancanza di riti di affiliazione, un'altra caratteristica delle mafie. Nei territori di origine, infatti, sappiamo come l'esigenza di affermare il potere attraverso manifestazioni che ne rendano chiaramente percepibile l'esistenza ovviamente rafforza la presenza e il ruolo delle mafie. Fatta quindi di riti, di cerimonie di affiliazione che generano e stimolano l'immaginario collettivo della terra madre, perché fanno appartenenza. La propaggine emiliana, tuttavia, modella le proprie forme di espressione esterna in funzione del territorio. Sa quindi plasmarsi in base alle differenze sociali, economiche e culturali del territorio in cui opera, attuando un controllo selettivo di determinati comparti economici, creando intimidazioni ambientali, tacita condizione di assoggettamento che le

consente di evitare il ricorso a frequenti atti di violenza. Di conseguenza, **alcuni aspetti che in Calabria hanno una precisa ragione di esistere in Emilia sono stati messi da parte, a favore di un maggiore pragmatismo manageriale funzionale al raggiungimento del profitto criminale.** È dunque naturale che nel corso delle indagini non siano state registrate cerimonie di affiliazione o dialoghi ricchi di suggestive terminologie. Le investigazioni hanno palesato per la prima volta il metodo adottato nei confronti di autotrasportatori piccoli, imprese, padroncini, impossibilitati a lavorare se non espressamente coinvolti dagli indagati, sovvertendo i prezzi concorrenziali imposti dalle famiglie dove hanno sede principale le attività economiche gestite dagli indagati.

Il progetto investigativo *Perseverance*, infine, e arriviamo all'ultimo tassello di questo mosaico, lo conoscete probabilmente perché il 12 marzo 2021 ha avuto la sua concretizzazione. **Se *Point break* è stato l'innescò ed *Aemilia* è stata la detonazione, *Perseverance* è un po' la propagazione dell'onda d'urto.** Anche qui un altro esempio di funzionamento degli attori dello Stato in questo territorio: la magistratura conduce i carabinieri e la polizia in un'indagine congiunta che consente di documentare la condotta di numerosi indagati, 29 per quanto riguarda il filone dei Carabinieri. Le accuse sono a vario titolo l'associazione mafiosa finalizzata al recupero crediti di natura estorsiva e al trasferimento fraudolento di valori mediante l'attribuzione fittizia di denaro e altre attività. Per eludere cosa? Perché si cercava di intestare le ditte a qualcun altro? Perché così facendo si tentava di eludere i provvedimenti, e qui torniamo a quanto diceva il signor Questore, di sequestro preventivo e di confisca disposti precedentemente a carico della famiglia degli indagati. In particolare, l'Arma dei carabinieri di Modena ha riletto le risultanze dell'indagine *Aemilia*, ma anche quelle della Polizia nel 2015 e nel 2019, detta *Grimilde*, a cui faceva prima riferimento il Prefetto De Miro, e ha avviato dal 2017 una **rilettura di oltre trent'anni di eventi delittuosi lungo l'asse che va da Cutro a Reggio Emilia.** L'attività investigativa fa luce su un nuovo

vertice della famiglia criminale, vertice fino a quel momento tenuto all'oscuro e ai margini delle investigazioni, nella fase in cui tutti i suoi familiari erano e sono tuttora detenuti per associazione di tipo mafioso.

L'indagine rafforza la conoscenza dell'organigramma del sodalizio 'ndranghetistico storicamente legato alla cosca crotonese. Vincenzo Rando lo sa benissimo – certamente meglio di me. Il capo della cosca, per il tramite di prestanome, ha di fatto gestito attività economiche nelle province di Modena e Reggio Emilia: sale scommesse, officine meccaniche, carrozzerie, società immobiliari. L'attività ha consentito di sequestrare società in Emilia, complessi immobiliari in Calabria e in Emilia: tutto è risultato riconducibile alla nota famiglia calabrese. Però ho fatto un errore, perché ho detto che le attività erano avviate a Reggio Emilia e Modena. Non è esatto. A Modena hanno provato ad avviare le attività. E anche qui, e sappiamo benissimo a cosa faccio riferimento, il valore della squadra dello Stato ha permesso idealmente di bloccare lungo la via Emilia con una “paletta alzata” intimando: “Alt! Fermatevi! Adesso facciamo due conti”.

Perché l'indagine *Perseverance* si chiama così? Perché le investigazioni non si fermano mai, neanche quando la crisi pandemica globale che stiamo vivendo ci chiede di raddoppiare gli sforzi e moltiplicare le sinergie verso l'obiettivo comune della legalità in Emilia. Neanche quando si lotta contro il rischio subdolo del contagio del virus. Come sappiamo bene, purtroppo, l'emergenza economico finanziaria determinata dalla pandemia non ha risparmiato nemmeno un territorio come quello emiliano romagnolo notoriamente florido. Piccole e medie imprese pagano un caro prezzo, tante altre persone pagano un caro prezzo. La decelerazione ha riguardato tutti i settori, ma è stata accentuata per il comparto manifatturiero. Vado a concludere. Il rischio di infiltrazioni criminali è concreto soprattutto con la distribuzione dei soldi in arrivo dall'Europa. Il *Recovery fund* non sarà però la gallina di cui ci parlava Esopo, la famosa gallina dalle uova d'oro, perché ci troveremo tutti pronti

come abbiamo fatto fino ad oggi, tutti insieme. **L'attenzione delle Istituzioni in Emilia Romagna è altissima.** Se le cosche mafiose hanno cambiato pelle passando dall'azionismo violento degli anni '90 all'infiltrazione subdola nell'economia sana, in Emilia Romagna, come diceva prima Giancarlo, abbiamo fortissimi anticorpi che ci permettono di intervenire al momento giusto. Magistratura, prefettura, forze di Polizia, Comuni, Associazioni, **tutti gli attori istituzionali sanno fare rete, condividere scelte e soluzioni.** E hanno tutti un solo volto, come quello che oggi trasmettiamo da questa *room* a chi ci ascolta. *Una acies*, quindi, e *Avia pervia*, porgo a tutti i miei più cari e rispettosi saluti. Ho terminato e ringrazio per l'attenzione.

ANDREA BOSI

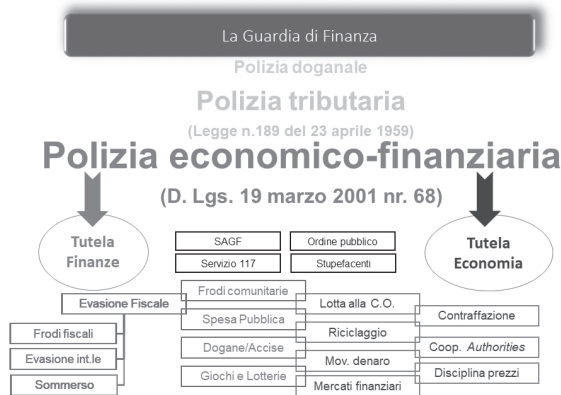
Grazie, grazie mille Comandante, grazie per essere rimasto con noi fino adesso. La ringrazio per questa bella ricostruzione delle modalità di intervento, che sono mutate nel corso degli anni, che caratterizzano le infiltrazioni e il radicamento mafioso nel nostro territorio.

Dobbiamo recuperare un po' di ritardo per cui darei subito la parola al comandante D'Elia che ringrazio per aver anche consentito questo cambio di scaletta. Prima la nostra Prefetto ha citato proprio uno degli strumenti che più contraddistinguono l'azione delle fiamme gialle, della Guardia di Finanza, e cioè gli accessi, gli accertamenti nei cantieri di opere pubbliche.

Quindi gli chiederei di partire da qui, o comunque, quali sono gli strumenti a disposizione della Guardia di Finanza, sotto il coordinamento naturalmente della prefettura, nel campo del contrasto al radicamento e alle infiltrazioni mafiose.



*L'attività investigativa della Guardia di Finanza, con particolare riguardo agli accessi ed agli accertamenti nei cantieri di opere pubbliche svolti nell'ambito del Gruppo Interforze, su disposizione del Prefetto, ai fini di prevenzione delle infiltrazioni mafiose*



Col. t.ST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

2

Saluti e ringraziamenti agli organizzatori dell'evento, ai precedenti relatori ed a tutti i presenti.

In una immaginaria linea di congiunzione con quanto è stato descritto dai precedenti illustri relatori, non vi è dubbio che quando si parla di rapporto tra economia e criminalità, un ruolo di primo piano è svolto dalla Guardia di Finanza, quale forza di polizia a competenza generale in materia di illeciti economico-finanziari, con particolare riguardo all'attività di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati.

Oggi è sempre più evidente come il concetto di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, forse, deve essere sostituito con quello di inquinamento (contiguità) dell'economia da parte della criminalità. Non vuole essere un gioco di parole.

Le scelte criminali



I comportamenti criminali – spesso – sono orientati da motivi economici

Col. 1ST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

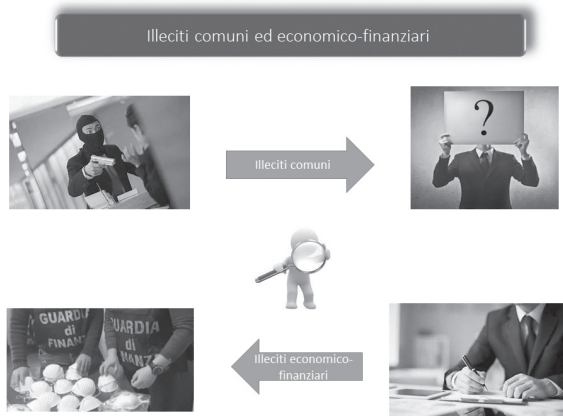
3

Partiamo da un concetto base: i comportamenti criminali originano spesso da motivi economici, obbediscono cioè alla regola del profitto (illecito), inteso come differenza tra costi e benefici.

Vale comunque la pena osservare che anche se molti comportamenti criminali sono orientati al profitto, con tutta evidenza non tutti i crimini possono essere definiti economici. Il rapinatore ha certamente il fine del profitto, ma evidentemente il suo comportamento illecito non può definirsi economico.

In quest'ultima categoria, invece, in estrema sintesi, vi rientrano tutti quegli illeciti che hanno una qualche relazione con l'attività imprenditoriale/professionale.

Il riciclaggio del provento (illecito) della rapina operato attraverso, ad esempio, la costituzione di una società di capitali, è certamente un reato economico.



Col. LST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

4

In questa sede, con le evidenti e necessarie approssimazioni, mi piace distinguere gli illeciti (reati) comuni da quelli economici con l'occhio dell'investigatore, individuando nei primi quelli in cui il percorso investigativo è diretto dal fatto illecito (spesso noto) al suo autore (spesso ignoto). Vedasi il reato di rapina.

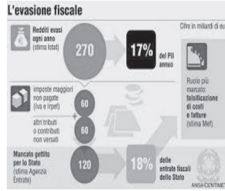
Negli illeciti di natura economica il percorso investigativo è spesso orientato in senso contrario: noto l'autore di un fatto (spesso un c.d. colletto bianco, un imprenditore, un soggetto comunque con un nome ed un cognome ben preciso), l'onere dell'investigatore è spesso orientato a verificare la sovrapposizione del fatto compiuto (vendita di mascherine contraffatte ad esempio), con la fattispecie astratta prevista dalla norma.

Le esperienze investigative dimostrano, infatti, come il processo di inserimento nei circuiti economici legali da parte dei criminali (specie se organizzati) sia sicuramente avanzato, sia in Italia, sia in altri Paesi, talché oggi, per riconoscere e misurare la presenza criminale su un territorio, occorre basarsi non solo sul numero dei più gravi delitti perpetrati ma anche sul tasso di penetrazione nell'economia. E si badi bene che criminale è sia chi ottiene inde-

L'infiltrazione della criminalità nell'economia

Identificare la criminalità nello sviluppo delle attività apparentemente lecite

I vantaggi competitivi di cui attualmente si avvalgono le imprese criminali derivano, prima ancora che dall'intimidazione e dalla violenza, dal fatto che esse sono finanziate con risorse illegali tendenzialmente illimitate (anche da evasione fiscale).



Proposte di sequestro per 120 milioni a Modena nel 2020. Denunciate 141 persone per reati fiscali

bitamente il reddito di cittadinanza attraverso una falsa autocertificazione, sia chi evade le imposte attraverso l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti.

Si pone quindi il problema di individuare il comune denominatore della criminalità (organizzata e non) che ne consenta l'identificazione anche nello sviluppo delle attività apparentemente lecite, muovendo dal presupposto che i vantaggi competitivi di cui attualmente si avvalgono le imprese criminali derivano, prima ancora che dall'intimidazione e dalla violenza, dal fatto che esse sono finanziate con risorse illegali tendenzialmente illimitate. Risorse illegali che trovano la loro origine oltre che nei c.d. reati predatori o nei traffici illeciti, anche, ma io direi soprattutto, nell'evasione fiscale e contributiva, che, come noto, viene stimata in Italia in oltre 120 MLD di euro l'anno.

Lo scorso anno sono stata avanzate alla locale Procura della Repubblica, da parte dei Reparti del Comando provinciale della Guardia di Finanza di Modena, proposte di sequestro per un importo complessivo di circa 120 milioni di euro, quale profitto derivante dalla commissione di reati fiscali e n. 141 sono state le persone complessivamente denunciate all'Autorità giudiziaria. Evidentemente, mi riferisco ad anni d'imposta antecedenti al 2020.



Premesso quanto sopra, le iniziative che il legislatore ha adottato per contrastare i fenomeni criminali sono essenzialmente orientate a ridurre i benefici ovvero ad aumentare i costi dei comportamenti criminali.

Come è stato ampiamente descritto nei precedenti interventi, al fine di contrastare talune fenomenologie illecite, ed in particolare l'infiltrazione della criminalità nell'economia, il legislatore nazionale ha affiancato alla normativa tipicamente penalistica e parapenalistica, tesa alla REPRESSIONE di determinate condotte illecite, anche una normativa strettamente amministrativa di PREVENZIONE.

A quest'ultimo riguardo intendo fare riferimento alla disciplina della DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA, di stretta competenza dell'Autorità Prefettizia.

Con riguardo alle misure con FINALITÀ REPRESSIVE, da diversi anni ormai il legislatore ha affiancato alla normativa tipicamente penalistica, quella delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali), di cui al Codice antimafia, nell'ambito delle quali la funzione preventiva e il mancato previo accertamento della commissione di un reato costituiscono le caratteristiche essenziali delle stesse.

LE MISURE PENALI E PARA-PENALI

Misure limitative della libertà personale e patrimoniale



PENALI

CODICE PENALE



PARA-PENALI

CODICE ANTIMAFIA

Aggressione ai patrimoni illecitamente acquisiti

Col. LST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

7

LE MISURE PENALI E PARA-PENALI

Misure di prevenzione (ex D.Lgs. 159/2011)

- personali, che incidono sulla libertà della persona pericolosa pur non avendo la natura di “pena”;
- patrimoniali, che incidono sul patrimonio della persona pericolosa, prevedendo il **sequestro** e la **confisca** dei beni nella sua disponibilità.



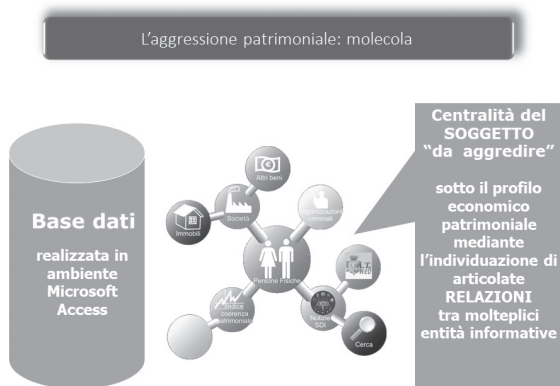
Col. LST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

8

Misure (di prevenzione) che, seppur prive dell'applicazione di una sanzione penale, limitano la libertà personale e patrimoniale della persona attraverso l'imposizione di numerose prescrizioni dirette ad agevolare il controllo e la vigilanza degli organi preposti alla tutela della sicurezza pubblica. Sono misure, quelle di prevenzione, *ante o praeter delictum*, ovvero applicabili prima della commissione di reati o indipendentemente dalla commissione di ulteriori reati sul presupposto della pericolosità del soggetto destina-

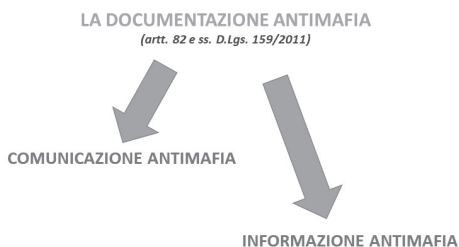
rio della misura, prevedendo, tra l'altro, il sequestro e la confisca (di prevenzione).

Non voglio ritornare sull'argomento, ma qui mi preme richiamare l'attenzione sul concetto di pericolosità sociale, nel tempo esteso dal legislatore, fino a ricomprendervi anche i c.d. soggetti pericolosi generici, tra i quali vi rientrano quelli che vivono con i proventi derivanti dalla commissione sistematica di illeciti economico-finanziari. Ovviamente il tempo a disposizione mi induce ad una estrema sinteticità e, quindi, approssimazione. Richiamo sinteticamente una recente attività che ha portato al sequestro di prevenzione per circa 2 milioni di euro operato nei confronti di un soggetto riconosciuto, per l'appunto, come soggetto connotato da una pericolosità sociale generica alla luce del suo coinvolgimento in diversi procedimenti penali, incardinati presso la Procura della Repubblica di Modena, che hanno permesso di individuare e ricostruire un'organizzazione criminale che, tramite la sistematica creazione di falsi crediti Iva, aveva generato una rilevante evasione da "riscossione", utilizzando il sistema della compensazione, causando all'Erario un danno quantificato in decine di milioni di euro a partire dal 2015.



Quale strumento per l'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati, le pattuglie hanno a disposizione MOLECOLA, *software* realizzato *in house* che, in prima analisi, consente di evidenziare eventuali sproporzioni tra i redditi dichiarati ed il patrimonio posseduto dal soggetto attenzionato.

Le misure di prevenzione amministrative



Ritornando quindi velocemente al tema della giornata, ovvero alle misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità nell'economia di natura strettamente amministrativa, di competenza dell'AUTORITÀ PREFETTIZIA, come è stato descritto dai precedenti illustri relatori, esse sono rappresentate dal sistema della documentazione antimafia, previsto dal c.d. Codice antimafia (art. 82 e segg. d.lgs. n. 159 del 2011), il quale si fonda sulla distinzione tra le COMUNICAZIONI ANTIMAFIA e le INFORMAZIONI ANTIMAFIA.

Sinteticamente, sulla base di quanto previsto dall'art. 82 del Codice antimafia, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o impre-



Le misure di prevenzione amministrative

#### LA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

(artt. 82 e ss. D.Lgs. 159/2011)

Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, **devono acquisire** la **DOCUMENTAZIONE antimafia**:

- **prima** di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici;
- ovvero **prima** di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67 del D.Lgs. 159/2011.

Col. t.ST Adriano D'Elia - Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

11

se comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia:

- prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici;
- ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67 del d.lgs. 159/2011.

Le misure di prevenzione amministrative

#### OBIETTIVO

La **DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA** si pone l'obiettivo di prevenire le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche **non solo nei rapporti dei privati con le pubbliche amministrazioni** (contratti pubblici, concessioni e sovvenzioni), mediante lo strumento delle **INFORMAZIONI ANTIMAFIA** (art. 90-95 del D.Lgs n. 159 del 2011), ma anche quello di **inibire l'esercizio dell'attività economica, nei rapporti tra i privati stessi**, mediante lo strumento delle **COMUNICAZIONI ANTIMAFIA** (artt. 87-89 del d. lgs. n. 159 del 2011), richieste per l'esercizio di qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, o anche alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a) e alla disciplina del silenzio assenso (art. 89, comma 2, lett. a) e lett. b) del d. lgs. n. 159 del 2011).

L'OBIETTIVO, evidentemente, è quello di prevenire le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, inibendo l'eserci-

zio dell'attività economica, non solo nei rapporti dei privati con le pubbliche amministrazioni (contratti pubblici, concessioni e sovvenzioni), mediante lo strumento delle informazioni antimafia (art. 90-95 del d.lgs. n. 159 del 2011), ma anche nei rapporti tra i privati stessi, mediante lo strumento delle comunicazioni antimafia (artt. 87-89 del d.lgs. n. 159 del 2011), richieste per l'esercizio di qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, o anche alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a) e alla disciplina del silenzio assenso (art. 89, comma 2, lett. a) e lett. b) del d.lgs. n. 159 del 2011).

Vale la pena qui richiamare l'attenzione in ordine alla stretta correlazione tra l'azione repressiva (penale e parapenale) e quella amministrativa della documentazione antimafia. Ad esempio, l'art. 67 del Codice antimafia ci dice quali sono gli effetti dell'applicazione con provvedimento definitivo di una delle misure di prevenzione a carattere personale nei confronti di un determinato soggetto, ovvero della condanna per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3 *bis* del c.p.p. ovvero per i reati di truffa aggravata, quali, ad esempio, il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

#### Le misure di prevenzione amministrative

##### L'ACCESSO AI CANTIERI

(artt. 93 D.Lgs. 159/2011)

Per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il **Prefetto dispone accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici**, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze di cui all'**articolo 5, comma 3, del decreto del Ministro dell'interno 14 marzo 2003**.

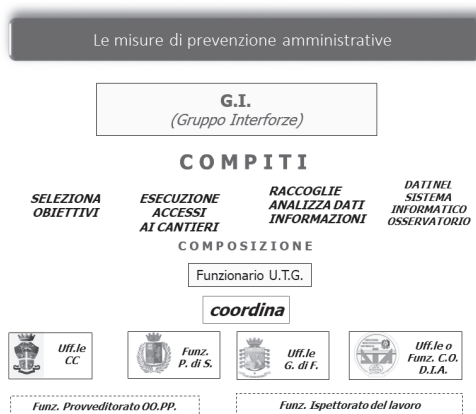
Se ordinariamente le attività degli uffici preposti al rilascio della documentazione antimafia possono definirsi prevalentemente “statiche/documentali”, nel senso che esse si sostanziano nella verifica dell'assenza/sussistenza di cause ostative al loro rilascio, rilevabili da specifiche banche dati, l'art. 93 del Codice antimafia assegna al Prefetto, per l'espletamento delle funzioni volte appunto a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, la facoltà di disporre accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei GRUPPI INTERFORZE di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto del Ministro dell'interno 14 marzo 2003.



Le attività di cantiere (pubblici e/o privati che siano) sono molto esposte al rischio di penetrazione della criminalità, presentando un elevato indice di vulnerabilità.

In questa fase si possono osservare forme di “infiltrazione attiva” quando viene rilevata una partecipazione diretta ai lavori di affiliati alle organizzazioni malavitose ovvero fenomeni di “infiltrazione passiva” quando le imprese appaltatrici (o subappaltatrici) sono costrette a corrispondere una tangente/pizzo.

Da qui la consapevolezza della necessità di procedere ad un loro monitoraggio attraverso l'acquisizione di elementi di conoscenza sul personale e sui mezzi ivi impiegati nonché relativamente al tracciamento dei materiali e dei mezzi finanziari impiegati nelle opere, in modo da consentirne l'identificazione della provenienza. A tal fine, il legislatore ha introdotto lo strumento dei controlli dei cantieri, realizzati attraverso un potere di accesso assegnato, in origine, all'Alto Commissario Antimafia e, successivamente, ai Prefetti, quale strumento, per l'appunto, di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici.



Col. t.ST Adriano D'Elia - Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

15

Un passaggio importante, come detto, è rappresentato dal Decreto Interministeriale in data 14 marzo 2003, con cui è stato realizzato un sistema di monitoraggio antimafia delle Grandi Opere strutturato in forma di rete e del quale fanno parte:

- a livello centrale, il “Comitato di Coordinamento per l’Alta Sorveglianza delle Grandi Opere” (C.C.A.S.G.O.), con il compito di “cabina di regia” per l’attività di monitoraggio delle infrastrutture di rilevante interesse strategico;
- a livello periferico le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, ove sono stati istituiti i cc.dd. “Gruppi Interfor-

ze”, coordinati da un funzionario dell’Ufficio Territoriale del Governo e composti da un funzionario della Polizia di Stato, un Ufficiale dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, un rappresentante del Provveditorato alle Opere Pubbliche, un rappresentante dell’Ispettorato del lavoro, nonché un funzionario delle articolazioni periferiche della Direzione Investigativa Antimafia.

La presenza di differenziate professionalità consente di pianificare e condurre, nel corso dell’accesso ai cantieri, attività ad ampio spettro, e di effettuare opportuni rilevamenti delle imprese, del personale e dei mezzi effettivamente presenti ed operanti, nonché di verificare il rispetto delle normative in materia di lavoro e sicurezza dei lavoratori.

In tale contesto, i Gruppi Interforze rappresentano una *longa manus* del Prefetto, il quale può disporre gli accessi sulla base delle motivate proposte dello stesso Gruppo.

#### Le misure di prevenzione amministrative

Accesso ai cantieri da parte dei Gruppi Interforze

(art. 93 D.Lgs. 159/2011)

##### ACCESSI

- Disposti con ordinanza prefettizia.
- Effettuati da personale delle FF.PP.
- Espletati privilegiando il fattore sorpresa.

##### RILEVAMENTI

- Dati imprese subappaltatrici, forniture servizi e manufatti.
- Generalità delle maestranze e di tutti i presenti nel cantiere.
- Identificazione mezzi, per individuare i proprietari e/o gestori degli stessi (noli a caldo o a freddo).
- Rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro e di quelle attinenti alla disciplina previdenziale.
- Tracciabilità (GdF)
- Ogni notizia ritenuta utile all’individuazione di collegamenti con la criminalità organizzata.

L’accesso ai cantieri di opere pubbliche costituisce uno strumento operativo particolarmente utile per rilevare l’effettiva situazione che si presenta a “cantiere aperto” e per verificare la corrispondenza fra quanto dichiarato dall’imprenditore riguardo alle

ditte affidatarie e subappaltatrici – le uniche autorizzate ad essere presenti, secondo il piano di affidamenti, con le proprie maestranze ed i propri mezzi sul luogo di esecuzione dell'opera – e lo stato dei fatti, registrando, così, eventuali anomalie più o meno indizianti.

Evidentemente, attese le finalità, si tratta di atto a “sorpresa”, stante la necessità di “fotografare” lo stato dei lavori attraverso la rilevazione, ad es.:

- della presenza fisica di persone, identificando quelle presenti, a vario titolo e per qualsiasi ragione, nel cantiere;
- dei dati identificativi delle imprese subappaltatrici;
- delle generalità degli addetti ai servizi di guardiania, ai lavori di movimento terra, ai servizi accessori (quali, ad esempio, la mensa, la lavanderia, il trasporto degli operai, ecc.);
- della presenza di mezzi meccanici, mediante l'individuazione di tutti gli automezzi e delle macchine operatrici presenti in ciascun cantiere e dei relativi conducenti, operatori e proprietari;
- del rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro e di quelle attinenti alla disciplina previdenziale.

Le misure di prevenzione amministrative

Accesso ai cantieri da parte dei Gruppi Interforze

(art. 93 D.Lgs. 159/2011)

**LE ATTIVITÀ SENSIBILI**

- le attività inerenti al ciclo degli inerti;
- l'acquisizione di materiale proveniente da cava;
- il movimento e il trasporto di terra;
- il servizio di guardiania;
- il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti in discarica.

Le esperienze sul campo hanno consentito di rilevare tra le “prestazioni sensibili”, cioè particolarmente esposte al pericolo di infiltrazione della criminalità, talune tipologie di forniture e servizi tradizionalmente legate al territorio. Per taluni subaffidamenti, infatti, è difficilmente ipotizzabile il coinvolgimento di ditte che non siano già presenti e operative nell’ambito territoriale interessato dall’intervento. A mero a titolo esemplificativo, si possono individuare: le attività inerenti al ciclo degli inerti; l’acquisizione di materiale proveniente da cava; il movimento e il trasporto di terra; il servizio di guardiania; il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti in discarica.

Ai fini dell’accertamento del tentativo di infiltrazione mafiosa, tuttavia, la specificità di polizia economico-finanziaria del Corpo può suggerire il rilevamento, attraverso l’acquisizione della contabilità di cantiere, di ulteriori dati concernenti: le forniture di servizi e di manufatti; le bolle di consegna (per forniture di inerti, conglomerati cementizi e bituminosi, ecc.); i contratti di fornitura e subfornitura, cottimo, “nolo a caldo” e “a freddo”, guardiania, ecc.;

Inoltre, il personale della Guardia di Finanza sarà orientato a svolgere, contestualmente, gli approfondimenti tipici di polizia economico-finanziaria, inerenti: al regolare svolgimento del rapporto lavorativo, anche sotto il profilo contributivo e previdenziale, al fine di contrastare eventuali forme di “sommerso”; alle prescrizioni tributarie, anche al fine di rilevare eventuali violazioni alla normativa fiscale.

L’accesso può, dunque, avere esiti polivalenti e conseguenze plurime, non solo dirette a preservare il quadro normativo voluto dall’Autorità di Governo, ma anche l’eventuale interessamento dell’Autorità giudiziaria per i provvedimenti di carattere penale e/o di prevenzione.

Con riguardo proprio al personale, particolarmente a rischio di infiltrazione è l’istituto del “distacco di personale» tra imprese private, particolare forma di esternalizzazione di manodopera che

### IL «DISTACCO» DI PERSONALE

(art. 30 D.Lgs. 276/2003)

Il **distacco di personale** tra imprese private è una particolare forma di esternalizzazione di manodopera che si **differenzia** sia dall'**appalto** sia dalla **somministrazione di manodopera**.

Il ricorso al "**distacco illecito**" in tema di appalti pubblici si può prestare per eludere eventuali divieti di sub-appalto, ovvero per superare le misure "interdittive".

Col. TST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

18

si differenzia sia dall'appalto sia dalla somministrazione di manodopera. Secondo la nozione recepita dall'art. 30, d.lgs. 276/2003, il distacco, anche denominato "comando", "si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa".

Come detto, il distacco è usualmente accostato alla somministrazione di lavoro (articolo 30, d.lgs. 81/2015) e all'appalto (articoli 1655, cod. civ., e 29, d.lgs. 276/2003), con i quali ha in comune la ricorrenza dell'effettuazione di prestazioni lavorative in favore di soggetti diversi dal formale datore di lavoro, nell'ambito del fenomeno generale denominato, in termini pratici, come esternalizzazione o *outsourcing*.

Il distacco si differenzia dalla somministrazione di lavoro per l'interesse del distaccante:

- il somministratore realizza il solo interesse economico della somministrazione a fini di lucro;
- il distaccante soddisfa interessi produttivi distinti, come il buon andamento della società controllata – o partecipata – ovvero le esigenze formative del proprio personale.



Proprio per questa ragione, l'insussistenza dell'interesse del distaccante rende illecito il distacco, il quale si risolve in tal modo in una somministrazione illecita di manodopera (reato di tipo contravvenzionale), attività che può essere svolta solo da taluni soggetti abilitati.

Il distacco si distingue anche dall'appalto, giacché nel secondo è necessario il compimento – da parte dell'appaltatore – di un'opera o di un servizio distinti dalla mera messa a disposizione dei lavoratori impiegati per la relativa esecuzione; inoltre, l'appaltatore, al contrario del distaccante, deve eseguire l'opera o il servizio con auto-organizzazione di mezzi e gestione a proprio rischio (articoli 1655, cod. civ., e 29, d.lgs. 276/2003). Ne consegue che l'appaltatore deve essere necessariamente un imprenditore, ai sensi dell'articolo 2082, cod. civ., mentre il distaccante assume solo la qualità di datore di lavoro responsabile del trattamento economico e normativo dei prestatori comandati (articolo 30, comma 2, d.lgs. 276/2003). Nel comando, l'interesse rilevante è quello del distaccante, nell'appalto è quello del committente alla corretta esecuzione dell'opera e del servizio.

Per quel che interessa in questa sede, al netto di quelle che possono essere le conseguenze in tema di illeciti penali/amministrativi di natura fiscale/contributiva (comunque non trascurabili!!!), il ricorso al “distacco illecito” in tema di appalti pubblici si può prestare per eludere eventuali divieti di sub-appalto, procedura ammessa in casi del tutto eccezionali ed entro certi limiti dal codice degli appalti, ovvero per superare le misure “interdittive” disposte nei confronti di talune imprese, in totale dispregio di quelle norme poste a presidio dell'infiltrazione criminale nell'economia.

Con il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, cosiddetto “Decreto Dignità”, nel testo modificato dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, di conversione, è stata disposta la reintroduzione del reato contravvenzionale di “somministrazione fraudolenta”.

Considerazioni conclusive

I DELITTI SPIA

(artt. 84, comma 4, lett. a D.Lgs. 159/2011)

Le situazioni relative ai **tentativi di infiltrazione mafiosa** che danno luogo all'adozione dell'**informazione antimafia interdittiva** sono desunte:

*a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356*

Regola causale del «*più probabile che non*»

REATI FISCALI??

Col. TST Adriano D'Elia – Comandante Provinciale Guardia di Finanza Modena

19

Quanto complessivamente esposto, mi porta ad una considerazione conclusiva (forse anche un pochino provocatoria!) che prende le mosse da quanto evidenziato in premessa nel mio intervento: partiamo dai delitti c.d. spia di cui all'art. 84, comma 4 del codice antimafia, presi in considerazione ai fini del provvedimento di INTERDITTIVA. NON VEDO I REATI FISCALI (ricordo che valgono circa 120 MLD l'anno di profitti illeciti, una bella torta mi pare, al netto della precisione della stima), ma vedo la truffa aggravata di cui all'art. 640 *bis* c.p., come se la frode fiscale non fosse altro che una truffa qualificata ai danni dello Stato.

Credo che una riflessione al riguardo vada svolta. Osservo, comunque, che molta strada è stata fatta. È stata riconosciuta la pericolosità sociale dell'evasore fiscale seriale (quindi destinatario delle misure di prevenzione personali e patrimoniali); al verificarsi di certe condizioni, i reati fiscali sono stati inseriti sia nel catalogo dei reati per i quali è applicabile la confisca c.d. per sproporzione ex art. 240 *bis* c.p., sia nel catalogo dei reati per i quali scatta la responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Grazie per l'attenzione.

ANDREA BOSI

Grazie, Comandante, per la presentazione assolutamente interessante. Credo che la sua considerazione finale circa l'opportunità di svolgere una riflessione al riguardo della mancata qualificazione ad oggi dei reati fiscali come reato spia ai fini dell'individuazione dei tentativi di infiltrazione mafiosa non sia una provocazione ma una proposta assolutamente di buon senso e coerente con tutto il ragionamento che ha esplicitato.

Allora, siamo in ritardo di mezz'ora, io mi limiterò soltanto a fare un enorme ringraziamento a tutti i relatori perché ci hanno offerto davvero delle considerazioni di altissimo livello e credo che soprattutto gli studenti universitari, ma non solo, anche i professionisti che sono collegati, i consiglieri comunali e gli altri rappresentanti delle istituzioni connessi, i membri del Tavolo della Legalità del Comune di Modena, credo che siano assolutamente concordi con me nell'esprimervi un grandissimo ringraziamento. Credo che le conclusioni non possa che trarle la nostra nuova Prefetto, la dottoressa Camporota, a cui cedo subito la parola, non prima però di ringraziare in modo particolare anche, di nuovo, la professoressa Guerra per la direzione scientifica di questo momento di condivisione e tutte le persone che ci stanno ascoltando e ci hanno ascoltato in questo intenso pomeriggio di studio e di riflessione.

Eccellenza a lei le conclusioni.

**III.**  
*CONCLUSIONI*

Data l'ora, anche se le suggestioni sono tantissime, vorrei concludere rapidamente. Anzitutto, ringraziando ancora tutti gli organizzatori, in particolare la professoressa Guerra e l'assessore Bosi, per essere riusciti a comporre un *parterre* in cui è messa in piena evidenza "la squadra", che è rappresentata dallo Stato ma è costituita anche da tutta "la rete", l'abbiamo detto: il territorio, gli amministratori locali, gli imprenditori, il mondo dell'associazionismo.

Tutti insieme possiamo: lo abbiamo sentito attraverso l'intervento appassionato del Consigliere di Stato Antonella De Miro, veramente grazie al Prefetto De Miro, il cui racconto ha dimostrato quanto può l'impegno. Per intelligenza e determinazione, Antonella De Miro rappresenta i migliori prefetti, del passato, del presente e del futuro, e la loro capacità di operare sul territorio, spingendo, con la loro attività, l'introduzione di interventi normativi e giurisprudenziali fondamentali, attività che richiede, però, l'aiuto, il sostegno e l'impegno di tutti gli attori sul territorio.

Questa è la prima valutazione di carattere generale, e richiamo, ad esempio, quello che ha detto il Colonnello D'Elia a proposito dell'opportunità dell'inserimento normativo, tra i reati spia, dell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti.

Il Prefetto De Miro ci ha raccontato che quando è arrivata in provincia di Reggio Emilia ha costituito il Gruppo Interforze Antimafia (GIA), organismi che oggi sono realtà consolidate ed essenziali per il contrasto alla criminalità organizzata in tutti i territori. Questo ci fa capire quanto l'impegno possa intervenire in situazioni opache e determinare cambiamenti essenziali per la collettività.

Tutti, veramente, gli interventi che si sono succeduti sono stati molto efficaci. Ricordo, a volo di uccello, solo alcune suggestioni: il patto di alleanza con il Prefetto; i protocolli di legalità ad ampio raggio; la necessità di colpire gli interessi fondamentali delle attività criminali; la squadra "Stato" che deve intervenire in una situazio-

ne di generale rimozione del fenomeno anche in Europa, come ha messo in evidenza il Colonnello Pucciatti nel suo intervento, sottolineando la necessità dell'impegno anche nella società e nel mondo della scuola.

Al riguardo, il Prefetto De Miro ci ha parlato dell'attività di educazione alla legalità che svolge ancora nelle scuole di formazione, continuando ad intervenire in tutti i luoghi in cui è necessario sensibilizzare i cittadini.

Il Comandante Pucciatti ha ben descritto la presenza, anzi la pervasività della criminalità anche nel nostro territorio, raccontando di alcune operazioni importanti di lotta al crimine organizzato, così come il Questore Agricola ha svolto un'analisi molto puntuale delle misure di prevenzione, con quel riferimento finale anche alla necessità di tenere alta la guardia rispetto all'applicazione di alcuni strumenti normativi pensati a tutela di situazioni deboli, come alcune attività imprenditoriali colpite dalle misure interdittive con la conseguente perdita di lavoro per tanti lavoratori che operano nelle aziende e che non sono collusi con la mafia. È vero che, in alcuni casi, anche di uno strumento di garanzia può essere fatto un uso distorto, che finisce con l'attenuarne la finalità.

Possiamo dire che, dal complesso degli interventi, è confermata proprio un'esigenza di dover combattere la criminalità organizzata utilizzando tutti gli strumenti messi a disposizione dal legislatore, senza mai perdere di vista il forte potere intimidatorio che la mafia esercita nei confronti delle attività imprenditoriali, quindi il rischio che alcuni imprenditori possano diventare loro stessi, da strumento passivo, come ha sottolineato qualcuno, strumento attivo, che finisce con il favorire il radicarsi della presenza mafiosa sul territorio.

Infine, per sintetizzare questo interessantissimo pomeriggio, in cui la qualità degli interventi è stata altissima, voglio concludere ricordando un grande Prefetto e Consigliere di Stato venuto a mancare purtroppo pochi giorni fa, Carlo Mosca, che è stato un maestro per molti di noi, avendo insegnato per tanti anni,

oltre che all'Università, nelle nostre scuole, dell'amministrazione civile dell'Interno, di cui è stato un indimenticabile Direttore, ed in quella di perfezionamento delle forze di polizia, e che è anche uno dei padri della legge n. 121 del 1981, di cui nei giorni scorsi si è celebrato il quarantennale. Mi riferisco, in particolare, alla sua visione, in cui credeva così fermamente e che ha approfondito nel corso degli anni, della tutela della sicurezza intesa in senso ampio come diritto di libertà.

Noi abbiamo parlato di strumenti normativi di lotta alla criminalità mafiosa che in qualche modo attenuano diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto alla libera impresa, alla libertà di circolazione, il diritto di avere rapporti sociali, il diritto di proprietà, ma esclusivamente per una finalità, fortemente sostenuta dal legislatore e dalla giurisprudenza, che è quella di garantire sul territorio il diritto alla sicurezza dei cittadini, che è un diritto anch'esso inviolabile. Mi riferisco ad un concetto di sicurezza partecipata, la cui tutela è garanzia di prevenzione della criminalità, ma che richiede l'apporto di tutta la "rete" del territorio. La "rete", che è un concetto molto caro anche al Prefetto De Miro, che comprende autonomie locali, prefettura, forze dell'ordine, autorità giudiziaria, università, mondo imprenditoriale, associazionismo, ordini professionali, terzo settore, società civile, perché nessuno può ritenersi escluso dall'impegno della lotta alla criminalità organizzata.

Ecco, io penso che sia stata una attività di "rete" anche questo nostro pomeriggio di riflessioni, al quale ho preso parte con vivo interesse in quanto attiva da un mese su questo territorio, in cui sono venuta con grande determinazione e passione, per mettere la mia esperienza, la mia volontà, al servizio della collettività, in un momento di crisi economica e sociale peraltro molto forte.

Sono convinta che il mio impegno è il vostro impegno, è l'impegno della "rete". E con questo messaggio di fiducia e speranza vi ringrazio e vi saluto tutti.

ANDREA BOSI

Grazie, grazie mille Eccellenza, io ricordo solo che il 30 aprile continua il ciclo di incontri di promozione della legalità, fatti proprio dalla rete, promossi dal Tavolo della Legalità insieme all'Università, insieme alle associazioni, insieme a Libera, ad Avviso pubblico. Parleremo di vecchie e nuove forme di caporalato. Non aggiungo altro se non un grandissimo ringraziamento alla Prefetto De Miro, a tutti i relatori e a tutti quelli che oggi ci hanno ascoltato, alla comandante della Polizia locale, Dottoressa Meloncelli, al Rettore, a tutti quanti davvero.



Questo primo *Quaderno* del Centro Studi e Documentazione sulla Legalità presenta gli atti di un seminario tenutosi nell'aprile 2021 sul tema dell'informazione interdittiva nel quadro della documentazione antimafia prevista dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, Codice delle leggi antimafia, quale strumento di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale. L'analisi è stata dedicata al piano concreto e dinamico dell'applicazione di tali strumenti giuridici nella nostra realtà territoriale affidandone lo svolgimento alle Autorità che ne hanno il compito istituzionale. Grazie alla loro compresenza, gli atti di questo seminario costituiscono dunque un osservatorio privilegiato del momento dinamico delle interazioni legislativamente previste tra le istituzioni statali preposte alla tutela della legalità sul territorio, in particolare nel campo delle attività economiche. Negli interventi dei relatori ricorrono i termini "squadra" e "rete" non in senso evocativo ma quali antidoti veri, a sostegno dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione dello Stato.

*Presentazione di*

Maria Paola Guerra e Andrea Bosi

*Contributi di*

Maurizio Agricola, Alessandra Camporota,  
Adriano D'Elia, Antonella De Miro, Marco Pucciatti

isbn 978-88-7000-942-2



9788870009422

Versione pdf open access al  
sito [www.mucchieditore.it](http://www.mucchieditore.it)