

8. Il diritto alla legalità

8.1 Il contesto attuale

L'influenza sul contesto socioeconomico delle mafie e della criminalità organizzata è un fenomeno che riguarda tutto il Paese, nessuna parte esclusa, ma che ha un effetto a volte determinante nelle aree più difficili e a ritardo di sviluppo, come quelle del Mezzogiorno.

Le grandi mafie, 'ndrangheta, camorra, mafia siciliana e sacra corona unita, hanno ancora i loro quartieri generali nelle regioni meridionali, ma investono i loro proventi nei territori ricchi, come dimostrano le indagini recenti delle forze dell'ordine e delle procure, che hanno individuato soprattutto nel Lazio, in particolare a Roma, e nei grandi centri finanziari del Nord, la presenza di attività legate alla criminalità mafiosa. In questi grandi centri, la presenza delle mafie è sempre più legata a canali di tipo economico imprenditoriale piuttosto che al controllo del territorio come in passato.

In questo senso si esprime il Procuratore Nazionale Antimafia Giovanni Melillo quando descrive "la straordinaria forza silenziosa dell'espansione delle reti di impresa che sono progressivamente attratte dal crimine organizzato"¹. E rileva come "nel tempo è cresciuto un tessuto di imprese che serve le esigenze di espansione affaristica del crimine organizzato e che, a sua volta, consente di generare profitti e di espandersi, ma di generare anche consenso sociale e nuove forme di rappresentanza e tutela tecnica e non solo tecnica degli interessi criminali sottostanti. Persino la leadership dei cartelli mafiosi si definisce su questo versante perché è del tutto evidente che per assumere posizioni di leadership nei grandi cartelli criminali bisogna essere capaci di occupare posizioni di controllo e regia di estese e ramificate reti di imprese".

Inoltre, per quanto riguarda la capacità di trasformazione delle mafie e la loro propensione all'individuazione e adattabilità ai cambiamenti sociali, il Procuratore Nazionale specifica che "questo comporta anche grandi trasformazioni delle organizzazioni criminali, le relazioni con il mercato cambiano anche i gruppi mafiosi. Un'organizzazione che si proponga di entrare nel settore dei servizi finanziari, assicurativi, di mediazione nel mercato del lavoro, di consulenza, di logistica, di distribuzione commerciale, sa che entra in sistemi complessi e deve necessariamente attenuare i profili di rigidità strutturale originaria, i profili di omogeneità culturale. Deve scegliere modelli più flessibili, che sono anche quelli più protetti dai rischi di repressione giudiziaria. Al contempo, l'adozione di questi modelli organizzativi più agili e flessibili che si moltiplicano nei gruppi criminali, moltiplicano anche le opportunità di arricchimento illecito, moltiplicano gli schemi di collaborazione collegati ai bisogni vitali per un'organizzazione mafiosa di reinvestire i profitti illeciti".

Infine, conclude il Procuratore Nazionale nell'evidenziare la consolidata contiguità del mondo del crimine organizzato e del mondo dell'impresa, tale relazione "può assumere le forme più diverse che però soltanto parzialmente, per non dire marginalmente, assumono i caratteri dello schema secondo il quale l'impresa sarebbe vittima di pressioni intimidatorie violente da parte del crimine organizzato. Più spesso quella relazione assume caratteri diversi, dati dallo scambio di reciproci vantaggi".

Come si legge nella relazione della Direzione investigativa antimafia 2023, "emerge nettamente, dai dati e dai risultati delle indagini di polizia, la persistenza e la complessità delle organizzazioni mafiose che, dalle regioni di origine, si sono ormai radicate e diffuse nel territorio nazionale e all'estero, cioè ovunque vi sia la possibilità di

¹ Audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie del 21 giugno 2023.

perseguire i propri affari illeciti, d'inserirsi nei circuiti legali dell'economia e, comunque, di trarre rapidi e ingenti profitti inquinando i circuiti economico-finanziari. Infatti, la finalità prioritaria delle mafie si rintraccia nella tendenza ad assumere il potere anche economico, con l'intento di prevalere sugli altri acquisendo il controllo della vita civile e politica. In molti casi è stato ormai accertato come alcuni professionisti ricerchino la scorciatoia offerta dalla protezione mafiosa, con l'aspettativa di ottenere presunti vantaggi e l'illusione di riuscire a rimanere al di fuori dell'illegalità².

La presenza delle mafie nel Paese è ormai capillare, a Sud come a Nord. A livello nazionale sono stati contestati, nel primo semestre del 2023, 156 reati di associazione per delinquere, di questi 48 al Nord e 84 al Sud e Isole. Andando a vedere poi la tipologia dei reati legati al contesto economico, emerge chiaramente come oramai al vertice della piramide delle azioni della criminalità organizzata ci sia il riciclaggio di denaro nell'economia "legale". Emblematici sono anche i dati sulle interdittive antimafia alle imprese emesse nello stesso periodo: 45 provvedimenti in Sicilia, 26 in Calabria, 77 in Campania; al Nord sono state emesse ben 53 provvedimenti in Emilia-Romagna e 22 in Lombardia.

8.2 Le grandi mafie dal Sud verso Nord

Oggi, per gli inquirenti e le procure, la 'ndrangheta è la mafia più forte, ricca e invasiva. In base alle evidenze delle ultime indagini della Direzione investigativa antimafia (Dia), emerge una chiara direzione degli investimenti grazie soprattutto ai proventi del traffico di droga.

Scrivono gli investigatori della Dia: "Le evidenze info-investigative raccolte consentono di profilare, per il breve-medio periodo, una strategia di espansione della criminalità calabrese, che pur rimanendo protagonista di assoluto rilievo del narcotraffico internazionale, potrebbe ulteriormente moltiplicare i propri interessi criminali, così come già avvenuto in passato, sfruttando tutta una serie di ambiti a forte impatto sociale, ivi compreso il terzo settore, che risultano vitali per l'economia e la gestione amministrativa e finanziaria del Paese, quali ad esempio, per citare quelli storicamente più esposti: le procedure di gestione dei fondi strutturali e le assegnazioni di finanziamenti pubblici, anche mediante acquisizione di sovvenzioni a soggetti senza reale titolo; i piani di rilancio industriale e programmazione negoziata per finalità pubbliche (contratti d'area e patti territoriali); i piani unitari attuativi di lottizzazioni per le realizzazioni edilizie, rivolti anche alla residenza turistica, i processi di riqualificazione dei centri urbani calabresi e delle zone industriali dismesse, ivi comprese le azioni di bonifica e risanamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali; le immissioni di capitali in società commerciali, anche con il ricorso alle procedure di finanziamento dei soci; il comparto agricolo e quello connesso alla filiera alimentare, fortemente esposto al rischio di falsificazioni e sofisticazioni; il controllo dei beni confiscati, anche mediante possibili tentativi di intromissione nella gestione amministrativa; le procedure concorsuali; le energie rinnovabili (green economy); la sanità pubblica e privata; le associazioni di tipo sportivo e la gestione di congegni elettronici da intrattenimento e scommesse on line. Elementi contigui alle famiglie 'ndranghetiste se non ad esse organici, si ritiene possano essere pienamente in grado di inserirsi con capitali occulti (come più volte emerso dalle indagini) in società finanziarie attive nel mercato nazionale ed internazionale per pianificare progettualità che richiedono l'impiego di fondi di rilevante consistenza. Quanto detto si lega, dunque, al fatto che nel Nord ma anche nel Centro Italia la 'ndrangheta cerca di insinuarsi sempre più nel mondo dell'economia e della finanza"³.

In questo contesto appena descritto emergono alcune aree dove vengono riciclati i proventi della droga e delle attività illegali: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Toscana. L'obiettivo comunque è quello di entrare in contesti legali sfruttando gli appalti pubblici: "Particolare attenzione meritano anche i prossimi Giochi olimpici e

² Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, dicembre 2023.

³ Direzione investigativa antimafia, Relazione 2023, pag. 21.

paralimpici di Milano-Cortina del 2026 che, se da un lato costituiscono un'ulteriore occasione di rilancio economico per il territorio, dall'altro rappresentano sicuramente un'attrattiva per le organizzazioni criminali, proprio sul territorio lombardo, dove più estesa e preoccupante è la presenza delle mafie italiane tradizionali e dove la 'ndrangheta è presente da anni, tramite numerosi "locali", con accentuato carattere imprenditoriale e con spiccate capacità di intercettare gli ingenti stanziamenti. Ulteriore attrattiva per la 'ndrangheta è costituita dai fondi destinati al Giubileo 2025⁴.

Chiaramente rimane l'influenza fortissima delle mafie nel tessuto economico di origine. Ad esempio, il procuratore generale presso la Corte d'Appello di Palermo, Lia Sava, nel proprio intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, ha sottolineato come il ricorso alla pratica estorsiva, antico e fondamentale strumento di controllo del territorio per le mafie siciliane, oggi viene declinato con modalità più persuasive, senza ricorrere all'uso della violenza, "limitandosi" all'imposizione di forniture di beni, servizi e manodopera, anche a prezzi leggermente al di sopra di quelli di mercato. Inoltre, gli esiti delle attività investigative condotte negli ultimi anni, hanno evidenziato come la commissione dei reati "spia" (estorsioni, illecita concorrenza con minaccia o violenza, trasferimento fraudolento di valori, turbata libertà degli incanti) sia, tra l'altro, "prodromica" ad assicurarsi una posizione dominante nei settori economici di interesse per le mafie. Oltre alla richiesta del tradizionale "pizzo", emergono modus operandi alternativi in base ai quali le organizzazioni criminali tenderebbero a prediligere forme più subdole e meno evidenti di imposizione estorsiva: alle consegne di denaro, ad esempio, si sostituirebbero le assunzioni o le forniture di prodotti e servizi che, per gli operatori economici vessati, riuscirebbero a far rientrare come "costo d'impresa, ben tollerato, o addirittura richiesto, in cambio di protezione".

Altri settori che registrano al Sud una forte infiltrazione mafiosa sono quelli legati al gioco e alle scommesse e sta emergendo un forte interesse anche al comparto agropastorale per accaparrarsi i fondi strutturali europei e nazionali all'interno della Politica agricola comunitaria. Si legge nella Relazione della Direzione investigativa antimafia 2023: "Le attività di polizia anche sul piano patrimoniale, hanno evidenziato la tendenza da parte dei principali gruppi mafiosi a garantirsi la gestione, diretta o indiretta, di società concessionarie di giochi e di sale scommesse, anche solo imponendo l'installazione di slot machine in bar o tabaccherie. Inoltre, in considerazione della vocazione agroalimentare e pastorale del territorio, l'incessante azione di contrasto di Forze di polizia e magistratura ha consentito di scoprire guadagni illeciti posti in essere con l'accaparramento di terreni agricoli da parte di aziende "mafiose" o infiltrate da soggetti vicini a personaggi della criminalità per ottenere contributi di sostegno allo sviluppo rurale concessi dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura". In Sicilia in particolare, infatti, "il comparto agropastorale rappresenta il settore di traino per l'economia che, di conseguenza, attira l'interesse delle consorterie mafiose affiancate da prestanomi e professionisti compiacenti. Il fenomeno continua a interessare principalmente le aree agropastorali del cuore della Sicilia rappresentando una minaccia al reale sviluppo delle attività produttive del comparto".

Altro elemento che fa emergere la pervasività delle mafie, soprattutto nel Mezzogiorno, dove resta comunque fondamentale il rapporto con il territorio, la politica e le istituzioni, è quello dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose.

Nel corso del 2023, sono stati sciolti nove consigli comunali, di cui quattro in Calabria, tre in Sicilia, uno in Campania e uno in Puglia. Nello stesso anno, al ricorrere dei presupposti richiesti dalla normativa di settore, è stata inoltre predisposta la proroga di otto gestioni commissariali; sono state 33 le commissioni straordinarie: dieci interessano comuni situati in Calabria, sette in Campania, sette in Sicilia, sette in Puglia, due nel Lazio, per una popolazione complessiva interessata di quasi 750mila abitanti.

La rilevanza del fenomeno criminale in termini di prodotto lordo e di consistenza patrimoniale è certamente e decisamente in espansione con un processo di traboccamento dalle basi storiche meridionali verso le aree centro settentrionali. Per l'aspetto patrimoniale, ci si può riferire alle stime concernenti il valore economico dei beni

⁴ Direzione investigativa antimafia, op. cit., pag. 22.

sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali.

Secondo la Relazione sui beni confiscati del Ministero della Giustizia per l'anno 2024, "al 31 dicembre 2023 i procedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniale, inseriti in Banca dati centrale (Bdc) dal primo gennaio 2019 al 31 dicembre 2023 risultano essere 2.183, dato sostanzialmente identico a quanto rilevato nel quinquennio precedente 2018/20225".

Inoltre, i dati evidenziano la prevalenza di procedimenti iscritti da uffici "appartenenti all'area meridionale cui - negli anni 2021/2023 - appare riconducibile il 42,7% dei 1.250 procedimenti rilevati a livello nazionale. Tale percentuale sale al 64%, ove si tenga conto anche dell'area insulare, cui contribuisce in materia determinante la Sicilia e, in particolare, il distretto di Palermo. Si noti, peraltro, come nell'ultimo triennio l'incidenza dell'area settentrionale sia in evoluzione, mantenendosi sopra il 26% e distanziando di vari punti la percentuale dell'area geografica delle Isole (al 21,1% nell'ultimo triennio)".

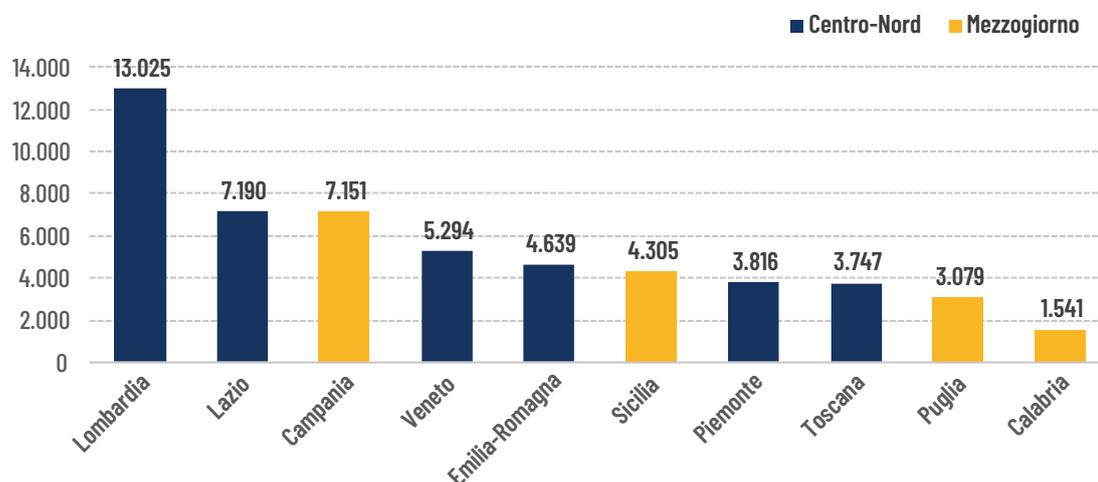
I beni interessati da procedimenti di prevenzione registrati in Bdc dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2023 risultano complessivamente pari a 52.655. Dal dettaglio delle singole province interessate dal maggior numero di procedimenti di sequestro, confisca o di richiesta, emergono aree del Nord in forte crescita, soprattutto Trento, Bologna, Trieste e Torino.

8.3 Le politiche di contrasto

Il tema economico, dei passaggi di denaro e degli investimenti del grande "sommerso" realizzato dalle associazioni criminali - ad alcune delle quali non viene contestato il reato di mafia in prima battuta, pur restando organizzazioni importanti per i reati commessi - è fondamentale per il contrasto alla criminalità che penalizza gli investimenti al Sud, e non solo.

E su questo fronte, sul tema degli investimenti legati alla criminalità, una spia arriva dalle segnalazioni sospette dei trasferimenti di denaro della Banca d'Italia: anche in questo caso i numeri dicono che ormai le mafie e la criminalità organizzata operano su tutto il territorio nazionale. Nel primo semestre del 2024 sono state 70mila le segnalazioni della Banca d'Italia: la Calabria registra 1.541 segnalazioni, quasi quanto la sola provincia di Bologna che arriva a 1.025 segnalazioni. In Lombardia, prima regione italiana con circa 13mila segnalazioni, Brescia arriva

Figura 1 Le prime 10 regioni per numero di segnalazioni di operazioni sospette nel I semestre 2024



Fonte: Banca d'Italia

a oltre 1.500 segnalazioni, Milano a 7.354. La Sicilia complessivamente registra 4.305 segnalazioni, molto meno di Lazio e Veneto, la Campania 7.151.

A fronte di una mole enorme di segnalazioni sospette, gli inquirenti e le procure hanno spesso difficoltà ad approfondire i singoli casi. Lamentano, entrambi, mancanza di personale, di mezzi, di investimenti. Ad esempio: la polizia di frontiera ha enormi difficoltà a rispettare il limite minimo imposto dall'Unione europea sui controlli alle frontiere, pari al 5%.

Nella relazione annuale della Direzione investigativa antimafia si lancia l'allarme sulle politiche di contrasto che vanno aggiornate e sostenute, anche alla luce delle ingenti risorse pubbliche che stanno arrivando sul territorio attraverso il Pnrr e i fondi europei: "Gli elementi investigativi finora raccolti confermano che le organizzazioni criminali di tipo mafioso, nel loro incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, hanno implementato le capacità relazionali sostituendo l'uso della violenza, sempre più residuale, con strategie di silenziosa infiltrazione e con azioni corruttive e intimidatorie. Oggi, le mafie preferiscono rivolgere le proprie attenzioni ad ambiti affaristico-imprenditoriali, approfittando della disponibilità di ingenti capitali accumulati con le tradizionali attività illecite. Si tratta di "modi operandi" dove si cerca sia di rafforzare i vincoli associativi mediante il perseguimento del profitto e la ricerca del consenso approfittando della forte sofferenza economica che caratterizza alcune aree, sia di stare al passo con le più avanzate strategie di investimento, riuscendo a cogliere anche le opportunità offerte dai fondi pubblici nazionali e comunitari.

Bisogna inoltre evidenziare che la soglia di vigilanza sugli appalti ed erogazioni pubbliche va massimizzata, e che non sarà sufficiente la sola azione di contrasto della neonata Procura Europea. È necessario un approccio adeguato ai tempi se non si vuole concedere altro vantaggio alla criminalità organizzata. Occorre necessariamente superare l'idea che la criminalità organizzata rilevi solo in termini di ordine pubblico o sia confinata entro ristretti limiti nazionali; è un'idea questa che si ripercuote negativamente sull'efficacia delle misure di contrasto stabilite nei vari ordinamenti nazionali. È indispensabile una conoscenza approfondita e condivisa del fenomeno criminale che sostenga le attività di contrasto, valorizzando le sinergie e le best practice, almeno a livello europeo, coinvolgendo tutti gli attori della cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria.