

INTRODUZIONE

Il concetto di *prevenzione* è arrivato tardi nella lotta *statale* alla criminalità organizzata. Dagli anni '90 in poi si è cercato di intervenire tempestivamente nell'espansione del fenomeno mafioso, i Prefetti acquisiscono competenza in ambito pubblico anche dal punto di vista dell'antimafia che, non è più soltanto un movimento sociale di ribellione alle stragi che hanno insanguinato l'Italia, diventa un vero e proprio settore della Pubblica Amministrazione che ha tentato di, o almeno avrebbe dovuto, operare in rappresentanza della legalità. Diversi Magistrati di spesse già indagavano sui flussi di denaro e sulle prime imprese nere che iniziavano a distinguersi nell'economia locale, ma non esisteva una legge che prevedeva misure di prevenzione applicabili in presenza di indizi, occorre prove certe per *stoppare* un'operazione mafiosa.

Alla base di questo progetto tesi vi è l'attenzione rivolta all'evoluzione del fenomeno mafioso, nel primo capitolo si sviluppa un'analisi di ciò che oggi è la mafia, ripercorre le conquiste normative in ambito preventivo antimafia per elaborare, nel secondo capitolo, proposte orientate al rafforzamento della prevenzione nella lotta alla criminalità mafiosa senza comprimere le libertà costituzionali, cercando, quindi, di rintracciare, mediante le pronunce e i pareri delle Corti, un bilanciamento tra i diritti e gli interessi coinvolti. Il terzo capitolo, infine, argomenta le criticità e le lacune della disciplina vigente, cercando di trovare un equilibrio tra la norma e la prassi.

Le motivazioni che mi hanno condotta ad approfondire tale tema hanno una duplice natura. La preoccupazione verso la politica espansionistica della mafia e come lo Stato stia intervenendo per depurare il nostro tessuto

sociale, politico ed economico, e l'attenzione rivolta al *modus* in cui il legislatore è intervenuto e interviene per formalizzare tale depuramento.

L'obiettivo prefissato è, dunque, quello di fornire un'analisi accurata della disciplina, mettendone in evidenza le peculiarità, ma, anche le criticità e le lacunosità, sollecitando il legislatore a modificare i contenuti dei dispositivi in vigore, nel tentativo di armonizzare la competenza penale con quella amministrativa in maniera funzionale e sempre nella logica della prevenzione.

Dal colloquio intercorso con il Viceprefetto Aggiunto della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Catania, sono emersi punti limite oltre i quali non si è in grado di applicare la recente disciplina, poiché contrastante con altri istituti tuttora in vigore e che presentano procedure identiche, ma dei quali la competenza è affidata a due diverse autorità giurisdizionali.

Grazie al seguente lavoro di ricerca è stato possibile argomentare e prevedere dei correttivi al fine di snellire la procedura preventiva antimafia e di rendere armoniosa la collaborazione tra le due autorità, giudiziaria e amministrativa, per non allontanarsi dall'obiettivo univoco di debellare il potere della criminalità mafiosa, sia dal punto di vista repressivo che, ancor più importante, da quello preventivo.

CAPITOLO I

Sommario: 1.1 – La nuova mafia e l’impresa mafiosa. 1.2 – Evoluzione normativa della legislazione di prevenzione, dalla legge L. 575/1965 al Codice Antimafia d.lgs.159/2011.

1. 1 – La nuova mafia e l’impresa mafiosa.

La mafia, <<è un fenomeno umano che come tutti i fenomeni umani ha un principio, una sua evoluzione e avrà quindi anche una fine>>, riportando una citazione del Giudice Falcone¹ possiamo sicuramente affermare di avere preso coscienza del *principio* di tale fenomeno e di stare ad assistere, allo stato, alla sua *fase evolutiva*, in quanto la burbera famiglia detta *cosca*, sanguinaria e stragista, si è trasformata in un apparato economico perfettamente strutturato, operativo e operante sul mercato in concorrenza con altre famiglie dette *imprese* che imperversano nell’economia nazionale e internazionale. Quindi, non è soltanto un generico fenomeno umano, ma è un fenomeno socioeconomico (umano) in continua evoluzione che muta al mutare della società. Per auspicarci la sua *fine* ed il suo collasso è necessario <<*affrontare oggi la mafia non in modo tipicamente italiano, attraverso una proliferazione incontrollata di leggi ispirata alla logica dell’emergenza o solo quando l’ordine pubblico appare minacciato*>>², perché la minaccia è una costante, è reiterata nel tempo e cambia veste continuamente. Nasce dunque l’esigenza di sviluppare metodi di lotta, di prevenzione e repressione, che devono essere continuamente aggiornati ed investire tutti gli organi del potere, dall’esecutivo al giudiziario, per un’operazione coesa direzionata verso l’annientamento della mafia.

¹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, *Cose di cosa nostra* Ed. 1991 Rizzoli Milano.

² Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, *Cose di cosa nostra* p. 154. Ed. 1991 Rizzoli Milano.

Le organizzazioni mafiose, oltre a conseguire profitti attraverso le *tradizionali* attività parassitarie, oggi prediligono quei reati che portano enormi guadagni a fronte di un basso rischio di “impresa” mediante l’infiltrazione in settori economico-produttivi che padroneggiano il mercato nazionale. Da un canto, le crisi economiche che attraversano il nostro paese - sin dalla nascita della civiltà industriale - aumentano a livelli esponenziali, sempre più critici, il bisogno di liquidità da parte delle imprese rendendole inclini e maggiormente esposte a diventare vittime del malaffare, lasciandosi abbindolare da una sorta di sicurezza-protezione che le porta a resistere, seppure non più lecitamente, sul mercato. Dall’altro canto, forte è la necessità per le mafie di riciclare il denaro sporco delle attività illecite - ormai sempre più ingente e di difficile collocazione - in attività lecite per oscurarne il tracciamento, ovvero “depistare” l’attenzione verso altre fonti di illegalità. In Italia i settori che sono maggiormente permeabili alle infiltrazioni mafiose sono quelli legati al terziario ed ai servizi: stabilimenti balneari, locali notturni, aziende edili, agricole e di allevamento ittico, società operanti nel trasporto, le società che gestiscono lo smaltimento dei rifiuti, quelle che gestiscono i parcheggi per automobili e i concessionari automobilistici, settori che più di altri sono appetibili da parte delle organizzazioni mafiose e sono le stesse attività economiche dove l’infiltrazione mafiosa arreca gravi alterazioni nel sistema economico - potendosi imporre in un regime di quasi monopolio - inquinando le dinamiche del libero mercato e della concorrenza con gli altri competitor³.

Ma accanto a questa forma di inquinamento dell’impresa, tanto antica quanto attuale, vi è un’altra presa di coscienza: le stesse mafie si sono imprenditorializzate, diventano esse stesse imprese assumendo la gestione

³ Prefazione del *Codice Antimafia e delle misure di prevenzione* a cura di Emilio Orlando – LaTribuna ed. 2020

ed il controllo delle proprie attività: la *mafia manageriale*, istruita, strategica e immessa sul mercato al pari di ogni altra impresa “bianca”, tanto da rendere irrintracciabile il confine tra economia lecita e illecita. Profitti elevati possono essere ottenuti attraverso l’infiltrazione in settori caratterizzati da sussidi o appalti pubblici, come ad esempio il settore delle energie rinnovabili, delle infrastrutture, dei servizi pubblici e non ultimo della sanità. L’evoluzione delle organizzazioni mafiose parte dall’esigenza di investire i proventi delle attività criminose intraprendendo attività formalmente e apparentemente lecite, iscrivendosi nell’esercizio dell’attività imprenditoriale e ricorrendo alla figura del *prestanome* che possa occultarne la reale personalità giuridica di tali imprese. Questo tipo di investimento (*rectius*: riciclaggio) si è sviluppato in un’epoca in cui i tracciamenti dei flussi monetari sono ormai “scoperti” e soggetti ad un controllo continuo e costante da parte delle autorità competenti; nel caso di esercizi commerciali, ad esempio, l’emissione di fatture esose e la falsificazione delle scritture contabili, dei bilanci, permette alle mafie di celare e giustificare il flusso di denaro derivante da attività criminose; effettuano transazioni - altrimenti sospette - mascherandole come costi di produzione. Intraprendono piccole attività di impresa nel tentativo di massimizzare i profitti e minimizzare i costi proprio in quei settori c.d. *protetti*⁴ in cui la Pubblica Amministrazione regola l’ingresso nel mercato attraverso l’obbligo di autorizzazioni e concessioni. Le tipologie di aziende “preferite” dalla mafia sono perlopiù le società a responsabilità limitata (srl), tale preferenza è spiegata dalla facilità di costituzione societaria che richiede un capitale sociale di 10.000 € e dal vantaggio della limitazione delle responsabilità patrimoniali. Invece, le società per azioni, pur condividendo lo stesso vantaggio, richiedono costi maggiori sia dal punto

⁴ *Il Terzo Tema – Come e dove le mafie investono i propri ricavi in Italia* – www.transcrime.it

di vista del capitale richiesto pari a 120.000 €, che dal punto di vista organizzativo della società stessa. Motivo per cui, le mafie prediligono, dagli anni '80 ad oggi, la costituzione di Srl o di imprese individuali e, in percentuale più bassa, delle società in accomandita semplice.⁵

E' evidente come la mafia per potersi inserire in tale contesto economico-produttivo, fino a questo momento collaterale alle politiche criminali, ha dovuto acquisire competenze in materia, conoscere e sapere riconoscere le oscillazioni del mercato, impossessarsi di conoscenze tecniche che sicuramente neppure i *boss* possedevano. Inevitabilmente si vennero a creare delle cooperazioni e relazioni interpersonali con cariche politiche, banchieri, professionisti, istituzioni, imprenditori "legali" e con le amministrazioni locali impreparate o corrotte dal progressivo ingresso delle imprese mafiose in un mercato sempre più globalizzato. La conseguenza è stata la trasformazione delle organizzazioni mafiose in vere e proprie *holding*⁶, professionisti qualificati in grado di individuare i settori economici più appetibili e lucrativi verso i quali investire il proprio capitale nero. Meno vittime apparenti, la mafia usa l'arma della mimetizzazione per sfuggire al controllo, ovvero per espandere il proprio dominio nell'economia nazionale. Poiché le mafie seguono gli sviluppi e le recessioni del mercato, gli eventuali stati di crisi diventano terreno fertile per il loro conformarsi alle imprese legali operanti sul mercato. Gli eventi storici e le emergenze che possono interessare la società (catastrofi, pandemie, migrazioni di massa, conflitti e crisi economiche) causano l'insolvenza di alcuni settori produttivi, finanche la palpabile scomparsa di alcune imprese dal mercato, ma, di converso, si assiste anche ad una

⁵ *Il Terzo Tema – Come e dove le mafie investono i propri ricavi in Italia* – www.transcrime.it

⁶ Il Mulino – Rivisteweb, *Le Mafie al tempo della Covid-19* di Giovanni Russo – Rivista Giuridica del Mezzogiorno, fascicolo 1, marzo 2021. Le misure a sostegno della lotta alla criminalità organizzata.

impennata di quei settori perlopiù produttivi di beni e servizi di primaria necessità, stimolando la criminalità ad infiltrarsi per cogliere l'occasione di conseguire arricchimento. Vi è anche da dire che i governi, nel fronteggiare tali situazioni di forte squilibrio, finiscono spesso per adottare provvedimenti derogatori alle normative vigenti: nel diretto interesse, *sano*, dei propri governati, al fine di salvaguardare la salute, l'incolumità pubblica e l'economia del paese; e nell'interesse, *insano*, della criminalità, rendendo più facile l'elusione dei precetti sia preventivi che repressivi, quasi invitando la mafia a girare attorno alla legalità "sospesa".

La difficoltà di bilanciare gli interessi in gioco aumenta durante le fasi di forte sofferenza di un paese, è un lavoro arduo che inevitabilmente restringe il rischio e lo amplia allo stesso tempo. Con l'ingresso del diritto sovranazionale, con la globalizzazione e con gli eventi imprevedibili che possono verificarsi, in ogni contesto ed ambito sociale, il legislatore cerca di bilanciare principi costituzionalmente garantiti, talvolta in conflitto con altri, viene quasi ritenuto fisiologico il bilanciamento costante e quotidiano di tali principi, giustificando di volta in volta quando la compressione dell'uno è a causa della preminenza dell'altro. La mafia conosce questo meccanismo, si giova della debolezza sociopolitica di un paese e diventa sempre più forte, fino ad assumere il controllo in determinate zone del nostro territorio. La definizione di *Stato nello Stato*⁷, altro non è che lo specchio riflesso di quanto appena esposto. In determinate zone, intere regioni e cittadine, la mafia è radicata nella sua politica, nella cultura, nella tradizione e nelle sue usanze; invade l'amministrazione locale in ogni suo ambito: dalle festività religiose, alle elezioni politiche. Dal controllo degli esercizi commerciali – imponendo tasse (*pizzi*) e sodalizi –, alla

⁷ Espressione utilizzata dal Giudice G. Falcone durante l'intervista con Marcelle Padovani. *Cose di cosa nostra*, ed. 1991 Rizzoli Milano

partecipazione alle gare di appalto. Dalla legalità, all'illegalità. Tantissimi studiosi hanno cercato di definire il c.d. *fare mafioso*, metodi e maniere di corrompere i soggetti mediante l'intimidazione e la violenza o la semplice richiesta di *affiliazione* in cambio di ricchezza e protezione che diventa quasi un *usus* in quella porzione di nazione. Ma la mafia oggi, oltre ad avere il controllo di tali porzioni, ha allargato i suoi orizzonti. Lo scenario è quello delle “*mafie in movimento*”⁸ poiché, hanno sfruttato per prime la mobilità globale, allargando i loro confini verso nuove zone prive di *protezione*, verso aree altamente produttive e non ancora monopolizzate dalla *concorrenza*. Finiscono gli spargimenti di sangue, le autobombe, gli omicidi di alte cariche istituzionali, finisce il modo di sfidare il coraggio ed il potere dello Stato mediante la violenza inaudita, ma iniziano le stragi delle imprese e delle istituzioni, dell'intero assetto Statale.

*L'impresa mafiosa*⁹ ha il monopolio nel traffico transnazionale di sostanze stupefacenti, nel traffico di armi, nella contraffazione e nel contrabbando. Ma sta aspirando al monopolio anche nell'importazione ed esportazione di beni, prodotti e servizi, sta tentando di imporre la sua egemonia nell'economia lecita. La mafia imprenditoriale oggi indossa una veste irriconoscibile dagli altri imprenditori, lavora, produce e guadagna ponendo in essere le più alte tecniche e strategie di marketing, la professionalità è camuffata e rende sempre più difficile il riconoscimento. Se la mafia prima si contraddistingueva dagli altri delinquenti, ma soprattutto dagli altri imprenditori, oggi la linea di demarcazione è sottilissima, quasi assente.

⁸ Cfr. F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi, 2011.

⁹ Capitolo I – Premessa storica: *L'impresa mafiosa. Natura e limiti del potere amministrativo di prevenzione antimafia*, P. Marotta e P. Marotta – Ed. 2021 Giuffrè Milano.

Spesso è anche la burocrazia a rallentare il raggiungimento dell'obiettivo pratico di contrasto, la mancanza di celerità e immediatezza dei procedimenti di prevenzione portano alle più gravose conseguenze di dare tempo e spazio alla mafia di rimodularsi ed infiltrarsi attivando gli strumenti corruttivi nei confronti di imprenditoria e forze politiche. Gli interventi delle istituzioni devono dunque anticipare le mosse della mafia e predisporre un quadro delle attività maggiormente esposte al rischio dell'infiltrazione mafiosa, per prevederne lo sviluppo e la sua evoluzione al fine di rafforzare la prevenzione e al tempo stesso evitare cristallizzazioni del sistema.