

**Doc. XXIII**  
**n. 12**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)*

(composta dai senatori: *Morra, Presidente, Bellanova, Caliendo, Campagna, Ciriani, Cirinnà, Corrado, Endrizzi, Faggi, Giarrusso, Grasso, Iannone, Lannutti, Lonardo, Lunesu, Mangialavori, Mirabelli, Montani, Marco Pellegrini, Pepe, Vicepresidente, Saccone, Steger, Sudano, Urraro e Vitali*; e dai deputati: *Davide Aiello, Piera Aiello, Ascari, Baldino, Bartolozzi, Cantalamessa, Caso, Dara, Ferro, Segretario, Lattanzio, Lupi, Miceli, Migliore, Migliorino, Nesci, Palazzotto, Paolini, Pellicani, Pentangelo, Pretto, Salafia, Savino, Tonelli, Segretario, Verini*)

---

**RELAZIONE SULLA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE  
DELLE ATTIVITÀ PREDATORIE DELLA CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 22 giugno 2021*

**(Relatori: senatore URRARO e deputato LATTANZIO)**

---

*Comunicata alle Presidenze il 3 agosto 2021  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

---





Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Il Presidente

Roma, 3 agosto 2021  
Prot. n. 4328/CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 22 giugno 2021.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra

-----  
Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI  
Presidente del Senato della Repubblica  
SEDE



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Il Presidente

Roma, 3 agosto 2021  
Prot. n. 4329/CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 22 giugno 2021.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra

-----  
On. Roberto FICO  
Presidente della Camera dei deputati  
SEDE

## I N D I C E

1. Premessa .....	Pag.	1
1.1 <i>Le linee guida del Comitato. Scenario e metodologia</i> ..	»	4
1.2 <i>I temi di immediato interesse</i> .....	»	6
2. Analisi della situazione di contesto .....	»	8
2.1 <i>Economia di guerra e sfruttamento delle tragedie</i> .....	»	10
2.2 <i>Il periodo del primo lockdown (marzo-maggio 2020)</i> ..	»	15
2.3 <i>Il periodo delle riaperture (giugno-dicembre 2020)</i> ....	»	19
3. Ambiti d'indagine: economia, enti locali, comunità sociali .	»	22
3.1 <i>Analisi generale</i> .....	»	22
3.2 <i>Clan pronti ad intervenire: strategia attendista</i> .....	»	25
3.3 <i>Imprese</i> .....	»	34
3.4 <i>Focus economico</i> .....	»	39
3.4.1 <i>Il contesto economico della pandemia</i> .....	»	39
3.4.2 <i>La chiusura di imprese e partite IVA</i> .....	»	41
3.4.3 <i>Crisi di liquidità</i> .....	»	42
3.4.4 <i>L'usura</i> .....	»	45
3.5 <i>Gli indicatori di rischio rilevati</i> .....	»	48
3.5.1 <i>Il mutamento massivo dei codici ATECO delle imprese</i> .....	»	48
3.5.2 <i>La variazione degli assetti societari delle imprese</i> ..	»	49
3.5.3 <i>Il mancato dialogo tra imprese in crisi Covid-19 e organismi intermedi</i> .....	»	50
3.5.4 <i>I settori a rischio</i> .....	»	50
3.5.5 <i>L'emergenza Covid-19 e l'illecita percezione di fondi pubblici</i> .....	»	51
3.5.6 <i>Il rischio emergente dalle analisi dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)</i> .....	»	52
3.5.7 <i>L'azione a supporto dei soggetti segnalanti nell'individuazione dei rischi</i> .....	»	53
3.5.8 <i>La pandemia e le segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio</i> .....	»	56
3.5.9 <i>La sperimentazione di nuovi indicatori di rischio Covid-19 in materia di antiriciclaggio</i> .....	»	58
3.6 <i>Gioco legale e illegale</i> .....	»	58
3.7 <i>Enti locali</i> .....	»	61

---

3.8 Comunità sociali .....	Pag.	66
3.9 Contrasto alle mafie e cura della vulnerabilità .....	»	72
3.10 Liberi professionisti .....	»	76
3.11 Focus sui minori di età .....	»	79
4. Scenario internazionale .....	»	87
4.1 Cooperazione strategica a livello internazionale .....	»	87
5. Conclusioni e scenari a breve termine .....	»	88
Allegato I .....	»	95

## 1. Premessa

Occorre premettere che gli eventi e i dati alla base della presente Relazione si attestano alla data del 20 febbraio 2021. Esattamente un anno prima, il 20 febbraio 2020, a Codogno, un borgo della bassa lodigiana, veniva registrato il primo caso italiano accertato di paziente contagiato da Covid-19.

Le narrazioni dei *mass media*, le prime preoccupazioni delle cittadine e dei cittadini trovavano in maniera definitiva un dato certo, presente, vicino, minaccioso al quale rapportarsi. Non si trattava più di racconti provenienti da territori remoti, da mercati del Sud-Est asiatico, da viaggiatori di passaggio. La politica, la scienza, i *media*, la società si trovavano di fronte a un dato certo: un cittadino italiano contagiato, un ospedale italiano investito della responsabilità di ergere una prima trincea, amministratori locali chiamati a formulare strategie di contenimento, governo nazionale e regionale convocati d'urgenza su un problema sconosciuto da affrontare con strumenti non ancora contemplati.

Da quel 20 febbraio 2020 tutto è cambiato nel nostro Paese: con la presenza del *virus* sul territorio si iniziano a percepire rischi, minacce, insidie. Di questo Covid-19 si conosce poco e niente: ha effettuato un salto di specie, ha una capacità di contagio attraverso *droplet* molto alta, infetta le vie respiratorie provocando polmoniti bilaterali molto gravi, verosimilmente intacca anche altri organi. Poco altro: si nutre di contatto umano e di relazioni sociali che ne aumentano enormemente la diffusione. Occorre capire, proteggersi, mettersi in sicurezza.

In Italia, oltre la preoccupazione e l'angoscia, inizia a montare il lavoro di una macchina organizzativa che dovrà affrontare un problema globale ed immediato sul versante sanitario e sociale, della salute e della sicurezza pubblica. La via per affrontare i primi vagiti di questa emergenza passa da due dei settori maggiormente trascurati in Italia, nonostante sacche di eccellenza assoluta, ma che negli ultimi vent'anni hanno ricevuto considerazione e fondi risibili, se non veri e propri attacchi che hanno prodotto debolezze e perdite di valore, soprattutto nei territori più difficili: il Sistema sanitario nazionale e la ricerca scientifica.

La sfida appare subito gigantesca per la portata, per gli strumenti a disposizione, per la mancanza di conoscenze, per i primi esempi di gestione che arrivano solamente da Paesi stranieri con assetti istituzionali profondamente diversi dalle democrazie occidentali e che quindi offrono modelli di contrasto difficilmente ripetibili.

Da quel 20 febbraio inizia un'*escalation* di avvenimenti, dinamiche, scelte, eventi drammatici che stanno cambiando irrimediabilmente il nostro modo di vivere e di lavorare, di relazionarci e di produrre.

Il 21 febbraio si registra il primo decesso da Covid-19, Adriano Trevisan: si comprende che ormai il contagio è partito e si sta diffondendo.

Il 22 febbraio si registrano le prime zone rosse nel lodigiano e a Vo' Euganeo.

Il 4 marzo chiudono tutte le scuole e le università sul territorio nazionale.

Il 6 marzo vengono stanziati i primi miliardi di euro (7,5) per gli abitanti delle zone colpite.

L'11 marzo l'Italia diventa zona rossa ed inizia il *lockdown*, termine anglofono dal significato grave e minaccioso.

La storia del nostro Paese cambia in maniera definitiva, ci troviamo al centro della tempesta di quella che l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) definisce formalmente come una « pandemia ».

Non interessa in questa sede trattare la storia degli avvenimenti successivi – dalla corsa ai treni che da Nord partono verso Sud, alle fughe di notizie, alle opinioni espresse dai primi riduzionisti divenuti spesso poi negazionisti del fenomeno – né tantomeno ergersi a giudici delle scelte fatte.

Ma qualcosa di rilevante, in prospettiva, la cronaca ci racconta: la corsa ai supermercati, l'impossibilità di lavorare perché molte attività sono chiuse o perché il proprio lavoro era « a nero » e quindi non si gode di alcuna garanzia o protezione, la mancanza di alcuni prodotti indispensabili per contrastare il *virus* (dispositivi di protezione e disinfettanti) che dapprima sono irreperibili, salvo poi ricomparire a prezzi anche decuplicati o come merce contraffatta.

Già da marzo, in definitiva, è evidente come si stia aprendo uno scenario drammatico per tutto il Paese, cittadini e imprese. Appare chiaro, del resto, che iniziano a sorgere dei solchi sociali fra cittadini dello stesso Paese, con il passaggio al lavoro in *smart working* e alla didattica a distanza: chi ha un regolare rapporto di impiego continua a lavorare mentre chi ne è sprovvisto e rientra in quel grande bacino del lavoro sommerso – ben 3,7 milioni di lavoratori secondo il Rapporto dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) dell'11 settembre 2021 – si ritrova all'improvviso senza alcuna garanzia. Ugualmente chi ha in casa spazi, dispositivi digitali e connessione di qualità può continuare a studiare mentre chi ne è sprovvisto scompare dal panorama educativo della scuola pubblica italiana.

Emergono in modo evidente le prime disuguaglianze, diventa chiaro che la pandemia non sarà breve e che le sue conseguenze ricadranno in maniera differenziata sulla popolazione in base alle condizioni sociali pregresse.

Al pericolo di natura sanitaria, apparso dal 20 febbraio, si affianca molto presto quello che inizia a tratteggiarsi come un pericolo socio-economico, che incide sulle imprese (che chiudono) e sulle famiglie meno garantite (che esauriscono i risparmi).

La pandemia ingloba quindi tutto: economia, relazioni, famiglie, governo nazionale e locale. Ma anche la criminalità. E se quella « semplice » e non organizzata – tema non specifico della presente relazione – cerca di riorganizzare la propria operatività quotidiana immaginando *more solito* come garantirsi i guadagni in una prospettiva di brevissimo periodo,



aumentando l'aggressione violenta sui cittadini, discorso ben diverso vale per la criminalità organizzata e per le mafie.

A questo livello di organizzazione, potere e capacità di azione avviene qualcosa di più complesso, che sarà illustrato nel prosieguo della presente Relazione con particolare riferimento:

- all'aspetto economico, inerente alla gestione dei traffici e delle attività illeciti;
- all'aspetto sociale, inerente al controllo dei territori;
- all'aspetto organizzativo, inerente al mantenimento dei rapporti di forza interni;
- all'aspetto finanziario, inerente alle nuove possibilità di investimento dell'enorme liquidità in possesso delle organizzazioni criminali;
- all'aspetto politico, inerente al mantenimento e alla costruzione dei rapporti indispensabili con lo Stato per la nuova fase.

Le mafie appaiono quindi come un attore presente sin dal principio dell'emergenza pandemica sullo scacchiere non solo nazionale ma anche europeo.

Si tratta di una constatazione decisamente triste ma inevitabile, perché se vera già in fasi storiche normali diventa centrale in fasi emergenziali, nelle quali si instaura quella che il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Cafiero de Raho ha definito « economia di guerra »<sup>(1)</sup>. E in tale scenario una mafia che non deve curare e proteggere i cittadini ma solo aggredirli e speculare riveste un ruolo importante, fatto sicuramente di nuove opportunità legate al diffondersi del *virus* e dell'emergenza.

Ma mentre quella sanitaria è un'emergenza legata ad un *virus* imprevisto e forse imprevedibile, quella mafiosa non possiamo considerarla, neanche in fase pandemica, un rischio, bensì un pericolo.

Facendo riferimento all'ambito delle scienze umane – e in particolare al prezioso contributo del Professor Rocco Sciarrone, docente di sociologia economica presso l'Università degli studi di Torino – possiamo tracciare una differenza sostanziale fra i due fenomeni e le relative sensazioni: il rischio e il pericolo. Quest'ultimo è riferibile a eventi naturali indeterminati e non controllabili dall'uomo: ad esempio, il pericolo rappresentato da una pandemia. Il rischio, invece, riguarda situazioni prodotte in maniera intenzionale dagli uomini, che possono nuocere: ad esempio, il rischio legato alle infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Ne deriva che le condizioni di partenza, se sono indeterminate e potenzialmente casuali nel primo caso, appaiono invece determinate, costruite o almeno influenzate nel secondo. Al tempo stesso anche le strategie di difesa e protezione appaiono differenti e si ritrovano proprio nell'approccio al pericolo rappresentato dall'epidemia da Covid-19.

Per queste ragioni, che non sono meramente terminologiche, trattare quello mafioso come un rischio e non come un pericolo permette di porsi

---

<sup>(1)</sup> Audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Federico Cafiero De Raho, dell'8 luglio 2020.

nella giusta prospettiva, perché evidenzia la capacità strategica mafiosa, le sue azioni, le responsabilità dirette e i nessi di causalità.

Questo cambiamento di prospettiva produce due effetti importanti: da un lato, richiede di precisare il tipo di rischio isolato e sul quale si intende proporre analisi e interventi, secondo parametri specifici e in un contesto definito; dall'altro, induce a considerare il rischio con riferimento diretto alle fragilità e debolezze sulle quali questo attecchisce e produce potenzialmente i propri danni.

Risulta, quindi, evidente come l'analisi proposta inviti ad andare nella direzione non dell'allarmismo, ma di indagine attente delle specifiche tipologie di infiltrazione che si stanno manifestando, o sono in procinto di manifestarsi, con riferimento ai fatti concreti e rilevati.

D'altra parte, non si può prescindere dalla considerazione di quel circuito oggettivo per cui le diverse forme criminali, e in particolare le mafie, più facilmente attecchiscono nelle situazioni di disagio, sociale ed economico, esacerbando disuguaglianze e fragilità: l'esplosione della crisi legata alla pandemia espone ad un rischio maggiore proprio quelle comunità sociali dove le mafie avevano già messo radici e fatto danni proprio a causa di fragilità preesistenti. Il risultato, ciclico, è che anche la crisi socio-economica causata dalla pandemia da Covid-19 si innesta con maggiore forza ed effetti più gravi proprio laddove il tessuto era già logoro, le disuguaglianze più forti e la mancanza di diritti maggiore, generando quindi un'ulteriore possibilità di arricchimento e sciacallaggio da parte delle mafie.

Considerata la particolare natura del tema trattato, la presente Relazione intermedia non ha, per definizione, pretesa alcuna di esaustività sia per la natura in divenire del fenomeno trattato sia perché il XX Comitato per la prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, che ha preparato la deliberazione della Commissione, ha ritenuto necessario procedere per gradi e per aree di approfondimento delle criticità via via segnalate nel corso delle audizioni.

### *1.1 Le linee guida del Comitato. Scenario e metodologia*

Partendo dall'analisi dello scenario completamente nuovo che si è iniziato a definire con la diffusione della pandemia anche nel nostro Paese, la Commissione parlamentare antimafia ha intercettato rischi e minacce del tutto nuove sulle quali ha sentito il dovere di intervenire.

La particolarità, l'eccezionalità e l'unicità della situazione cui il nostro Paese ha dovuto far fronte ha determinato l'urgenza di lavorare in maniera specifica e dedicata alla prevenzione e alla repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria.

Il XX Comitato è stato, dunque, costituito allo scopo di approfondire e indagare le strategie e le azioni della criminalità organizzata in fase di pandemia, nonché gli effetti sociali che queste producono sulle comunità di cittadini e cittadine. Occorre segnalare che, in linea generale, sia le autorità inquirenti che gli organi politici hanno compreso sin dai primi giorni che la pandemia da Covid-19 poteva rappresentare lo scenario ideale nel quale

l'offensiva mafiosa avrebbe potuto dispiegare iniziative speculative, dal punto di vista economico, e processi di sfruttamento, dal punto di vista sociale.

La penetrazione delle mafie in un tessuto socio-economico fortemente provato dai mesi di *lockdown* prima, e di limitazioni poi, delinea una situazione caratterizzata da vuoti di controllo, povertà e disuguaglianze che si innestano sulle endemiche debolezze e fragilità del Paese, configurando una situazione da « economia di guerra ». La criminalità organizzata fa tesoro delle disuguaglianze e della povertà che facilitano ricatto e imposizione e, grazie all'ampia disponibilità di capitali liquidi, è in grado talvolta di imporre forme di infiltrazione e di rigoroso controllo sociale.

Emergono subito i due assi lungo i quali le mafie si stanno muovendo: quello economico e quello sociale. Nel primo caso, attraverso l'aggressione di imprese e settori in difficoltà economica, che patiscono gravemente la crisi e quindi offrono possibilità da un lato di infiltrazione e dall'altro di intercettazione dei fondi nazionali ed europei. Nel secondo, attraverso la sostituzione dello Stato e del *welfare* ufficiale, intervenendo in soccorso di cittadini in difficoltà, offrendo servizi, prestando denaro, sobillando e orientando il malcontento.

Il combinato disposto di queste direttrici segnala come il Paese rischi di essere presto sotto un assedio molto aggressivo, che si aggiunge a quello della pandemia da Covid-19 in corso e alla crisi socio-economica già anticipata dai dati drammatici sull'andamento delle maggiori economie occidentali. Come si dirà più diffusamente nei successivi paragrafi, ognuno dei sintomi sopra accennati – pandemia e crisi socio-economica – offre opportunità estremamente invitanti per le consorterie mafiose: speculazioni sui dispositivi di protezione individuale (DPI), contraffazione dei prodotti, infiltrazione di capitali illeciti nelle aziende in crisi, usura.

Da questa somma di analisi deriva, quindi, la centralità dei due assi, economico e sociale, destinati ad essere trattati in parallelo, in virtù dell'intreccio indissolubile tra movimentazioni di liquidità delle mafie e impatto sociale. Per questa ragione l'impegno antimafia, la cultura dell'antiriciclaggio e della trasparenza devono diventare la principale direttrice di una ripartenza sana e stabile, tale da evitare i rischi di distorsione rappresentati dall'immissione di ulteriori capitali illeciti nel sistema Paese e dalla conseguente alterazione delle dinamiche economiche e sociali della democrazia.

Dal punto di vista metodologico il Comitato ha iniziato a lavorare a ritmo serrato e in strettissimo raccordo con le attività della Presidenza e i lavori in Plenaria. Audizioni, approfondimenti, definizione di *dossier* specifici sono progrediti di pari passo con l'attività della Commissione che, fra tutti i propri argomenti, ha accolto periodicamente porzioni ed aggiornamenti del lavoro condotto, con particolare riferimento a quelle dinamiche o aree generali di interesse in grado di mostrare il quadro d'insieme e individuare gli scenari maggiormente rilevanti.

I lavori del Comitato si sono articolati in due direttrici:

- sono stati raccolti spunti di analisi e di indagine a partire dai lavori della Plenaria, per approfondire aspetti e peculiarità connesse alle infiltrazioni ascrivibili alla crisi sanitaria;
- a seguito delle attività di indagine ed ascolto del Comitato, è stato promosso l'approfondimento in Plenaria di temi, episodi e strategie rilevanti.

### 1.2 I temi di immediato interesse

Le attività del Comitato sono state sviluppate nell'ambito di un perimetro di analisi tracciato sia dal punto di vista tematico che territoriale, così esplorando l'ambito di azione predatoria delle mafie e, nel contempo, la specificità dei fenomeni territoriali ritenuti di particolare rilevanza o novità.

Alla luce di questa premessa, sono emersi i primi aspetti di centrale importanza per il lavoro del Comitato, del resto già risultanti dalle audizioni svolte in plenaria, dalle prime inchieste della magistratura e dall'analisi dei fenomeni:

- infiltrazioni nel commercio e in ambito sanitario: i settori delle forniture e dei servizi direttamente legati al Covid-19 sono particolarmente esposti al pericolo di manovre speculative e di truffe; rilevante è, altresì, il rischio di corruzione, soprattutto negli affidamenti per l'approvvigionamento delle forniture e dei servizi necessari all'attività di assistenza e ricerca;
- *welfare* mafioso e consenso sociale: si osserva una tendenza delle mafie a voler consolidare la presenza sul territorio attraverso l'esercizio di forme di *welfare*, alternativo a quello dello Stato, con l'obiettivo di capitalizzare tali elargizioni sottoforma di aumento del consenso sociale, anche in una prospettiva elettorale;
- infiltrazione nelle imprese: le vittime delle mire mafiose sono soprattutto le aziende di piccole e medie dimensioni, caratterizzate da maggiore fragilità economica e vulnerabilità finanziaria;
- usura: i fenomeni usurari vedono come vittime sia le famiglie che le imprese;
- vulnerabilità di nuovi settori economici: l'accertata vulnerabilità alle infiltrazioni mafiose ha condotto ad un aggiornamento delle iscrizioni nelle *white list* esistenti presso le prefetture, così come disposto dal Ministero dell'interno;
- vulnerabilità degli enti locali, in quanto presìdi tradizionalmente di spiccato interesse per le organizzazioni mafiose;
- semplificazioni dell'economia legale introdotte dal Governo;
- rapporti transfrontalieri, che si concretizzano specialmente in relazione allo stoccaggio dei rifiuti, ma anche in ambito di commercializzazione ed investimento;
- il *lockdown* ha posto in serie difficoltà economiche il comparto del « gioco legale », regolato dalle concessioni di Stato, che la prolungata

chiusura e l'inasprimento fiscale progressivo degli ultimi anni stanno mettendo a dura prova. La domanda di gioco, al contempo, resta stabile e rischia di spostarsi sul terreno delle gestioni illegali guidate dalla criminalità organizzata.

Alla luce di questa breve e non esaustiva lista di argomenti, che hanno rappresentato la base fondativa dei lavori del Comitato, emerge però in maniera chiara l'ampiezza degli ambiti socio-economici interessati sin dal principio dagli sconvolgimenti sanitari e criminali della pandemia.

La scelta di individuare i principali settori dai quali partire è legata, da un lato, all'emergenza di alcune dinamiche che hanno destato allarme e preoccupazione, dall'altra, alla necessità di porre le basi per un'analisi in grado di comprendere le prime emergenze che si sono attestate sui tradizionali comparti nei quali la criminalità organizzata risultava già forte, ma anche i nuovi ambiti resi al tempo stesso appetibili e vulnerabili dall'emergenza sanitaria.

Proprio l'emergenza sanitaria ha ridefinito i campi d'azione delle mafie, italiane e straniere, che includono non solo i settori che già offrono immediate opportunità di infiltrazione, ma anche quelli che a fatica ora reggono l'urto della crisi, ma che in prospettiva rappresentano comunque una possibilità di intervento mafioso.

A tal riguardo il sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, riferendosi non solo alla propria città ma anche a dinamiche emergenti a livello nazionale, ha evidenziato come la situazione di crisi socio-economica determinata da quella sanitaria rischi di aprire a spostamenti di lavoratori da situazioni lavorative legali, seppur precarie e non ancora completamente garantite, ad attività opache, che si trovano in quella zona grigia che scivola facilmente verso l'illegalità<sup>(2)</sup>.

Questa ed altre riflessioni saranno oggetto di ulteriore approfondimento nel seguito della relazione con un'attenzione ai mutamenti sociali in corso, letti attraverso la lente delle situazioni di emarginazione e marginalità preesistenti che, alla luce dell'aggravarsi della crisi economica per ampi strati della popolazione, acuiscono le esistenti disuguaglianze e ingiustizie grazie alle quali le mafie prosperano.

Ad avviso della Commissione, per una corretta lettura del fenomeno oggetto della presente relazione va tenuto conto che l'emergenza sanitaria non è sopravvenuta in una situazione neutra ma, al contrario, si è sovrapposta ad un contesto generale già di per sé abbondante di criticità. Si tratterebbe, in sostanza, di un'emergenza sanitaria che si è aggiunta ad un'emergenza sociale, culturale, di diritti negati e di marginalità, oltre che ad una crisi economica già presente e lacerante, grazie alle quali le mafie negli ultimi anni sono cresciute ed hanno potuto diversificare e rafforzare la propria presenza nell'economia legale.

È impossibile oggi parlare di mafia in tempo di pandemia senza partire dalle disuguaglianze e dalle ingiustizie presenti nella società.

<sup>(2)</sup> Audizione Luigi De Magistris in Commissione Antimafia, 19 novembre 2020.

Per questa ragione è indispensabile adottare uno sguardo lungo, volto a comprendere il presente per ipotizzare strategie di prevenzione e repressione da attuare nell'immediato futuro.

## 2. Analisi della situazione di contesto

La pandemia dovuta alla diffusione del *virus* SARS-CoV-2 ha segnato una crisi senza precedenti nella quasi totalità delle attività produttive del nostro Paese, provocando una gravissima fase di recessione.

Scenari di tal fatta hanno da sempre costituito rilevanti opportunità per la criminalità, soprattutto quella organizzata e di tipo mafioso, nota per la capacità di adattarsi alle mutevoli situazioni e di trarre profitti soprattutto dagli ambiti economici caratterizzati da fragilità strutturali.

La peculiarità della situazione emergenziale attuale, segnata da limitazioni delle libertà personali e d'impresa e da una diversificazione delle esigenze primarie, individuali e collettive, è condizione ottimale per favorire l'insinuarsi delle organizzazioni criminali nel tessuto economico e sociale.

Siffatte organizzazioni, grazie alla pronta disponibilità di capitali di illecita provenienza, sono in grado di fornire un'immediata risposta ai mutati bisogni, alla crisi di liquidità ed alle difficoltà economiche e sociali di individui, famiglie e aziende, nonché di molti soggetti, fisici e giuridici. A tal proposito, si è, infatti, aperto un autorevole dibattito sui temi del *doping* finanziario, del *welfare* offerto dalle mafie e sulle loro inevitabili conseguenze.

Secondo quanto riportato dal *report* « La tempesta perfetta » di Libera e Lavialibera<sup>(3)</sup>, sarebbero circa centomila le imprese a rischio di crisi di liquidità che, in assenza di misure di sostegno, potrebbero ricorrere all'aiuto da parte della criminalità organizzata. Parimenti, è stato segnalato come sia aumentato il rischio per le famiglie, piegate dalla crisi, di rivolgersi ai *clan* mafiosi sostitutivi, in un certo senso, della funzione assistenzialista propria dello Stato.

Al riguardo, si ritiene utile citare gli esiti di uno studio della Banca d'Italia in cui è stato analizzato l'impatto dello *shock* generato dall'epidemia da Covid-19 sul fabbisogno di liquidità, la patrimonializzazione, la redditività e la struttura finanziaria di circa 730.000 società di capitali italiane. I dati si riferiscono alle sole società di capitali, che costituiscono un sottoinsieme altamente rappresentativo delle imprese attive in Italia (80 per cento del valore aggiunto e 87 per cento del fatturato complessivi). Dal rapporto si evince che, in assenza delle misure di sostegno, la riduzione dei fatturati generati dall'emergenza Covid-19 avrebbe determinato un fabbisogno di liquidità di circa 48 miliardi di euro per 142.000 imprese (19 per cento del campione totale). Le misure di sostegno previste dal Governo hanno permesso a 42.000 delle 142.000 imprese di fronteggiare le loro esigenze di liquidità. Il fabbisogno di liquidità delle rimanenti 100.000

<sup>(3)</sup> A cura di Libera, Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, e Lavialibera, Roma, 30 novembre 2020.



imprese ammonterebbe però a circa 33 miliardi di euro. Vi sarebbero dunque circa centomila imprese che potrebbero essere allettate da un facile reingresso sul mercato, qualora fossero tentate dall'abbraccio mortale delle mafie consentendo l'immissione di capitali freschi ma di illecita provenienza.

Fin dalla prima fase di chiusure per *lockdown*, si è registrata una maggiore ingerenza criminale nei settori di prima necessità, come la filiera agro-alimentare (acquisizione, trasporto, distribuzione e vendita), l'approvvigionamento di dispositivi medici e di protezione individuale, il settore farmaceutico, i trasporti, le imprese di pulizia e sanificazione, gli appalti pubblici, nonché i servizi cimiteriali, di smaltimento dei rifiuti ospedalieri e gestione dei rifiuti. Per quanto concerne, in particolare, il settore medico-sanitario e farmaceutico è stato sottolineato il rischio di attività nella produzione di dispositivi medici contraffatti o scadenti, nella distribuzione di farmaci, nella contraffazione di prodotti, nella sanificazione ambientale, nello smaltimento dei rifiuti fino ad arrivare al rischio di immissione di prodotti presentati come vaccini, quindi potenzialmente pericolosi o del tutto inefficaci.

Anche l'analisi effettuata dal Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata (SCICO) della Guardia di finanza<sup>(4)</sup> sulle strategie comportamentali adottate dalle organizzazioni criminali in questa fase pandemica conferma il forte interesse nel conseguimento delle indebite percezioni delle rilevanti e diversificate misure economiche di sostegno all'economia oltre che nel riciclaggio dei proventi dei traffici illeciti, tra cui il narcotraffico, in settori produttivi particolarmente stimolati dalla contingenza pandemica e dalle conseguenti misure restrittive.

Così pure è stato rilevato l'interesse delle organizzazioni criminali, non solo di tipo mafioso, nei segmenti dell'approvvigionamento e dell'importazione di prodotti medicali falsificati, o comunque sprovvisti delle necessarie certificazioni, di servizi e di prodotti connessi alla sanificazione. In tale ultimo contesto è stato notato l'impiego di strutture societarie di recente costituzione che sono talvolta riuscite a stipulare importanti contratti, anche a scapito di altre imprese con un trascorso storico importante nello specifico settore.

Ulteriore e non meno importante problema della crisi economica è il forte aumento della disoccupazione e del conseguente stato di difficoltà economica e di disagio sociale, fattori che hanno favorito il costituirsi di un più ampio bacino ove le organizzazioni criminali possono attingere manovalanza a basso costo, da impiegare per le più svariate finalità illecite.

In queste difficoltà, che incrementano sensibilmente il potere di ricatto delle organizzazioni criminali sulla comunità, le mafie hanno inoltre operato come *welfare* di prossimità, offrendo sussidi anche tramite la distribuzione di beni essenziali alle famiglie ed ottenendo così ulteriore consenso. Appare evidente, infatti, che l'aiuto assicurato non dallo Stato ma dalle organizzazioni criminali, incrementando il già forte malcontento e

---

<sup>(4)</sup> SCICO, *Il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale a causa della pandemia da Covid-19*, Roma, febbraio 2021.

favorendo il dissenso, abbia creato, di contro, un pericoloso rapporto di gratitudine e dipendenza dalla criminalità organizzata, soprattutto tra i ceti sociali più vulnerabili, ampliando il numero dei soggetti disponibili ad accoglierne le richieste di collaborazione, soprattutto nel settore del trasporto e dello spaccio di sostanze stupefacenti.

A tale ultimo riguardo l'emergenza pandemica e le restrizioni imposte dai vari Stati hanno determinato un primo rallentamento dei traffici che ha indotto, oltre all'inevitabile innalzamento dei prezzi, una rapida riorganizzazione attuata attraverso il mutamento delle rotte da impiegare per l'importazione delle sostanze stupefacenti e la variazione dei luoghi, prima, destinati al compimento di attività lecite e delle triangolazioni commerciali necessarie alla loro distribuzione, sia all'ingrosso che al dettaglio, coinvolgendo in ancor maggior misura soggetti minorenni.

Da ultimo, quale ulteriore spazio e modalità di azione della criminalità organizzata, va ricordato il tentativo talvolta riuscito di fomentare la rivolta sociale, infiltrandosi in gruppi di cittadini in difficoltà e promuovendo il disordine sociale.

La Commissione è dell'avviso che la comprensione profonda di tali dinamiche rappresenta il primo passo verso la creazione di una strategia per un'adeguata prevenzione e il contrasto di questa attività criminale.

### *2.1 Economia di guerra e sfruttamento delle tragedie*

Prima di analizzare cosa sia successo in Italia, dal momento dello scoppio della pandemia e distinguendo i due principali periodi del *lockdown* e delle riaperture, per comprendere se e come le mafie si siano mosse e lungo quali direttrici, è indispensabile conoscere a fondo la natura speculativa delle consorterie mafiose che certamente non si arresta dinanzi ad emergenze e catastrofi ma tende piuttosto a sfruttarle a proprio vantaggio.

Come già accennato nella presente Relazione, le mafie prosperano su basi di disagio sociale e di forti disuguaglianze. Su tali presupposti rafforzano progressivamente il proprio potere e la propria ricchezza, mentre si acuiscono le condizioni di difficoltà e disagio della cittadinanza sottoposta all'azione mafiosa.

Questa è, dunque, la ragione per cui terremoti, catastrofi naturali, lutti nazionali, con tutto il loro portato di dolore, debolezze, paura e faticose ricostruzioni, rappresentano un'opportunità di arricchimento per la criminalità organizzata.

Questa attitudine delle mafie, del resto, rappresenta uno dei pilastri di quello stesso capitalismo mafioso, descritto dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro, Nicola Gratteri, in grado di adattarsi alle nuove situazioni emergenziali e di sfruttarne cinicamente le opportunità di rapida ricostruzione.

A riprova dell'attitudine quasi atavica delle mafie a sfruttare i drammi sociali, umani e ambientali, appare utile ricordare alcuni eventi del passato che hanno funestato la storia del nostro Paese e in cui è stato osservato un particolare attivismo criminale.



A seguito dell'epidemia di colera e del conseguente intervento statale di sanificazione e bonifica del periodo 1882-1885 a Napoli si registrarono sperperi, appropriazioni indebite e speculazioni che portarono alla costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta. Furono appurati non solo il malcostume, ma anche i torbidi affari che legavano politici, amministratori pubblici, camorristi e professionisti.

Non fu da meno ciò che accadde a seguito del terremoto che colpì Reggio Calabria e Messina nel 1908 in cui perirono circa 86.000 persone. Qui, per la prima volta, a seguito di un evento naturale di grave portata catastrofica, si registrarono i voraci appetiti della 'ndrangheta tesa a proiettarsi rapidamente sui fondi pubblici per la ricostruzione.

Ancora terremoto: Valle del Belice, 1968. Ancora fondi pubblici a pioggia. Ancora una Commissione di inchiesta parlamentare che accerta l'aumento abnorme della spesa, le perizie infedeli e le proroghe concesse ad arte, la scarsa qualità della ricostruzione (fra l'altro conclusasi solamente nel 2006, quasi quaranta anni dopo) e la mancanza quasi totale di controlli efficaci. Sulla ricostruzione del Belice aveva scritto spesso il giornalista Mario Francese (ucciso da cosa nostra nel 1977 su mandato di Riina, Madonia, Geraci, Farinella, Greco e Calò e per mano di Leoluca Bagarella) denunciando le collusioni politico-mafiose che speculavano, ancora una volta, sulla miseria e sulla povertà della popolazione.

Il 23 e il 24 novembre 1980, con il terremoto in Irpinia che miete 2.735 vittime, si apre una nuova grande opportunità, questa volta per la camorra, abile sia a cavalcare il disagio e la disperazione ottenendo vantaggi sotto forma di consenso elettorale sia a cogliere le opportunità economiche derivanti dall'accaparramento dei fondi per la ricostruzione. In questo frangente, emerge un atteggiamento dello Stato, che periodicamente riemerge e che sembra purtroppo ancora di attualità, che ritiene di far fronte alle emergenze con processi di deroga sempre più ampia alle norme e quindi anche ai controlli, ivi compresi quelli volti a prevenire l'infiltrazione mafiosa.

Risulta, infatti, ancora ricorrente la tendenza alla deroga e alla semplificazione normativa, sicuramente importante per aumentare la velocità di intervento in un Paese troppo spesso strozzato dalla burocrazia e da scarsa attitudine all'assunzione di responsabilità, ma in grado di compromettere quelle stesse ricostruzioni per le quali viene pensata. I rischi sono rappresentati da offerte al ribasso, mancati controlli su affidabilità delle imprese, regimi di proprietà ed eventuali legami con la criminalità organizzata e la situazione è ancora più rischiosa laddove a questa semplificazione si aggiunge il protrarsi delle situazioni emergenziali ed eccezionali che finisce per cristallizzare situazioni di sospensione della legalità, del controllo e della prevenzione.

Rispetto al passato è, invece, mutato l'approccio riguardo al proliferare di centri di costo con facoltà di spesa, la cui eccessiva frammentazione, confonde le responsabilità, aumenta pericolosamente il numero dei centri di interesse e degli intermediari, incrementando di conseguenza i rischi di aggressione da infiltrazione mafiosa nell'economia legale.

Sulla ricostruzione o, meglio, sulla mancata ricostruzione dell'Irpinia occorre fare un'ulteriore riflessione circa il ruolo centrale che ebbero i rapporti tra gli esponenti della camorra e gli amministratori locali che, grazie alle pratiche di corruttela, si prestarono a sostenere le ragioni dell'illegalità e non quelle della comunità di riferimento. Questo profilo è di tutta attualità con riguardo all'emergenza pandemica.

Avviso Pubblico ha, infatti, riscontrato un aumento delle minacce e delle intimidazioni ai danni degli amministratori locali: nell'anno 2020 sono stati registrati 559 atti intimidatori, uno ogni quindici ore<sup>(5)</sup>. Sul tema la Commissione non esita ad esprimere la propria preoccupazione atteso che a breve il piano *Next Generation* EU porterà in Italia circa 209 miliardi di euro, che avranno proprio nelle amministrazioni locali un attuatore fondamentale. Il livello di preoccupazione può dirsi addirittura più elevato con riferimento a quegli enti locali che non sono stati chiamati finora, per loro fortuna, a contrastare le ingerenze e gli appetiti della criminalità organizzata e che rischiano quindi di trovarsi impreparati di fronte all'eventuale aggressione mafiosa ai fondi erogati dallo Stato.

A testimonianza dell'attenzione del Comitato sulle vulnerabilità degli enti locali e delle aziende alle aggressioni mafiose, anche in territori diversi da quelli a tradizionale insediamento mafioso, l'11 novembre 2020 è stato audito il Presidente della Camera di commercio di Verona e i rappresentanti di Avviso Pubblico, approfondendo il protocollo di legalità realizzato da enti locali, rappresentanza di categorie, forze di polizia ed altri attori sociali, in grado di formare cittadini ed imprenditori, prevenendo infiltrazioni e forme di assoggettamento mafioso. La diffusione non ancora capillare di esperienze esemplari come queste desta preoccupazione in tempi normali, ne induce ancora di più in una fase dove i territori e gli enti locali rischiano di trovarsi da soli e senza solide infrastrutture sociali in grado di difendere il tessuto socio-economico dall'aggressione mafiosa.

A tal riguardo, si dovrebbero individuare dei modelli di prevenzione efficaci, ad esempio collegando le banche dati delle diverse amministrazioni in modo che possano interagire tra loro per ottenere *report* multidimensionali.

In questa fase pandemica è stata registrata un'animata attività in ambito aziendale, del tutto in controtendenza con quella che è stata sia la prima fase di *lockdown* sia quella successiva di aperture periodiche e a « macchia di leopardo », comunque sempre in una fase di grande difficoltà per il commercio e i servizi.

Sin dalla prima fase, febbraio-marzo 2020, si è avuto modo di rilevare alcuni fenomeni del tutto emblematici: *in primis* cambi di oggetto sociale e ambito di azione e conseguenti mutamenti relativi ai codici ATECO (*infra* paragrafo 3.5.2), in secondo luogo un aumento considerevole di imprese operanti nel settore del commercio dei dispositivi medici e in quelli relativi a sanificazioni e pulizie (*infra* paragrafo 3.5.4).

<sup>(5)</sup> Avviso Pubblico, « Amministratori sotto tiro », 22 giugno 2020.

È indubbio l'alto rischio che le aziende in grave carenza di liquidità possano diventare facile preda delle organizzazioni mafiose, attraverso la rassicurante figura del socio occulto disposto a fornire all'imprenditore una liquidità di denaro immediata per salvare l'azienda dal fallimento, per poi acquisirne l'effettività della gestione (*infra* paragrafi 3.4.3 e 3.4.4). In tale contesto, è quanto mai significativo che in Italia siano stati accertati circa quattordicimila atti di compravendita di quote societarie, per un valore complessivo dichiarato pari a oltre 22 miliardi di euro. I dati fanno, peraltro, riferimento al periodo compreso tra i mesi di marzo e novembre 2020, cioè in piena emergenza pandemica. È importante anche sottolineare che, nella fase appena descritta, lo strumento principale d'azione non è la violenza o l'uso della forza, bensì l'ampia ed immediata disponibilità di denaro in una fase di scarsa liquidità. Disponibilità che permette, di conseguenza, di giocare su più tavoli, di appropriarsi e impadronirsi di imprese sottratte ai titolari onesti, di riposizionare imprese esistenti su settori maggiormente redditizi, di entrare in mercati nuovi grazie alla possibilità di non fare guadagno immediato.

È noto come questa dinamica d'azione nuoccia profondamente ad imprese e tessuto sociale, andando ad impoverire entrambi, alterando e drogando i mercati, distruggendo la libera concorrenza, producendo distorsioni gravissime per i cittadini anche in termini di salute pubblica.

Per concludere questa parte di analisi, occorre fare un breve cenno anche a quanto è accaduto in occasione di più recenti tragedie e catastrofi naturali e del ruolo svolto in tale contesto dalle organizzazioni criminali.

È sufficiente pensare a quanto accaduto con i terremoti dell'Abruzzo e dell'Emilia-Romagna.

Nel primo caso si è assistito alla tipica dinamica per cui sono state create da famiglie di 'ndrangheta e di camorra imprese *in loco* al fine di intercettare, con ogni mezzo, gli appalti e gestire i lavori.

Si è sempre trattato di imprese che se, da un lato, avevano alle spalle solide esperienze di infiltrazione criminale nell'economia legale, dall'altro, si sono avvalse di prestanome e spesso di professionisti locali. Ciò che, ancora una volta, si rileva è la disponibilità di parte del mondo imprenditoriale e dei professionisti a collaborare, fiancheggiare, aiutare e partecipare a progetti criminali in maniera deliberata. I risultati sono una scarsissima qualità dei progetti di ricostruzione e delle opere stesse, con effetti ulteriori di rischio sulla popolazione già fortemente provata da eventi tragici e al tempo stesso l'impovertimento del territorio, vittima di appetiti e saccheggi ad opera della criminalità organizzata, con immediate ricadute dirette e negative sulla qualità della vita, sulle opportunità di ripresa e, quindi, sul benessere collettivo.

Con riferimento al terremoto dell'Emilia-Romagna andrebbero ricordati, in particolare, due aspetti che costituiscono una chiave di ingresso nell'economia legale, il primo, e l'ennesima ricaduta negativa sulla comunità sociale, il secondo.

Il riferimento è allo strumento dei subappalti, utilizzato da molte imprese criminali, controllate o gestite da prestanome, per entrare nell'affare della ricostruzione e sfruttare poi questa posizione per collaborare

direttamente con le maggiori imprese presenti, producendo effetti pessimi sia nella qualità della ricostruzione sia sulla salute del mercato, alterato dalla concorrenza illecita delle imprese criminali.

D'altra parte, va rilevato che, a conferma del circolo vizioso ingiustizie-mafia-nuove ingiustizie che si abbatte sulle popolazioni già schiacciate da questo cancro, i lavoratori impiegati dalle imprese criminali subiscono trattamenti degradanti in quanto a contratti (laddove presenti), retribuzioni, ritmi ed orari di lavoro, intimidazioni. A dimostrazione ancora una volta di come la mafia produca ed anzi si nutra della linfa vitale della popolazione, schiacciandola per il proprio tornaconto personale e calpestando ogni forma di diritto, di giustizia sociale e di aspirazione. Proprio alla luce di questa riflessione risulta ancora più grave l'atteggiamento di chi, sul fronte dell'economia legale, presta il fianco e mostra disponibilità alle mafie, creando legami, appoggi, scambi di favori che poi diventano collaborazioni vere e proprie esiziali per le imprese e i diritti dei cittadini. E ciò che preoccupa, come rivelato da molti magistrati e analisti, è che tanti professionisti ed imprese, soprattutto al Nord, guardino alle opportunità offerte dal malaffare e dalla criminalità organizzata come, appunto, ad opportunità di crescita e guadagno, da sfruttare al pari di quelle legali: questo è il gigantesco rischio di normalizzazione che stiamo correndo e che rischia di cedere territori e spazi di impresa ancora maggiori alla criminalità organizzata. Ed è qui che è indispensabile intervenire con forza sin dalla fase di prevenzione, andando a formare ed informare gli imprenditori, le associazioni di categoria e gli ordini professionali, stipulando accordi e patti di legalità ed aggiornando le forme di quel controllo rigoroso che lo Stato deve garantire, seppur in forma snella, in maniera continuativa. Ciò anche alla luce del parallelo e costante aumento dei casi e delle forme di corruzione che rappresentano, per citare le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, un « furto di democrazia ».

Il legame fra imprenditori e professionisti, da un lato, e cosche mafiose, dall'altro, rischia di essere devastante laddove questo era già presente prima della pandemia da Covid-19, con il rischio adesso di influenzare e condizionare definitivamente l'intero circuito economico locale e nazionale, come suggerisce la relazione annuale della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo <sup>(6)</sup>.

Quanto all'aspetto puramente predatorio delle mafie nel contesto pandemico, meritano menzione le parole del procuratore aggiunto della Direzione distrettuale di Milano, Alessandra Dolci, secondo cui « le più recenti indagini hanno messo chiaramente in evidenza la volontà e l'interesse della criminalità organizzata di approfittare di tutte le diverse agevolazioni, soprattutto di quelle a carattere finanziario, che il legislatore ha messo in campo per consentire alle imprese di affrontare la crisi economica conseguente all'emergenza da Covid-19 ». « L'aspetto più evidente – aggiunge il magistrato milanese – è quello connesso alla richiesta dei finanziamenti previsti dai decreti “Liquidità” e “Rilancio”, erogati dal

<sup>(6)</sup> Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, gennaio-giugno 2020.

sistema bancario ». Riferisce, dunque, come sia emersa dalle indagini la pratica della « acquisizione di tali aiuti in modo indebito, attraverso la presentazione, spesso curata da professionisti vicini all'organizzazione, di dati contabili e fiscali ad arte predisposti ».

Occorre, inoltre, aggiungere che non sono unicamente le mafie a speculare sulle disgrazie e a trarre profitto dalle fasi più delicate di ricostruzione, in quanto tale fenomeno riguarda, oltre alla criminalità organizzata di stampo mafioso, anche la criminalità organizzata semplice.

Per tutte le ragioni sopra indicate, le parole del Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, nel suo primo discorso alla Camera dei deputati risultano meritevoli di apprezzamento e di attenta riflessione: « Molto resta da fare in vista della prevenzione oggi perseguita attraverso meccanismi ancora troppo formali, che finiscono per alimentare più che prevenire la corruzione: qui la semplificazione avrebbe una funzione anti-corruttiva. La trasparenza della pubblica amministrazione è un presupposto logico perché consente ai cittadini di analizzare ogni azione ».

La Commissione ritiene che una riforma moderna, coraggiosa, innovativa, partecipata della pubblica amministrazione sia uno strumento imprescindibile per combattere il fenomeno corruttivo e la criminalità.

A tal riguardo, la Commissione ritiene improrogabile una riforma della pubblica amministrazione che, oltre ad aggiornare regole e ammodernare strutture, si basi su principi di responsabilizzazione e valorizzazione del capitale umano, di rinnovamento generazionale e su un'apertura strutturale e sostenibile alla collaborazione con il Terzo settore e le organizzazioni di cittadinanza attiva.

## 2.2 Il periodo del primo lockdown (marzo-maggio 2020)

Il totale *lockdown* disposto in Italia, come in altri Paesi, a seguito della pandemia da Covid-19 ha rappresentato un evento del tutto eccezionale e senza precedenti che ha sensibilmente inciso su tutti gli aspetti della vita delle persone, come d'altra parte prevedibile in un Paese, quale l'Italia, che ha da sempre riconosciuto il valore primario della libertà di circolazione ed in genere della libertà personale, nelle varie forme in cui essa si manifesta.

Le drastiche limitazioni e restrizioni a tali diritti fondamentali, rese necessarie dal diffondersi incontrollato del *virus*, hanno condizionato fortemente i comportamenti di ciascun individuo o gruppo sociale, così da determinarne un percepibile cambiamento tanto nelle determinazioni lecite quanto nelle scelte criminali.

Anche queste ultime, infatti, sono state fortemente influenzate dal diverso stile di vita assunto dagli italiani e dalle mutate esigenze indotte dalla pandemia, al punto da determinare una sensibile alterazione dell'andamento della delittuosità che ha fatto registrare, almeno nella fase della prima chiusura generalizzata (disposta in Italia nei mesi di marzo-maggio 2020), una netta diminuzione su tutto il territorio nazionale.

I dati meramente operativi sono stati estrapolati, in prevalenza, dal *report* dell'Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazioni nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo

mafioso, costituito come struttura interforze presso la Direzione centrale della Polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Analizzando i dati del Servizio di analisi criminale della Direzione centrale della Polizia criminale e confrontando le statistiche riguardanti la delittuosità nei primi mesi del 2020 rispetto a quelle dell'anno precedente, si può affermare che la ridotta mobilità cui l'Italia è stata sottoposta ha portato come conseguenza ad una significativa flessione dei cosiddetti reati predatori, che molto incidono sulla percezione di sicurezza dei cittadini.

La variazione era, tuttavia, prevedibile, a seguito della chiusura di quasi tutti gli esercizi commerciali e della ridotta circolazione delle persone, misure imposte nella sostanza anche agli stessi « ladri », con la conseguenza di una limitazione degli obiettivi appetibili e facilmente accessibili e dell'aumento del rischio di essere scoperti, connesso all'impossibilità di passare inosservati nella preparazione e nell'esecuzione delle attività delittuose e alla difficoltà di accesso indisturbato alle abitazioni, costantemente occupate dalle persone costrette a rimanervi.

Vi è stata, dunque, una importante contrazione percentuale di questo genere di reati contro il patrimonio (furti, rapine), sebbene si sia riscontrato, per altre tipologie di essi un cambiamento nel *modus operandi*, notandosi un adattamento del comportamento criminale alla contingente situazione emergenziale.

In particolare, sono state poste in essere molteplici truffe e frodi nel commercio di prodotti sanitari, venduti a prezzi esorbitanti e spesso contraffatti e comunque non conformi alle norme di legge.

Sempre in materia di contrasto al malaffare, appare rilevante la peculiare azione di contrasto svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) nello specifico settore. Il direttore, Marcello Minenna, audito dalla Commissione il 9 marzo 2021, ha riferito sui risultati conseguiti dall'Agenzia, segnalando, in particolare, il sequestro di:

- 10.000 tonnellate di merce varia per un valore complessivo di oltre 10 milioni di euro;
- 20 milioni di mascherine protettive prive dei necessari e richiesti requisiti di sicurezza;
- 50 milioni di occhiali protettivi;
- 1 milione di camici;
- 6 milioni di guanti;
- 70 milioni di litri di alcol;
- 5.000 apparecchi sanitari.

Analogamente, un significativo incremento ha riguardato le truffe in pregiudizio degli anziani, spesso lasciati soli e facilmente esposti a suggestioni, amplificate dai bisogni e dai timori originati dalla situazione sanitaria d'emergenza.

Nell'arco temporale in esame anche i reati contro la persona, come omicidi, lesioni, violenze sessuali, sono risultati in notevole flessione, ma tale decremento non ha riguardato i medesimi reati ove riferibili all'ambiente domestico.



Pur nella diminuzione delle denunce, le rilevazioni operate sul territorio e registrate in altri settori di analisi hanno segnalato un incremento dei delitti di maltrattamenti in famiglia e di violenza intrafamiliare. Il fenomeno appare assolutamente compatibile con l'ampliarsi della dimensione « domestica » della vita durante il periodo del *lockdown* e, dunque, con l'ampliamento dei momenti di compresenza nella medesima abitazione e dalla contemporanea impossibilità di allontanarsi liberamente dalla stessa, con conseguente difficoltà per le vittime anche nel contattare le Forze di polizia e i centri antiviolenza.

In controtendenza rispetto alla gran parte dei reati fin qui analizzati, ma ancora una volta in assoluta convergenza con le mutate abitudini di vita, i crimini informatici nel periodo del *lockdown* hanno mostrato un *trend* in assoluta crescita, rivelandosi ed anzi confermandosi quali una delle maggiori minacce alla tenuta del sistema economico e sociale, per questo oggetto di importanti agende governative di politica criminale a livello internazionale.

L'emergenza Covid-19 ha offerto la possibilità di strutturare e dirigere attacchi ad ampio spettro, volti a sfruttare per scopi illeciti la situazione di vulnerabilità cui il Paese è stato esposto, considerato l'incremento della superficie virtuale disponibile in relazione all'ampio utilizzo dei servizi erogati via *web* per il soddisfacimento di molteplici esigenze, sia personali che professionali.

Il notevole incremento dei modelli di lavoro a distanza, infatti, ha da un lato consentito la prosecuzione delle attività lavorative, ma dall'altro ha prodotto una considerevole estensione del perimetro informatico impiegato dalle aziende, con una inevitabile compromissione dell'efficacia dei sistemi di sicurezza ordinariamente impiegati e con la conseguente loro maggiore esposizione ad azioni ostili dall'esterno.

Si sono così moltiplicati i casi di *phishing* alla ricerca di dati sensibili degli utenti, nonché la distribuzione di *virus* informatici in grado di consentire l'acquisizione del controllo dei sistemi da parte di pericolosi ed abili *hackers*, con conseguenti richieste economiche, a titolo di controprestazione di natura estorsiva necessaria per ottenere la restituzione del controllo del sistema medesimo. Analoghe richieste estorsive hanno anche diffusamente riguardato rilevanti e delicate strutture sanitarie, impegnate nel trattamento di pazienti affetti da Covid-19.

Le piattaforme virtuali hanno, altresì, rappresentato sede di eccellenza per la compravendita illegale di dispositivi di protezione individuale e articoli sanitari in genere, garantendo un'offerta inattesa di beni divenuti di prima necessità ed introvabili sul mercato reale, fatti oggetto di vendita abusiva e fraudolenta nel mercato elettronico, da ricondurre nella gran parte dei casi all'operatività di organizzazioni criminali normalmente impegnate in attività illecite del tutto eterogenee.

Il dato emergente dalle indagini dei reparti specializzati in criminalità informatica ha, infatti, evidenziato come l'aumento quantitativo e qualitativo del fenomeno del commercio elettronico illegale e, più in genere, dei *cyber crimes*, specie in alcuni settori, sia espressione di una dimensione

illecita non individuale ma organizzata, da ricondurre all'agire di sodalizi ben strutturati, operanti a livello transnazionale.

Parallelamente a quanto delineato per la criminalità individuale, significativi cambiamenti sono stati rilevati anche nell'operare di quella organizzata che, resiliente e capace, grazie anche al vantaggio di non avere regole da rispettare, ha saputo rapidamente adattare il suo operare al mutato quadro sociale indotto dalla pandemia.

Ancora con riguardo al crimine informatico, si evidenzia come la rete sia stata impiegata dal crimine organizzato quale luogo privilegiato per la commercializzazione illegale di beni divenuti di prima necessità, ma anche quale sede per il recupero del settore del gioco, compromesso dalla chiusura dei centri ove lo stesso veniva esercitato e dalla interruzione degli eventi sportivi (con perdita degli introiti legati alle scommesse clandestine), ed infine quale piattaforma ideale ove promuovere proteste nei confronti dell'azione governativa relativa alla gestione dell'emergenza, sia sanitaria che economica, strumentalizzando il disagio sociale, in considerazione del solo parziale ristoro economico fornito dallo Stato.

Le organizzazioni criminali hanno, infatti, in primo luogo approfittato delle gravi difficoltà economiche e sociali conseguite alla rapida diffusione del *virus*, avvenuta con modalità repentine e imprevedute e comunque tali da cogliere del tutto impreparate strutture pubbliche, sanitarie, politiche e amministrative nonché cittadini e imprenditori in difficoltà di fronte alle incertezze per il futuro e all'assenza di prospettive di miglioramento.

Il controllo del territorio – normalmente garantito dalla forza di intimidazione dell'associazione mafiosa – in epoca di confinamento e *lockdown* è stato assicurato attraverso forme alternative di intervento, idonee a mantenere la visibilità del sodalizio, rafforzandone prestigio ed autorità anche in mancanza di presenza fisica.

Per queste ragioni i *clan* si sono, da subito, offerti per far fronte a tali disagi, approfittando della possibilità di dispensare con immediatezza la forte liquidità della quale hanno sempre disposto, in favore delle persone in difficoltà e senza chiedere, almeno in un primo momento, una contropartita. L'assistenza economica dei mafiosi a famiglie e imprenditori in difficoltà ha consentito alle consorterie criminali, da subito, di acquisire molteplici profitti in termini di riciclaggio e reinvestimento di risorse illecite, nonché in una prospettiva di più lungo termine, ha permesso alle stesse di consolidare le basi di future connivenze, innalzando il proprio livello reputazionale e garantendosi la possibilità di ulteriore infiltrazione nel tessuto sociale e di integrazione nell'economia legale.

Per quanto attiene al traffico degli stupefacenti, pur rilevando anche in questo ambito una diminuzione generale dell'attività criminale (specie nelle attività di importazione ma anche della vendita al dettaglio, che hanno subito inevitabili compressioni per l'impossibilità di circolazione e la chiusura dei canali di ingresso), si è da subito evidenziato l'impegno della criminalità organizzata nell'adeguarsi a nuovi metodi. Da subito sono mutati i sistemi di distribuzione (sfruttando i pochi esercizi commerciali rimasti aperti e con un più ampio ricorso alle piattaforme informatiche), sono state prescelte nuove rotte per il traffico e diversi mezzi di trasporto



(approfitando anche del trasporto di generi di prima necessità e forniture sanitarie) ed è stato aumentato lo stoccaggio di stupefacente e delle sostanze additive.

Per superare le difficoltà di approvvigionamento per via aerea, si è fatto ricorso all'utilizzo di mezzi alternativi, come natanti o mezzi di trasporto via strada, avvalendosi dunque di nuove rotte e di diversi canali di ingresso. Ai maggiori impedimenti logistici e alle più complesse modalità di distribuzione, è corrisposto inevitabilmente un innalzamento del prezzo « al dettaglio », conformemente a quanto dettano le regole del mercato.

In sostanza, dopo un primo momento di rallentamento e stasi, le organizzazioni criminali hanno approfittato dello scarso interesse mediatico e delle istituzioni, concentrate sull'emergenza pubblica, per avviare un rapido processo di cambiamento spostando l'attenzione su nuovi settori e diverse modalità d'azione, in modo tale da mantenere costanti profitti nonostante le limitazioni alla circolazione e all'interruzione delle attività (commerciali, edilizie, sportive) che avevano da sempre costituito fonte dei loro maggiori introiti <sup>(7)</sup>.

### 2.3 Il periodo delle riaperture (giugno-dicembre 2020)

Dopo l'esplosione dell'epidemia e il generalizzato *lockdown* del primo periodo, ha avuto inizio una fase di graduale riapertura che, non potendo riguardare ogni reparto del settore economico, culturale e sociale, è stata attuata solo per alcune attività e zone del territorio ed è stata presto affiancata da limitazioni alla circolazione, meno intense del periodo precedente, ma pur sempre significative <sup>(8)</sup>.

Le chiusure totali – rese necessarie dall'improvvisa diffusione del *virus* e la permanenza, in seguito, di compressioni e limitazioni a movimenti e impresa, con una ripresa « a singhiozzo » di alcune attività – hanno provocato effetti immediati e gravemente percepibili sulla società, incrementando la povertà delle classi meno agiate e ponendo le basi per gravi dissesti finanziari per artigiani, professionisti e, più in genere, per aziende di piccole e medie dimensioni, con il conseguente insorgere di un comune malcontento nella popolazione.

Le mutate condizioni sociali ed economiche hanno inevitabilmente ridisegnato gli ambiti dell'illecito, incidendo in maniera determinante nella commissione di alcune fattispecie di reato piuttosto che altre, ma anche sulle modalità della loro esecuzione.

---

<sup>(7)</sup> Si fa riferimento alle analisi svolte dai *report* finora pubblicati dall'Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, struttura interforze costituita presso la Direzione centrale della Polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, con lo scopo di intercettare ogni possibile iniziativa, da parte della criminalità organizzata, di espansione, alterazione del mercato o inquinamento del tessuto economico e condizionamento dei processi decisionali pubblici funzionali all'assegnazione degli appalti.

<sup>(8)</sup> cfr. ancora i citati *report* dell'Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, di cui alla nota precedente.

Le fasce sociali più vulnerabili sono state, infatti, colpite duramente dall'instabilità economica, che ha ampliato i margini della disoccupazione e creato ampie carenze di liquidità, ponendo molte persone e imprese in condizioni tali da rendere difficile anche la semplice sopravvivenza. Ciò anche in ragione della fragilità dell'economia nazionale che, non disponendo di risorse sufficienti, non ha potuto offrire sussidi o reti di protezione sociale adeguati al fabbisogno di intere categorie di soggetti e settori d'impresa.

Il ricorso a condotte predatorie è stata la prima risposta all'impellente situazione di difficoltà economica e, infatti, in corrispondenza dell'allentamento delle misure di contenimento necessarie a ostacolare la propagazione del *virus*, si è registrato un consistente aumento dei reati contro il patrimonio, evidentemente individuati quale unica alternativa per garantire il sostentamento proprio e familiare di molti individui, con inevitabile compromissione della protezione e della sicurezza pubblica.

Tale indiscutibile vulnerabilità di soggetti e imprese operanti in settori determinati e i mutati bisogni hanno costituito, sotto altro aspetto, un'importante opportunità per la criminalità organizzata che ha saputo abilmente approfittare per rafforzarsi in termini di credibilità e visibilità e per penetrare in maniera ancora più incisiva nell'economia legale.

La criminalità organizzata, disponendo di liquidità e risorse e non essendo vincolata al rispetto di regole, ha rappresentato una delle poche fonti di benessere sociale, ponendosi, in alternativa alle istituzioni, quale centro di riferimento per la soddisfazione di bisogni essenziali, attraverso l'offerta di posti di lavoro, l'immissione di denaro contante sia per l'acquisto di beni indispensabili alla sopravvivenza sia per la prosecuzione delle attività imprenditoriali.

Tale iniziativa di sostegno, in un momento di sofferenza e in assenza di alternative ha, da un lato, consentito alle organizzazioni criminali di accrescere il proprio prestigio criminale e di instaurare nuovi rapporti forieri di pericolosi sviluppi, in quanto fondati su debiti di riconoscenza o su situazioni di sudditanza. D'altro lato, l'intervento apparentemente solidaristico delle organizzazioni criminali ha consentito loro nuove e più estese forme di riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti e ne ha favorito l'espandersi in molteplici settori mediante la compiuta e per lo più informale acquisizione di imprese in difficoltà, amplificando così il livello dell'infiltrazione criminale nel tessuto sociale ed economico.

Come è noto, le organizzazioni criminali sono caratterizzate dalla poliedricità degli interessi perseguiti, da una spiccata capacità di prevedere l'andamento dei mercati e di individuare gli investimenti più remunerativi. Per questo, confidando nella prevedibile immissione di risorse pubbliche, hanno concentrato le loro mire sulle imprese maggiormente colpite dalla pandemia, intervenendo per acquisirne il controllo e per trasformarne, attraverso complesse operazioni finanziarie e frodi societarie, l'oggetto sociale e l'ambito di operatività in funzione delle esigenze del momento rispetto alla situazione emergenziale.

Settori per eccellenza oggetto degli investimenti della criminalità organizzata nel periodo delle riaperture sono stati quelli delle forniture di prodotti medico-ospedalieri, di dispositivi di protezione individuale, di sanificazione, dello smaltimento di rifiuti sanitari, ma anche quelli dei servizi funebri (vedi anche *infra* 3.5.4).

Nell'ambito delle attività intrinsecamente illecite e, in particolare, in quella principale fonte di reinvestimento e profitto dei *clan* rappresentata dal traffico di sostanze stupefacenti, le limitazioni alla produzione e la temporanea chiusura delle frontiere non hanno impedito ai grandi narco-trafficienti di operare, essendosi loro avvalsi di nuovi e sempre più sofisticati sistemi idonei a consentire l'ingresso e l'elusione dei controlli delle Forze di polizia.

È, infatti emersa, in questa seconda fase, una ripresa dei traffici illeciti, in misura maggiore con riguardo alla commercializzazione della cocaina: i numerosi sequestri di questo tipo di stupefacente, in particolare quelli operati nel porto di Gioia Tauro, provano un rinnovato dinamismo dei sodalizi mafiosi dell'area. A tal proposito è stata rilevata una nuova rotta che, transitando nel bacino del Mediterraneo, si dirige verso i porti dell'area balcanica e dell'Europa sudorientale, per poi ripercorrere la rotta balcanica tradizionalmente battuta per questi traffici anche per l'eroina. La cocaina destinata in Italia continua a giungere prevalentemente via mare nei porti tirrenici soprattutto essendo più limitata la possibilità di importazione cosiddetta « a pioggia », attese le maggiori limitazioni negli spostamenti con il mezzo aereo e i più intensi controlli.

Altro fenomeno osservato è l'incremento della quota di mercato relativa alla vendita di droghe sintetiche, grazie alle comunicazioni digitali che intervengono sul cosiddetto criptomercato (*darknet market*) e tramite l'utilizzo di messaggistica crittografata.

L'emergenza legata alla pandemia ha, infatti, da subito portato ad un aumento esponenziale dei reati informatici, proseguito anche nel periodo *post lockdown*, come ad esempio il *phishing* finanziario, che ha registrato notevoli incrementi a causa del maggior uso delle carte di credito e dei dati finanziari commercializzati sul *dark web*.

Il successo di queste attività criminali condotte da abili *hackers* è dovuto alla poca attenzione prestata dalle aziende e dalle amministrazioni alla difesa informatica delle proprie strutture e alle difficoltà e all'impreparazione dei lavoratori e amministratori in un settore, quale è quello della sicurezza informatica, precedentemente troppo sottovalutato.

Contrariamente a quanto verificatosi nei settori sinora citati, altre fonti tradizionali di profitto della criminalità sono sicuramente in profonda crisi, tra essi spiccano quello delle scommesse legali, infiltrate o controllate dalla criminalità, e quello dei grandi appalti di lavori pubblici. La sospensione prolungata degli eventi sportivi e la mancata programmazione di lavori hanno indotto una significativa riduzione del fatturato di alcune imprese criminali che non si arresteranno di certo di fronte a tali perdite, ricercando dinamicamente sempre nuovi settori d'intervento e canali operativi per compensare i mancati introiti.

### 3. Ambiti d'indagine: economia, enti locali, comunità sociali

#### 3.1 Analisi generale

I clan mafiosi, a tutte le latitudini, si sono trovati all'improvviso davanti alla pandemia da Covid-19 come ogni altra impresa, organizzazione sociale e cittadino. Hanno avuto quindi bisogno di tempo per organizzare la propria risposta socio-economica per far fronte al *virus* e ai cambiamenti repentini che questo ha portato.

A differenza di quanto è avvenuto per le imprese, in una fase in cui in Italia di certo non si registrava un *boom* economico, e per i cittadini, che da un giorno all'altro si sono trovati davanti ad un concreto rischio di grave impoverimento personale, la criminalità organizzata e in particolare quella di stampo mafioso ha avuto la possibilità di muovere da una situazione di partenza ben privilegiata che può essere sintetizzata come segue:

– processi corruttivi già avviati e radicati in gran parte del territorio nazionale, che si traducono quindi in legami consolidati con la politica, la burocrazia, la pubblica amministrazione, ossia tutti quei soggetti sin dal principio coinvolti nella gestione della prima fase pandemica e nelle decisioni inerenti contenimento e ricostruzione;

– la disponibilità di una notevole massa di liquidità accumulata con i traffici illeciti (droga, usura, tratta di esseri umani, altri traffici) in grado di garantire, da un lato, una immediata possibilità di investire nelle nuove opportunità che di lì a breve si sarebbero aperte, dall'altro, di mantenere il controllo sociale sia sui propri affiliati (anche in carcere) sia potenzialmente verso la popolazione in difficoltà. La liquidità immediatamente disponibile ha permesso di creare imprese in settori emergenti, basti pensare alle sanificazioni di ambienti, ma anche di infiltrare ed « espropriare » moltissime imprese legali già esistenti che non hanno avuto la forza di reggere l'urto del *lockdown* e dei mancati guadagni e hanno trovato nelle mafie prestatori di prossimità interessati e pronti, poco dopo, a rilevarle mantenendo la struttura societaria originale come prestanome. Ciò ha permesso, in tempi brevi, alle mafie di aumentare le proprie partecipazioni e di entrare in settori fino ad allora poco praticati;

– la forte presenza criminale in settori economici e imprenditoriali del Paese già ampiamente infiltrati, all'interno dei quali le mafie conducevano affari, come ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti anche speciali, le costruzioni e la logistica, la sanità. Appare immediatamente evidente come già questi settori abbiano rappresentato esattamente quelli di maggior rilevanza nella gestione della prima fase pandemica, offrendo di conseguenza ulteriori opportunità di guadagno e di centralità anche alle imprese criminali che già vi operavano. Un vantaggio competitivo che unito alla grande disponibilità, immediata, di liquidità ha permesso anche il balzo verso nuovi ambiti commerciali che sono stati aggrediti e contaminati.

La situazione descritta è chiaramente riferita all'ambito imprenditoriale e lascia intuire l'impatto che tali condizioni di partenza, ovvero un vantaggio competitivo illecito e illegale, hanno comportato nel breve

termine e di quello che rischiano di determinare già nel medio: una catastrofe imprenditoriale e sociale, con la possibilità per le mafie di intercettare e fare man bassa delle migliaia di imprese che non riusciranno a ripartire prevalentemente nei settori del commercio e dei servizi.

D'altra parte, anche nei confronti dei cittadini, i *clan* mafiosi hanno mostrato di avere un punto di partenza molto forte e radicato, che si basava almeno sui seguenti punti di forza:

– un controllo del territorio, soprattutto al Sud, molto radicato, che permette ai *clan* mafiosi non solo di conoscere bene le comunità sociali, ma anche di avere legami a differenti gradi di profondità e di coinvolgimento con ampi strati della popolazione, fino a poterne orientare azioni e voti. Questo aspetto è risultato tanto più forte e caratterizzante laddove le ingiustizie sociali e la mancanza di diritti e opportunità risultano più elevate;

– una disponibilità economica allettante per la popolazione, che ha iniziato a temere per la perdita dei propri guadagni e del proprio lavoro e che ha visto nel potere mafioso un rifugio potenziale al quale rivolgersi per affrontare tanto l'emergenza immediata quanto quella, non meno evidente, del futuro. Questo aspetto risulta di particolare interesse e rilievo soprattutto nei territori dove forte è la presenza di lavoro sommerso ma non criminale, soprattutto stagionale, nel commercio e nei servizi, che rischiano ora di scivolare verso l'illegalità vera e propria controllata dalle mafie;

– una cronica lentezza dello Stato, alla quale si contrapponeva la velocità di intervento delle mafie, unitamente alla presenza di prossimità storicamente radicata e alla capacità di garantire, in tempi brevi e senza regole né richieste, aiuti immediati sotto forma di beni materiali e denaro.

Per completare lo scenario di partenza, utile a indagare le infiltrazioni mafiose in epoca Covid-19, è d'uopo un riferimento al terzo asse sul quale le mafie avevano già mosso passi importanti, ossia quello riferito agli enti locali. Asse che rappresenta non a caso il terzo pilastro di questa sezione, volta ad indagare i principali ambiti di aggressione da parte delle mafie e quindi i principali settori in cui il XX Comitato ha svolto ricerca e indagine.

Con riferimento alle rendite di posizione già conquistate dalle mafie, ovvero con riguardo ai settori già oggetto di contaminazione criminale, gli enti locali rappresentano l'ambito più difficile da quantificare e descrivere perché si oscilla fra situazioni note e macroscopiche (i comuni sciolti o commissariati) e situazioni di difficile penetrazione. Anche con riferimento a questo ambito la Commissione propone di individuare i punti di partenza noti:

– i commissariamenti e le infiltrazioni conclamate negli enti locali (vedi figura 1);

– l'aumentare della corruzione, soprattutto con riferimento ad affidamenti e appalti. Corruzione che rappresenta molte volte la chiave di accesso agli enti locali, la modalità di ingaggio e contaminazione che porta poi ad una effettiva distorsione del pubblico dovere rivolto al bene pubblico. La corruzione rappresenta inoltre oggi il modo utilizzato dalle mafie per espandersi;

– i legami torbidi, seppur non ancora di collaborazione criminale, fra *clan* mafiosi e « pedine umane »<sup>(9)</sup>, ossia pezzi di burocrazia istituzionale in grado di agevolare le mafie che, secondo una definizione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, pur non commettendo reati, permettono di esercitare forme ora di controllo sociale ora di assoggettamento della popolazione ad una situazione di subalternità e timore. Inoltre, come sostiene la Direzione investigativa antimafia (DIA), l'infiltrazione negli enti locali rappresenta per le mafie la modalità attraverso cui raggiungere i funzionari pubblici al fine di accaparrarsi le risorse pubbliche, rimanendo sostanzialmente invisibili e conquistando importanti *partnership* istituzionali.

In particolare, questi legami sono anche responsabili di quella mancanza di trasparenza che colpisce molti frangenti della vita di cittadini e soprattutto dell'attività delle istituzioni in Italia e che costituisce un paravento eccezionale per mafie e corruzione. Per questa ragione deve particolarmente allarmare un dato relativo all'attuale pandemia in corso: dei 14,13 miliardi di euro messi a bando, solamente 5,5 di quelli appaltati sono stati dichiarati con trasparenza in merito a filiera, soggetto aggiudicatore e così via. Senza trasparenza e adeguata pubblicità dei dati non può esserci né partecipazione né controllo sociale sulla pubblica amministrazione e sulla ricostruzione e si creano pericolose zone d'ombra.

L'indagine condotta dal XX Comitato, pur partendo da questi tre ambiti individuati sin dal principio come fortemente caratterizzanti l'attuale fase pandemica, ha presentato la necessità di ampliare il raggio d'azione inserendo un quarto aspetto.

Il riferimento è a quegli esponenti delle principali categorie professionali che subiscono o, in casi sempre più frequenti, ricercano direttamente il contatto con esponenti dei *clan* mafiosi, mettendo a disposizione le proprie alte competenze per consentire alle famiglie di progredire negli affari. I servizi resi dai « colletti bianchi » conniventi permettono di attualizzare e potenziare i disegni criminali volti all'aumento dei guadagni illeciti operando in maniera discreta, silenziosa e altamente professionale. Non stupisce, a tale riguardo, la definizione data dal sostituto procuratore della Repubblica di Brescia, Paolo Savio, che utilizza la metafora del « *kalashnikov* sostituito dall'F24<sup>(10)</sup> », arma che è lì pronta per essere adoperata.

Questo ambito risulta ancora poco indagato ma è di enorme importanza: rappresenta l'anello di congiunzione fra mondo illegale ed economia legale, permette forme di riciclaggio e investimenti sempre più raffinate ed elaborate, opera una saldatura con la parte sana della società ammantando la collaborazione e l'opzione criminale di una patina di rispettabilità che le rende apparentemente ammissibili e socialmente accettabili.

L'approfondimento sui liberi professionisti rappresenterà una sorta di carotaggio in quelle dinamiche sociali che il procuratore della Repubblica

<sup>(9)</sup> Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia, gennaio-giugno 2020.

<sup>(10)</sup> Paolo Savio, procuratore della Repubblica di Brescia, seminario « La criminalità organizzata in provincia di Brescia: strategie di contrasto ».



di Napoli, Giovanni Melillo, ha identificato nella stretta collaborazione, e sovente nell'asservimento, della borghesia cittadina ai *clan* di camorra, con effetti devastanti sul tessuto sociale e sulla salute pubblica, e che ha sintetizzato nella forte, ma emblematica, affermazione secondo la quale « la borghesia napoletana è subalterna alla camorra »<sup>(11)</sup>.

## DATI SCIOGLIMENTO/COMMISSARIAMENTO ENTI LOCALI

Figura 1.

CAUSA	2018	2019	2020
INFILTRAZIONE MAFIOSA	23	21	11
ALTRI SCIOGLIMENTI	179	164	197

### 3.2 Clan pronti ad intervenire: strategia attendista

Se incrociamo gli elementi poc'anzi citati, ossia i risultati che le mafie avevano già raggiunto prima della pandemia, con le opportunità che quest'ultima ha aperto, capiamo bene come i *clan* siano pronti ad approfittare della situazione emergenziale attuale.

Il riciclaggio di denaro rappresenta il principale canale di ingresso nell'economia legale a disposizione del criminale che, in una fase emergenziale, ha vita facile, trovando resistenze minori in ragione delle pregresse criticità e delle sopraggiunte problematiche legate a quella che si sta definendo come una crisi economica di portata globale.

Una volta introdotti i capitali guadagnati illecitamente nell'economia legale, questa risulta « dopata », la concorrenza alterata e gli operatori onesti vengono via via espulsi perché non hanno più possibilità di guadagno nella competizione con attori più grandi. La forte liquidità di cui dispongono questi ultimi li mette in condizione di non dover conseguire necessariamente profitti in tempi brevi, di poter superare anche periodi in perdita, praticando una concorrenza sleale che strozza gli onesti. Laddove, beninteso, non intervengano direttamente violenza e intimidazioni.

L'immissione di fondi illeciti nell'economia legale avviene sempre più spesso senza il bisogno di appropriarsi formalmente dell'impresa, che invece viene drogata mentre la sua proprietà viene sempre più velocemente svuotata di potere decisionale, fino ad essere completamente asservita alla volontà del mafioso che la usa a proprio piacimento, per conquistare il mercato o per produrre truffe e altri illeciti fino a farla fallire. La preoccupazione attuale è legata, quindi, alla inquietante corrispondenza fra bisogno di liquidità e disponibilità mafiosa: il rischio è che siano proprio

<sup>(11)</sup> Giovanni Melillo, procuratore della Repubblica di Napoli, incontro pubblico al « Pan » organizzato dall'Associazione culturale VivoANapoli con il presidente Emilia Leonetti e il vice presidente Giulio Maggiore.

questi capitali criminali a entrare nei mercati e a colmare il *gap*, con effetti catastrofici sull'intera economia nazionale ma anche, a livello globale, provocando vere e proprie crisi di sistema. La scelta di aprire o chiudere i rubinetti dell'erogazione, in analogia con i normali effetti delle decisioni di una banca centrale, potrebbe provocare ripercussioni immediate sulla vita di imprese e persone e determinare un potere di ricatto verso i Governi, se si considera che il Fondo monetario internazionale (FMI) stimava, già nel 1996, in circa 500 miliardi di dollari (il 2 per cento del PIL mondiale) la disponibilità di fondi illeciti pronti ad essere riciclati.

La corruzione, l'evasione fiscale e il riciclaggio di denaro continuano a sottrarre ai governi e ai popoli nel mondo migliaia di miliardi di dollari ogni anno.

Secondo uno studio del FMI, i trasferimenti degli utili societari verso paradisi fiscali costano collettivamente ai governi tra 500 e 600 miliardi di dollari l'anno in mancati introiti fiscali. Allo stesso tempo, le organizzazioni criminali a livello mondiale – secondo uno studio dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle droghe e il crimine – riciclano ogni anno circa 1.600 miliardi di dollari, pari al 2,7 per cento del PIL globale. « Si tratta di un volume di denaro enorme » che viene sottratto, ad esempio, alle politiche sociali, dichiara Ibrahim Mayaki, recentemente nominato co-presidente del Gruppo di alto livello per la responsabilità finanziaria internazionale, la trasparenza e l'integrità, istituito dall'Assemblea generale dell'ONU.

Dunque, sottolinea il rappresentante dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), « i flussi finanziari illeciti hanno conseguenze dirette sullo sviluppo e sul benessere delle persone »<sup>(12)</sup>.

I rischi appena tracciati appaiono ancora maggiori se immaginiamo la fase post-pandemica, quando il tema sanitario sarà messo in sicurezza e rimarrà la sfida enorme del risanamento economico e della ricostruzione sociale, all'interno della quale i problemi e i rischi tracciati avranno un impatto ancora maggiore.

Il Comitato, attraverso i documenti acquisiti e le audizioni svolte, ha potuto analizzare dinamiche e modalità d'azione delle diverse compagini mafiose.

Provando a tratteggiare atteggiamenti generali è possibile rilevare alcuni andamenti abbastanza consolidati. *In primis* i *clan* hanno dimostrato una generale capacità e prontezza di intervento e di riorganizzazione. Tale affermazione non significa che siano passati immediatamente all'azione, in quanto nel primo periodo si è osservata una sorta di strategia attendista volta a comprendere la portata dell'emergenza e gli effettivi rischi. Il conseguente *lockdown* rigido imposto dal Governo, svuotando le strade e azzerando quasi del tutto la circolazione dei cittadini, ha inserito un ulteriore elemento di criticità per le consorterie mafiose. Infatti, se guardiamo alle statistiche e alle analisi del Ministero dell'interno (figura 2), con riferimento ai primi

<sup>(12)</sup> Ansa, 3 marzo 2020 [https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/lavoro\\_sviluppo/2020/03/03/onu-corrruzione-ed-evasione-fiscale-continuano-a-dilagare\\_798683ea-dfac-4297-8013-16dcfc3829fc.html](https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/lavoro_sviluppo/2020/03/03/onu-corrruzione-ed-evasione-fiscale-continuano-a-dilagare_798683ea-dfac-4297-8013-16dcfc3829fc.html)



mesi, rileviamo un calo generalizzato dei reati, fatte salve alcune eccezioni di cui si è fatto cenno più sopra (cfr. paragrafo 2.2).

Figura 2.

	REATI COMMESSI NEL 1° E 2° SEMESTRE 2019	REATI COMMESSI NEL 1° SEMESTRE 2020
ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE	4114 3620	3090
ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO	1723 1505	1379
DELITTO COMMESSO CIRCOSTANZE EX ART. 416-BIS CP	775 719	1384
SCAMBIO POLITICO ELETTORALE	14 4	36
TENTATO OMICIDIO DI TIPO MAFIOSO	59 72	26
STRAGE	5 11	14
OMICIDIO DI TIPO MAFIOSO	122 159	162
ATTENTATI	79 75	61
STUPEFACENTI – PRODUZIONE E TRAFFICO	3746 3598	2944
DANNEGGIAMENTO SEGUITO DA INCENDIO	606 618	860
RAPINA	10940 10229	8743
USURA	393 362	350
ESTORSIONI	5459 5346	4443
SEQUESTRO DI PERSONA A SCOPO ESTORSIVO	121 168	115
RICETTAZIONE	12918 13236	9678
CONTRABBANDO	270 227	281
VIOLAZIONE ALLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE	300 351	152
CONTRAFFAZIONE DI MARCHI E PRODOTTI INDUSTRIALI	3460 2890	1910
CORRUZIONE E CONCUSSIONE	974 696	615

	REATI COMMESSI NEL 1° E 2° SEMESTRE 2019	REATI COMMESSI NEL 1° SEMESTRE 2020
INDUZIONE INDEBITA EX ART. 319-QUATER CP	58 85	43
TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE	28 28	75
TURBATA LIBERTÀ DEGLI INCANTI	530 287	238
FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	156 104	92
TRASFERIMENTO FRAUDOLENTO DI VALORI	368 401	369
RICICLAGGIO E IMPIEGO DI DENARO	2505 1954	2037

L'analisi dei reati commessi nel primo semestre non deve però trarre in inganno rispetto alla mera diminuzione quantitativa. Ad un'analisi più approfondita infatti è possibile leggere delle sfumature di un certo rilievo:

– il numero dei denunciati per associazione di tipo mafioso nel primo semestre 2020 rimane stabile rispetto ad analogo periodo 2019, testimoniando una certa effervescenza mafiosa se consideriamo le chiusure del periodo in oggetto;

– il numero dei denunciati con l'aggravante del metodo mafioso è raddoppiato rispetto ad analogo periodo 2019;

– un sostanzioso aumento delle attività criminali di secondo livello così come riportate nel rapporto della DIA in riferimento al primo semestre 2020, con un incremento importante dei casi di riciclaggio, reimpiego di denaro frutto di atti di corruzione, trasferimento fraudolento di valori.

Figura 3.

## ATTIVITÀ CRIMINALI DI SECONDO LIVELLO

	1° SEMESTRE 2019	2° SEMESTRE 2019	1° SEMESTRE 2020
NUMERO SOGGETTI DE- NUNCIATI/ARRESTATI	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE
TRASFERIMENTO FRAU- DOLENTO DI VALORI	218 85 78	24 43 77	126 254 210
RICICLAGGIO E IM- PIEGO DI DENARO	1382 797 846	256 323 460	852 819 713
CONTRABBANDO	27 15 26	16 5 2	227 207 253

	1° SEMESTRE 2019	2° SEMESTRE 2019	1° SEMESTRE 2020
VIOLAZIONE DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE	33	59	198
	27	166	158
	12	52	88
CORRUZIONE CONCUSSIONE	1078	/	/
	984		
	535		

Verosimilmente, esiste un nesso diretto con l'aumento delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS).

Figura 4.

## NUMERO SOS PERVENUTE

2019 PARZIALE 2020 (FINO AL 30 OTTOBRE)	106.318 86.149
PARZIALE 2020 (FINO AL 30 OTTOBRE)	88.101 (DI CUI 1.583 CONNESSE ALL'EMERGENZA SANITARIA COVID-19)

Questa è la riprova che se da un lato il *lockdown* ha causato una riduzione delle cosiddette attività criminali di primo livello, in virtù della ridotta mobilità sul territorio, dall'altro ha rappresentato in maniera indiretta l'occasione per la criminalità organizzata per rafforzarsi sul territorio, accrescere il consenso sociale ed espandersi nel mondo dell'economia legale e della pubblica amministrazione. Si tratta di una prospettiva estremamente pericolosa, alla luce della grande quantità di fondi che quest'ultima gestirà, e che ha fatto scattare numerosissimi campanelli d'allarme. Conferma ulteriore arriva dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) effettuate, che ci restituiscono un aumento nel primo semestre 2020, rispetto alla stessa fase del 2019, particolarmente indicativo. Il lungo blocco delle attività commerciali e produttive determinato dall'emergenza Covid-19, se da un lato ha colpito in maniera durissima famiglie e imprenditori onesti, non sembra aver minimamente intaccato le attività criminali e degli imprenditori mafiosi, che anzi stanno sfruttando a proprio beneficio questa macabra opportunità.

In merito, si cita quanto la Direzione investigativa antimafia ha segnalato nella propria relazione del febbraio 2021<sup>(13)</sup>: « Come già rilevato in passato, il numero maggiore di operazioni sospette non avviene nei territori di origine delle organizzazioni mafiose ma in quelli di proiezione. In particolare nei contesti dove l'economia si presenta più florida. Non a caso la Lombardia si colloca in testa per numero di operazioni sospette mentre, tra le prime Regioni, figurano – oltre alla Campania – anche la Toscana, il Lazio, l'Emilia-Romagna e il Veneto. La propensione della

<sup>(13)</sup> Relazione DIA – I semestre 2020 (Roma, 24 febbraio 2021).

mafia a farsi impresa emerge, quindi, anche nelle transazioni economiche connesse con l'emergenza sanitaria del Covid ».

Tuttavia, non bisogna lasciarsi ingannare dalla strategia attendista, perché questa non ha significato uno spiazzamento legato all'incapacità di agire e reagire, bensì una scelta accompagnata ad un tempo fisiologico necessario alla riorganizzazione dei propri affari. In buona sostanza, le mafie stanno alla finestra tifando perché il maggior numero possibile di imprese fallisca.

Infatti, i traffici internazionali di sostanze stupefacenti sono ripresi, seguendo rotte e modalità di trasporto e stoccaggio differenti; l'usura è diventata in tempi brevi e in maniera prepotente una disponibilità forte e percepita da tutte le aziende; la contraffazione ha ripreso vigore concentrandosi sui nuovi bisogni della popolazione, non più abiti e prodotti tecnologici bensì dispositivi medicali e gel igienizzante. Ma oltre a ribadire la propria presenza sui settori su cui erano già presenti e predominanti, le mafie hanno mostrato una capacità di adattamento enorme e repentina.

L'unione di questi aspetti ha permesso sostanzialmente di riorganizzare, come appena illustrato, alcuni traffici, ma al contempo anche di entrare in nuovi remunerativi ambiti. Se da un lato, infatti, si rafforzavano le posizioni di forza di quelle famiglie criminali che gestivano i subappalti sanitari e la gestione del personale, dall'altro si infiltravano ed espropriavano imprese al fine di guadagnare spazio nell'ambito dell'*export*. Se da un lato ci si adattava alla nuova forma di smaltimento di rifiuti speciali, dall'altro si aprivano strade agli attacchi informatici, intesi sia come truffe sia come ricatti attraverso *virus* cosiddetti *ransomware*, anche rivolti a infrastrutture strategiche. Se da un lato si rafforzava la propria presenza nel settore funerario, già fortemente infiltrato e controllato, dall'altro si entrava con forza nel settore della sanificazione.

Per quel che concerne gli attacchi alle infrastrutture critiche, dal 1° gennaio al 20 ottobre 2020 si è registrato un aumento del +353 per cento di attacchi e del +104 per cento di denunce, stando al *report* 4/2020 dell'Organismo permanente di monitoraggio e analisi<sup>(14)</sup>.

Questa fase, che più sopra è stata definita « attendista », si caratterizza per una sostanziale fase di riposizionamento e rafforzamento, gestiti attraverso operazioni sostanzialmente non rumorose e non troppo appariscenti, con quella che è stata definita dal direttore della DIA, Maurizio Vallone, come una fase di « mascheramento e trasformazione »<sup>(15)</sup>.

Ciò indica anche quella che si sta dimostrando essere ben più di una sensazione: procure, analisti, politici e giornalisti, anche alla luce dell'ampia preparazione e dei saperi condivisi sul tema della lotta alle mafie, sin dai primi mesi di pandemia hanno tracciato in maniera sostanzialmente omogenea e uniforme gli scenari che si andavano delineando. Queste riflessioni, presentate anche all'interno della presente relazione, parlano di

<sup>(14)</sup> Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso, *report* n. 4, dicembre 2020.

<sup>(15)</sup> Marco Ludovico, « Mascherine, appalti, assunzioni: il nuovo allarme Dia su mafia e Covid », « Sole 24 ore », 12 novembre 2020.

una situazione ancora di attesa, che si rifà proprio a quell'approccio, mascherato e attendista, messo in campo dalle mafie: se, da un lato, sussistono ben più che verosimili e condivise letture di scenari ed evoluzioni potenziali dei fenomeni, dall'altro non esiste ancora una consistenza numerica adeguata per parlare di potenzialità realizzata. Sicuramente questa situazione dipende anche dalle numerose indagini effettuate – *Malefix*, *The Shock* e *Habanero* a Milano, *Background* ad Ancona, *Helios* a Reggio Calabria e anche l'inchiesta della Guardia di finanza di Prato sulla fornitura di mascherine dell'11 giugno 2020, Basso Profilo a Catanzaro, Cupola 2.0 a Palermo, *Kossa* a Catanzaro, *Lockdown* in tutta Italia – e da quelle ancora in corso, sulle quali è indispensabile mantenere il riserbo. Dipende inoltre dalla capacità delle mafie di agire sottotraccia, in attesa di poter manifestare la propria forza economica in riferimento ai fondi europei e alle imprese che non riusciranno a riaprire. Dal punto di vista sociale, d'altra parte, la situazione di controllo dei territori e delle comunità sociali appare altrettanto tranquilla e al tempo stesso solida.

Anche in questo caso i *clan* mafiosi hanno avuto modo, all'inizio della pandemia, di ribadire il proprio prestigio e la propria capacità di raggiungere i più bisognosi, dando prova di forza e « generosità », di tempismo e di disponibilità. Sebbene in altre parti della presente Relazione si parlerà più diffusamente di cosiddetto « *welfare* mafioso di prossimità », appare tuttavia qui utile accennare al fenomeno osservato in diverse città delle distribuzioni di « pacchi spesa » a beneficio delle famiglie indigenti dei quartieri più direttamente controllati dai *clan*, del supporto ai detenuti anche comuni, dei prestiti a tasso zero garantiti da un sistema del credito di fatto parallelo a quello legale. Il caso di Palermo e della distribuzione di cibo, ostentata persino sui *social network* da Giuseppe Cusimano, rappresenta solamente il caso più eclatante di un fenomeno che, ovviamente ben lontano da ogni forma di generosità disinteressata, ha mostrato sin da subito la capacità dei *clan* mafiosi di intercettare bisogni e paure della popolazione, di rassicurare e gratificare con piccole elargizioni legate ai bisogni immediati del breve termine, che hanno però fruttato giuramenti di fedeltà e allargamenti di eserciti di riserva e di fiancheggiatori sul medio e lungo periodo, oltre ad aver rappresentato una straordinaria occasione per intercettare voti per le prossime elezioni.

Fatte salve alcune eccezioni, caratterizzate anche dalla megalomania degli attuatori come nel caso di Palermo, le azioni di controllo sociale e aggressione della popolazione in difficoltà sono state condotte senza clamore, piuttosto hanno visto un lavoro sistematico di avvicinamento, offerta di aiuto, erogazione di servizi di prima necessità e conseguente raccolta di future disponibilità a collaborare.

Alla luce di questa analisi, e salvo future evidenze investigative di segno opposto, la Commissione ritiene di poter affermare che l'atteggiamento tenuto dalle varie componenti mafiose sui territori sia sostanzialmente incompatibile, di conseguenza, con la regia e la gestione dei disordini che si sono manifestati in varie città italiane a ridosso della proclamazione del *lockdown* e delle successive zone rosse. Al più si può rilevare una forma di supporto del diffuso malcontento sociale, finalizzato all'aumento dell'a-

stio verso lo Stato a beneficio dell'antistato mafioso, nell'ambito di una strategia quindi volta a garantire il consolidamento del consenso sociale.

Questa analisi viene sostanzialmente confermata nell'ultima relazione semestrale della DIA relativa al primo semestre 2020, all'interno della quale, con riferimento all'analisi delle varie province ove le mafie operano, viene riscontrato un impegno specifico sempre più orientato a modelli imprenditoriali, declinati sulla base delle specificità territoriali all'interno delle quali sono operative. Modalità operativa criminale, questa, sostanzialmente incompatibile con il favoreggiamento di disordini sociali, se non nella piccola quota propedeutica all'accrescimento del proprio consenso. Tramare e rafforzare la propria posizione, per cogliere al meglio le opportunità imprenditoriali che il territorio offre, non richiede, tanto meno in questa fase, il ricorso alla violenza e quindi verosimilmente esclude la componente mafiosa nell'organizzazione dei disordini sociali riscontrati a macchia di leopardo sul territorio nazionale. La costruzione di strategie imprenditoriali richiede quiete e possibilità di agire lontano dai riflettori, secondo pratiche di mimetismo che ormai le mafie hanno ampiamente sviluppato, sia per entrare nel settore produttivo-imprenditoriale sia per avvicinare, corrompere e penetrare la pubblica amministrazione.

Seguendo la rigorosa analisi del procuratore aggiunto presso il tribunale di Reggio Calabria, Giuseppe Lombardo<sup>(16)</sup>, le mafie, tanto più in questa fase caratterizzata da bassi livelli di aggregazione sociale e sostanziale desertificazione delle città, non hanno alcun bisogno di alimentare, né tanto meno creare, tensioni sociali. Hanno piuttosto interesse ad adottare una strategia conservativa, in attesa che le opportunità offerte dalla pandemia siano ancora più chiare e macroscopiche e i rischi sanitari, legati anche alle aperture e chiusure alternate cessino. La strategia mafiosa attuale sembra quindi articolata in due livelli, tendendo dapprima a garantire sostegno e sopravvivenza a quelle categorie che non hanno beneficiato di adeguati aiuti dallo Stato e puntando in seguito anche attraverso le acquisizioni a giocare un ruolo da vero e proprio *player* globale grazie anche al rafforzamento di un sistema di credito parallelo a quello bancario. Quadro fosco che aumenta le preoccupazioni in merito alla possibilità che le mafie possano prendere in mano o erogare addirittura in proprio servizi essenziali come il credito, la sanità, le forniture medicali e più in generale i beni di prima necessità. Questa strategia, riscontrata in maniera sostanzialmente omogenea da addetti ai lavori e analisti, dà conto anche della capacità organizzativa e imprenditoriale delle varie consorterie mafiose che dalla camorra alla mafia foggiana, dalla 'ndrangheta a cosa nostra operano ormai come vere e proprie *holding*.

A maggior ragione alla luce di quanto descritto, i fatti di cronaca che hanno riguardato Palermo, Napoli, Roma, Torino – per citare solo alcune delle città che hanno visto manifestazioni più o meno spontanee contro le chiusure e le restrizioni imposte dal Governo – al momento non possono essere trattati come fenomeni organizzati o coordinati dai locali *clan*

<sup>(16)</sup> « Il Reggino », 1 Aprile 2020 (<https://www.ilreggino.it/cronaca/2020/04/01/coronavirus-il-procuratore-lombardo-sanita-futura-mira-della-ndrangheta/>).

mafiosi. La strategia individuata in tutti i comportamenti tenuti dalle mafie sul territorio italiano, il mascheramento e il lavoro sottotraccia negli affari sono di fatto incompatibili con manifestazioni violente, mediatiche, spontanee e disorganizzate. Queste, che rimangono tuttavia rilevanti e da monitorare per gli effetti che hanno sull'ordine pubblico, appaiono piuttosto iniziative che hanno cercato di saldare diverse forme di malcontento, tutte ugualmente legittime e legate alle contingenze della crisi, e sulle quali varie frange hanno cercato di mettere il cappello provando a orientarle, esasperarle e metterle in collegamento creando una sorta di movimento nazionale. In particolare, tale operazione risulta essere stata tentata da frange di estrema destra, di movimenti dichiaratamente neofascisti, che hanno tentato di far dialogare malcontento, rabbia, proteste di categoria con forme di rivolta urbana e contestazione politica, a cui si sono aggiunti singoli gruppuscoli provenienti da aree caratterizzate dal maggiore disagio come periferie degradate, frammenti di mondo ultrà e così via<sup>(17)</sup>.

Il tentativo di saldatura non ha avuto fortuna e le presenze mafiose si sono limitate a qualcosa di estemporaneo, tendenzialmente a titolo personale o come punto di riferimento di piccoli gruppetti specifici sui quali i singoli appartenenti ai *clan* esercitano potere di controllo e indirizzo. Mai, a quanto si apprende, hanno avuto ruoli di guida o coordinamento; mai i *clan*, come comunità specifiche, hanno orientato queste iniziative sulle quali, al più, hanno mantenuto forme di controllo sull'evoluzione che prendevano, a conferma di quanto illustrato finora e del resto anche con la riduzione della conflittualità interna e fra *clan* rivali.

Una fase emergenziale così unica e duratura sta mettendo in luce una capacità mimetica notevole per le mafie, di certo possibile anche grazie alle grandi somme di denaro accumulate e alle connivenze e complicità create nel tempo, permettendo loro di lavorare di posizionamento e rafforzamento, in attesa di giocare da protagonisti le partite di maggior rilievo in termini di potere e potenziali guadagni.

Quella che emerge è una strategia matura, che necessita di un approccio nuovo anche da parte delle istituzioni impegnate nella prevenzione e nella repressione del fenomeno mafioso in tutte le sue forme. La magistratura, le forze dell'ordine, gli amministratori locali stanno svolgendo sin dal primo momento un lavoro eccellente, in raccordo fra di loro e creando momenti di sintesi e di cooperazione, insistendo e accelerando sulla condivisione delle informazioni e dei dati al fine di poter trattare con maggiore rapidità e approcci condivisi le spie di reato e di azione mafiosa. Anche il dialogo e lo scambio di informazioni e strategie con gli altri Paesi europei ha fatto importanti passi in avanti, grazie al lavoro italiano volto a sottolineare e dimostrare ai colleghi che quello mafioso non è un problema esclusivamente del nostro territorio e che anzi proprio la debolezza legislativa specifica e la mancanza di riconoscimento del fenomeno rendono gli altri Paesi europei maggiormente permeabili alle infiltrazioni mafiose.

<sup>(17)</sup> Audizione Luigi De Magistris in Commissione antimafia, 19 novembre 2020.



La strada maestra da seguire per il contrasto alle mafie, come già evidenziato da Giovanni Falcone, è quella dell'aggressione dei beni materiali e del denaro. E ciò è vero anche in fase di pandemia. Con le parole del Direttore centrale anticrimine, prefetto Francesco Messina: « Si deve affiancare una costante chirurgica azione ablativa dei patrimoni illeciti, per colpire le cosche nel loro punto di forza e, al contempo, nel loro tallone d'Achille: l'aggressione ai beni illecitamente accumulati incide negativamente sulla forza economica delle organizzazioni mafiose e, conseguentemente, sulla loro capacità organizzativa, militare, gestionale, funzionale, sulle loro strategie, sulla loro stessa credibilità nel contesto socio-ambientale di riferimento ». Questa linea d'azione, volta ad intercettare i patrimoni illeciti nascosti, ma che diventano visibili quando movimentati come spesso è accaduto durante le prime fasi dell'emergenza, quando in molti si sono adoperati per farli rientrare, si trova sulla stessa linea rispetto all'analisi fatta dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) della Banca d'Italia che lavora, e insiste da tempo, sulla prevenzione e sulla necessità di intercettare queste risorse prima che vengano reimmesse nell'economia legale, momento nel quale diventa quasi impossibile aggredirle.

### 3.3 Imprese

La pandemia, determinata dalla diffusione del Covid-19, ha modificato profondamente il sistema economico italiano. Nel corso dei primi due mesi di *lockdown* la produzione industriale ha subito un decremento pari al 40 per cento, se paragonato allo stesso periodo dell'anno precedente, salvo poi recuperare in estate e peggiorare durante i mesi autunnali del 2020.

La crisi ha investito in maniera disomogenea i diversi settori merceologici: quelli appartenenti alla filiera dei beni primari sono stati meno colpiti<sup>(18)</sup>, ma per tutti gli altri, nonché per le imprese che operano nel settore dei servizi, le prospettive attuali e future sono tutt'altro che rosee.

Sul punto è particolarmente interessante la rilevazione condotta dall'ISTAT tra il 23 ottobre e il 16 novembre del 2020 dal titolo « Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19 ». Secondo tale analisi circa 73.000 imprese – pari al 7,2 per cento del totale e che riguardano il 4 per cento degli occupati – sono state chiuse. Tra queste 17.000 (pari all'1,7 per cento delle imprese e allo 0,9 per cento degli occupati) non prevedono di riaprire<sup>(19)</sup>.

Un altro documento interessante da analizzare è la nota redatta dalla Banca d'Italia che descrive l'andamento dei fallimenti nel 2020 e ne individua le conseguenze. Il numero dei fallimenti registrati nel corso del 2020 è inferiore rispetto a quello del 2019, ma questa flessione è da attribuire principalmente all'introduzione di una moratoria nonché alle limitazioni connesse all'accesso ai tribunali durante tutto il *lockdown*.

<sup>(18)</sup> Scenari industriali CSC: Manifattura mondiale colpita dallo *shock* pandemico, consultabile al seguente indirizzo <https://www.confindustria.it/notizie/dettaglio-notizie/Scenari-industriali-CSC-Manifattura-mondiale-colpita-dallo-shock-pandemico>

<sup>(19)</sup> Si rinvia a quanto pubblicato sul sito dell'ISTAT <https://www.istat.it/it/archivio/242717>.



Ciò considerato, l'ipotesi di Banca d'Italia è che il numero di fallimenti aumenti fino a raggiungere la soglia di 6.500 entro il 2022 (2.800 in più rispetto a quelli registrati nel 2020) <sup>(20)</sup>.

Questi dati sono utili per comprendere quanto complessa e delicata sia la situazione economica del nostro Paese e quanto sia importante azionare le leve della prevenzione per evitare che le organizzazioni malavitose espandano il loro dominio approfittando della crisi in corso.

La diffusione capillare nel territorio nazionale e la disponibilità economica delle mafie rappresentano gli strumenti che queste organizzazioni criminali utilizzano per soggiogare la popolazione.

Con riguardo alla disponibilità economica, giova sottolineare che la pandemia ha innescato una crisi di liquidità. Sul punto si veda quanto riportato dalla Banca d'Italia in una nota dedicata agli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità delle società di capitali <sup>(21)</sup>. Nella nota si afferma che, grazie alle misure di sostegno statale varate nel corso del 2020, ben 42.000 delle 142.000 imprese coinvolte nell'analisi hanno potuto limitare gli effetti della crisi.

Il fabbisogno di liquidità delle restanti 100.000 imprese ammonterebbe a 33 miliardi di euro; tuttavia, considerando le linee di credito esistenti nonché i prestiti erogati (in modo particolare quelli assistiti dalle garanzie pubbliche), nel breve periodo potrebbe riguardare circa 32.000 imprese per un ammontare complessivo pari a 17 miliardi.

Questo dato è solo parzialmente confortante; difatti, il sistema imprenditoriale è caratterizzato da un forte indebitamento <sup>(22)</sup> e la crisi non ha fatto che aumentare le esposizioni debitorie delle imprese. Ciò significa che se nel breve periodo gli imprenditori sono stati rinfrancati da condizioni agevolate per accedere ai prestiti erogati dagli istituti di credito, nel lungo periodo, quando il sostegno statale verrà meno oppure quando dovranno essere corrisposte le rate dei mutui, il rischio che le imprese falliscano o vengano acquisite dalle mafie è molto reale.

Il tema induce a riflettere sulle criticità endemiche del nostro sistema economico. Detto scenario è preoccupante non solo in virtù del fatto che molte imprese potrebbero cessare la propria attività o fallire, ma anche perché è altamente probabile che gli imprenditori, per far fronte all'emergenza, decidano di avvalersi del sostegno delle cosche. Considerando l'ingente disponibilità di denaro derivante dai traffici illeciti delle organizzazioni malavitose, queste potrebbero facilmente apportare liquidità ai settori in crisi. Ed anzi, è probabile che lo abbiano già fatto, così come si legge nel rapporto Cerved pubblicato il 25 febbraio 2021 <sup>(23)</sup>.

<sup>(20)</sup> Consultabile al seguente indirizzo <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2021/2021.0.1.27-ciclo.economico.fallimenti-nota.covid.pdf>

<sup>(21)</sup> Consultabile al seguente indirizzo: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/nota-covid-2020.11.13.pdf>

<sup>(22)</sup> « L'impatto della pandemia sulla rischiosità delle imprese », in Rapporto sulla stabilità finanziaria, 2, 2020.

<sup>(23)</sup> Consultabile all'indirizzo <https://know.cerved.com/imprese-mercati/nei-primi-mesi-della-pandemia-cambio-di-titolare-effettivo-per-10-mila-imprese/>

Nel corso del 2020 le segnalazioni antiriciclaggio sono aumentate dell'11,1 per cento e a causa della pandemia il numero di segnalazioni di operazioni sospette (SOS) ricevute dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) è cresciuto del 7 per cento rispetto al 2019 e ciò è avvenuto in modo particolare nel corso del secondo semestre dello scorso anno. Inoltre, è significativo il fatto che il numero di SOS che dipende dagli effetti della crisi pandemica sia pari a 2.257. Tra queste, una quota rilevante è rappresentata dalle SOS che hanno ad oggetto sospetti di abuso di finanziamenti pubblici e usura; non a caso tali SOS provengono dal comparto bancario e postale<sup>(24)</sup>.

L'indagine condotta dal Cerved ha riguardato, in modo particolare, i cambiamenti nella compagine societaria e ciò perché « tra i segnali più frequentemente utilizzati per segnalare il rischio di infiltrazioni criminali vi è la verifica del titolare effettivo. Analizzando in profondità i dati sui soci e sugli esponenti di oltre 700 mila società di capitale italiane, Cerved ha identificato circa 10 mila imprese che hanno cambiato il titolare effettivo (l'1,3% del totale) nel periodo che va dallo scoppio della pandemia (marzo 2020) a ottobre 2020 ». Il fenomeno ha inciso maggiormente in Campania, in Lazio e in Sicilia, mentre i settori più interessati sono l'autonoleggio, la distribuzione carburanti e i giochi e le scommesse.

Inoltre, occorre aggiungere che, oltre alle società di capitali, soprattutto le piccole e medie imprese (PMI), gli artigiani, gli esercizi commerciali, in particolare bar, ristoranti, alberghi e altre strutture ricettive hanno subito il duro contraccolpo economico determinato dall'adozione delle misure anti-contagio.

Tenendo conto del *modus operandi* delle organizzazioni criminali, è ragionevole presumere che queste dapprima avvicinino gli imprenditori concedendo in tempi rapidi dei prestiti di denaro, salvo poi applicare dei tassi usurari in sede di restituzione delle somme prestate. Nei territori che sono capillarmente controllati dalle cosche questa circostanza diventa un'occasione per appropriarsi di realtà produttive nonché per creare nuovi affiliati alla malavita e, pertanto, ingrossare le file delle mafie. In tal modo, inoltre, si altera la libera concorrenza e si indeboliscono i meccanismi di protezione dei lavoratori-dipendenti.

Talvolta il « sostegno » delle mafie raggiunge gli imprenditori più celermente rispetto a quello dello Stato, soprattutto quando l'effettività del supporto pubblico richiede il ricorso a procedure amministrative che, in molti casi, non consentono di far fronte nell'immediato alla crisi. E ciò è più probabile che accada – o forse è già accaduto – nei territori il cui tessuto economico è più fragile.

L'impatto della crisi Covid-19 sarà profondo e duraturo e potrebbe esacerbare l'esistenza delle disuguaglianze nelle società, ciò anche in virtù

---

<sup>(24)</sup> Questi dati sono stati ricavati dall'audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, del dottor Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, svoltasi il 28 gennaio 2021.

del fatto che il numero di persone che vivono in condizioni di povertà è destinato a crescere <sup>(25)</sup>.

L'azione di contrasto all'attività delle organizzazioni mafiose e quella di sostegno alle imprese italiane dovranno prevedere una serie differenziata di strumenti che tengano conto delle diverse categorie di imprese presenti nel mercato italiano. Soprattutto, la diramazione delle mafie rende necessaria un'azione coesa e sinergica che riguardi tutto il territorio nazionale.

Vi è da dire che gli strumenti legislativi per recidere il rapporto mafia/imprese non sono pochi e, anzi, il nostro ordinamento ha a disposizione un vasto ventaglio di possibilità. Tra le peculiarità del nostro sistema vi è certamente il fatto che l'intervento normativo-giudiziario sui proventi illeciti delle cosche si dispieghi soprattutto nell'ambito del procedimento di prevenzione attraverso il sequestro e la confisca, entrambi introdotti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, cosiddetta legge Rognoni-La Torre.

In questa fase è utile meditare circa le modifiche che potrebbero essere apportate.

È necessario potenziare i presidi – come l'UIF – che monitorano i cambiamenti avvenuti nelle compagini societarie nonché le forme di reazione, tese a limitare l'operatività di quelle società le cui cessioni di quote sono avvenute in maniera opaca ed elusiva. Sarà necessario prestare particolare attenzione alle piccole e medie imprese che sono esposte a rischi notevoli. Considerando che nei territori tradizionalmente più esposti al rischio di contaminazioni malavitose il contesto produttivo è costituito, essenzialmente, da PMI, maggiore dovrà essere l'attenzione in queste aree, fermo restando che le misure di sostegno, prevenzione e repressione dovranno riguardare l'intero territorio nazionale, altrimenti l'efficacia sarà compromessa.

Considerando i dati analizzati, è altamente probabile che molte imprese siano già ricorse all'aiuto mafioso. Per tale ragione assume un'importanza fondamentale, insieme alle necessità di condurre indagini in tempi rapidi, garantire ai cittadini la massima assistenza possibile. Tale sostegno passa anche attraverso le associazioni che operano nei territori e che si occupano di supportare i cittadini che abbiano subito un'estorsione. Spesso avvalersi del sostegno di questi enti può rappresentare il viatico per ricorrere agli organi di giustizia.

Inoltre, in questa fase potrebbe essere utile avviare una campagna di sensibilizzazione per indurre i cittadini a denunciare le attività delittuose commesse dalle cosche.

Occorre inoltre interrogarsi sui limiti e le difficoltà che incontrano tali imprenditori per accedere al credito. Pertanto, in questa fase potrebbe essere utile condurre un'indagine per comprendere se le società che hanno modificato i propri assetti societari – e che hanno ceduto le quote ai membri delle cosche – abbiano tentato o meno di accedere all'erogazione

---

<sup>(25)</sup> United Nations Industrial Development Organization, *Coronavirus: the economic impact: which countries and manufacturing sectors are most affected by the Covid-19 crisis? Some early evidence and possible policy responses* (26 May 2020), disponibile al seguente indirizzo: <https://www.unido.org/stories/coronavirus-economic-impact>.

del credito tramite i canali legali. All'esito di questa indagine sarà possibile comprendere se gli impedimenti incontrati dagli imprenditori abbiano riguardato, ad esempio, il merito creditizio o altri fattori.

Un'altra e diversa proposta di intervento legislativo prende le mosse dalla pronuncia n. 452 del 2020 del Consiglio di Stato che evidenzia un vuoto normativo sul quale occorre riflettere e che, probabilmente, è necessario colmare. Secondo il Consiglio di Stato, l'informativa antimafia non può dispiegare effetti vincolanti preclusivi nei rapporti contrattuali tra privati. Pertanto, non può essere utilizzato fuori dall'area dei contratti con la pubblica amministrazione il documento che attesta l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi di una società.

È evidente l'asimmetria di tutele e tale iato rischia di indebolire i presidi di legalità.

Orbene, un'informativa che attesta il tentativo di infiltrazione nel campo degli appalti pubblici determina l'esclusione dell'impresa, mentre la pronuncia del Consiglio di Stato precisa che questo stesso principio non può essere applicato anche nell'ambito degli appalti privati. I giudici affermano che ciò dipende « dalla doverosa applicazione di una disciplina normativa che non offre diversa lettura ». Le norme vigenti (articolo 83 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159) consentono infatti di utilizzare le cautele antimafia solo nei rapporti con la pubblica amministrazione: la conseguenza è che i soggetti privati non possono chiedere alle prefetture alcuna documentazione sui rischi di condizionamento mafioso delle imprese a cui intendono affidare appalti. Per i privati, è inutilizzabile la documentazione delle prefetture e del casellario gestito dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sulle interdittive antimafia.

Occorre valutare l'opportunità di adottare delle modifiche, se non nel senso di prevedere l'obbligo, almeno nel senso di ammettere, nei rapporti tra privati, la facoltà per le parti, eventualmente anche solo a tutela di uno o di alcuni contraenti, di ricollegare effetti vincolanti ai provvedimenti interdittivi antimafia. Questa soluzione potrebbe essere anche un presidio utile con riferimento agli accordi per la cessione di azienda o di un ramo di azienda. Ma, considerando che tale previsione sarebbe rimessa all'impulso delle parti, di certo non può essere l'unica soluzione possibile per contenere l'ascesa della criminalità sotto il profilo poc'anzi citato.

Si tenga, altresì, conto del fatto che il comma 7 dell'articolo 3 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, inserisce nel citato codice antimafia l'articolo 83-*bis*, rubricato « protocolli di legalità », al fine di dare un fondamento normativo ai protocolli che sono già stati conclusi tra il Ministero dell'interno e le associazioni di categoria, così da consentire la possibilità di estendere anche ai rapporti tra privati la disciplina sulla documentazione antimafia. Pertanto, potrebbe essere utile realizzare una

riforma organica delle disposizioni in questione, tenendo ovviamente conto di quelle già vigenti.

### 3.4 Focus economico

Sulla base degli atti di pubblico dominio, internazionali e domestici, nonché delle testimonianze acquisite dalla Commissione, sia in sede plenaria sia in quella del XX Comitato, è possibile affermare che sin dalle primissime fasi della pandemia da Covid-19 la comunità nazionale ed internazionale degli attori per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di riciclaggio di capitali è stata progressivamente consapevole in ordine ai rischi connessi al possibile sfruttamento economico dell'emergenza da parte delle organizzazioni criminali.

Già durante il primo devastante impatto della pandemia sulla società civile e sull'economia, sia il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) sia l'ufficio europeo di polizia (Europol), ciascuno nel proprio contesto di azione, hanno richiamato l'attenzione delle autorità nazionali sulla necessità di procedere ad una attenta ricognizione delle minacce e dei rischi emergenti, di condividere informazioni ed esperienze e, infine, di agevolare le autorità e i soggetti obbligati nell'applicazione e nell'osservanza delle misure di prevenzione antiriciclaggio.

Dinanzi a tali sollecitazioni, il nostro Paese ha oscillato, come molti altri, da un lato, verso l'adozione di provvedimenti d'emergenza per contrastare gli effetti dell'epidemia ricorrendo non di rado a procedure semplificate e a interventi economici immediati e straordinari, dall'altro, verso la previsione di misure di rafforzamento del sistema di prevenzione e repressione, al fine di porre rimedio alle preoccupazioni per i possibili abusi, nonché per l'esposizione del sistema a rilevanti rischi di frodi e corruzione, principalmente nel comparto della sanità e degli interventi pubblici a sostegno della liquidità.

Di questa oscillazione nell'approccio alle politiche per contrastare il Covid-19 ha tentato di approfittare la criminalità organizzata. Essa, infatti, secondo un modulo ben collaudato, tenta di incunarsi nelle pieghe del sistema normativo ed economico, proprio laddove esso si presenta più vulnerabile, meno presidiato, beneficiando, in via indiretta, del mutato ordine delle priorità del Paese, dove la tutela dalla minaccia mafiosa viene scavalcata, in una ideale progressione di priorità, dalle esigenze di tutela della salute pubblica e da quelle di salvaguardia dell'economia e del tessuto produttivo del Paese.

#### 3.4.1 Il contesto economico della pandemia

I dati macroeconomici confermano quanto era già da tempo generalmente percepito circa gli effetti pesantissimi della pandemia sul sistema economico nazionale.

Secondo i dati ISTAT il prodotto interno lordo (PIL) nel 2020 è diminuito dell'8,9 per cento, cioè circa 160 miliardi di euro in meno rispetto

al 2019. Secondo le stime più ottimistiche sarà possibile ritornare ai livelli *ante* Covid-19 non prima del 2023 <sup>(26)</sup>.

Nei due mesi primaverili (marzo e aprile 2020) di completo *lockdown* la produzione industriale è diminuita di oltre il 40 per cento. Il recupero dei livelli produttivi, a partire da maggio, è stato altrettanto istantaneo: nell'arco di quattro mesi essi sono tornati intorno ai valori di gennaio. Ma a partire dai mesi autunnali il quadro è tornato a peggiorare, in conseguenza dell'aumento dei contagi a livello globale e delle nuove misure di contenimento <sup>(27)</sup>.

L'impatto iniziale della crisi sanitaria sui settori industriali è stato piuttosto disomogeneo, con un'ampia varianza tra i diversi settori <sup>(28)</sup>, dove i meno colpiti appartengono alle filiere di beni primari, la cui attività è stata consentita anche durante il *lockdown* per garantire l'approvvigionamento dei consumatori.

Lungo è, al contrario, l'elenco dei settori dell'economia gravemente incisi dalla crisi pandemica. Il sistema manifatturiero nazionale è forse tra quelli che più sono in sofferenza, atteso che già all'inizio della pandemia scontava almeno un biennio di rallentamento: alla fase espansiva osservata nel triennio 2015-2017, infatti, avevano fatto seguito prima, nel corso dell'estate 2017 un indebolimento nel *trend*, poi, nel biennio 2018-2019, una graduale inversione di tendenza di segno negativo.

Altro ambito inciso dalla crisi è il mondo dei servizi, in cui la flessione è ovviamente determinata dall'impatto delle restrizioni alla mobilità sulla domanda, nonché dalle chiusure parziali di alcune attività, molte delle quali legate al turismo.

Il settore propriamente industriale sembrerebbe aver retto nel suo complesso, sia pur a fatica, ma in alcuni comparti la sofferenza è stata particolarmente accentuata come, ad esempio, nel caso dell'industria automobilistica (*automotive*), che deve affrontare, insieme allo *shock* pandemico, anche il salto tecnologico verso alimentazioni marcatamente *green* (nei primi dieci mesi del 2020, in base ai dati ISTAT, la produzione è crollata in termini annui del 26,4 per cento).

Anche per le famiglie italiane, il 2020 è stato un anno del tutto singolare: in un quadro complessivo di riduzione dei redditi, sono cambiate profondamente le abitudini al consumo delle famiglie ed è aumentato il livello di pensione al risparmio.

Nell'anno della pandemia il reddito delle famiglie si è ridotto di 29 miliardi di euro a fronte di una riduzione molto più marcata dei consumi, scesi di 108 miliardi.

Le famiglie più fortunate, cioè quelle che sono riuscite a mantenere il reddito sostanzialmente ai livelli *ante* Covid-19, hanno aumentato i propri

<sup>(26)</sup> *Dataroom* – Un anno di pandemia: i danni per le imprese e le famiglie, « Corriere della Sera », 1° marzo 2021.

<sup>(27)</sup> XX Comitato. Relazione depositata dall'avvocato Antonio Matonti, direttore dell'Area affari legislativi di Confindustria, nel corso dell'audizione del 28 gennaio 2020. Dati e informazioni tratte da Scenari industriali CSC: manifattura mondiale colpita dallo shock pandemico.

<sup>(28)</sup> Dal -92,8 per cento dei prodotti in pelle al -5,5 per cento del settore farmaceutico.



risparmi in considerazione del fatto che molte spese sono state « vietate » dal distanziamento fisico. Per questo la propensione al risparmio è aumentata dal 9 al 16 per cento: sui conti correnti delle famiglie è stato registrato un livello *record* di 84 miliardi di euro in più rispetto al 2019, con uno *stock* del risparmio che si attesta ora a 1.200 miliardi di euro <sup>(29)</sup>.

Questi dati statistici complessivi non riescono, tuttavia, a nascondere il disagio profondo che invece interessa quelle altre famiglie, circa un terzo del totale, che hanno subito una diminuzione del reddito. Il 15 per cento di esse ha dichiarato di aver subito una decurtazione dei redditi pari al 25 per cento. Sono pure cresciute le situazioni di grave indigenza: il peso dei nuovi poveri è passato dal 31 al 45 per cento nel 2020 <sup>(30)</sup>.

In sintesi, la pandemia nel nostro Paese oltre ai 103.000 cittadini deceduti per Covid-19 ha mietuto altre e non meno gravi « perdite sociali »: si tratta del 14 per cento dei nuovi poveri registrati in quest'ultimo anno, vittime viventi della crisi pandemica, quasi sempre nella dignità e nel silenzio, che vanno prontamente e pienamente recuperate alla forza produttiva e sottratte al soccorso sociale mafioso.

### 3.4.2 La chiusura di imprese e partite IVA

L'assottigliarsi dei livelli di attività ha avuto conseguenze sulle dimensioni dell'apparato produttivo nazionale, in un quadro generale dove già il sistema doveva fronteggiare una pregressa e purtroppo consolidata sofferenza dell'economia: così a crisi (quella già esistente relativa ad una crescita debole) si è aggiunta nuova crisi (quella sanitaria).

A partire dal 2017, il saldo delle iscrizioni e delle cancellazioni agli archivi camerali è fortemente peggiorato, come conseguenza del combinato di un aumento delle uscite e di una nuova flessione delle entrate. Una stima prudenziale della variazione cumulata del saldo per i soli anni 2017-2020 indica una contrazione del numero delle imprese superiore alle 32.000 unità. Il numero degli ingressi è di gran lunga inferiore a quello delle uscite, per cui i processi di formazione di nuove imprese non sono più in grado di garantire l'espansione della base produttiva.

Rimanendo sul tema delle chiusure e delle cessazioni di attività, da uno studio dell'ISTAT <sup>(31)</sup> emerge che solo il 68,9 per cento delle imprese ha dichiarato di essere in piena attività, il 23,9 per cento di essere parzialmente aperta, svolgendo la propria attività in condizioni limitate in termini di spazi, orari e accesso della clientela. Il 7,2 per cento ha invece dichiarato di essere chiuso: si tratta di circa 73.000 imprese, che pesano per il 4,0 per cento dell'occupazione.

Completano il quadro fosco della pandemia le proiezioni effettuate da Confindustria, secondo le quali, nel corso dei prossimi mesi e fino all'anno

<sup>(29)</sup> Fonte: Direzione studi e ricerche Intesa San Paolo; cfr. *Dataroom* – Un anno di pandemia: i danni per le imprese e le famiglie, « Corriere della Sera » 1° marzo 2021.

<sup>(30)</sup> Fonte: Caritas; cfr. *Dataroom* – Un anno di pandemia: i danni per le imprese e le famiglie, « Corriere della Sera », 1° marzo 2021.

<sup>(31)</sup> ISTAT, Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19. cfr. la relazione depositata dall'avvocato Antonio Matonti, direttore dell'Area affari legislativi di Confindustria, nel corso dell'audizione del 28 gennaio 2020, pag. 3.

2022, si verificheranno circa 6.500 fallimenti per effetto dell'onda lunga della crisi <sup>(32)</sup>.

### 3.4.3 Crisi di liquidità

Con riguardo ai rischi specifici di infiltrazione nell'economia legale connessi all'emergenza da Covid-19, l'assoluta maggioranza dei soggetti sinora auditi dal XX Comitato sono concordi nell'indicare, come principale fattore di rischio, la situazione di carenza di liquidità in cui versano molte imprese a causa dell'emergenza. Da ciò scaturisce la probabilità che molte realtà in difficoltà facciano ricorso a canali di finanziamento alternativi a quelli legali oppure, ancor peggio, cadano sotto il controllo diretto o indiretto della criminalità organizzata <sup>(33)</sup>.

Ad avviso di Confindustria, dopo una fase iniziale di rodaggio, sarebbero ora rientrate le problematiche legate ai tempi di erogazione delle risorse messe a disposizione per effetto delle misure contenute nel cosiddetto « decreto liquidità » (decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40) e nei successivi provvedimenti adottati per sostenere l'accesso al credito <sup>(34)</sup>.

Nel Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 del 2020 <sup>(35)</sup>, la Banca d'Italia ha tentato di quantificare il numero delle imprese italiane che, a causa del crollo dei fatturati legato alla crisi da Covid-19, si sono trovate bruscamente a fronteggiare una crisi di liquidità. Secondo tale rilevazione, le imprese che nel 2020 versavano in questa situazione sono state circa 142.000, per un totale di 48 miliardi di euro di fabbisogno.

Tuttavia, per effetto degli interventi disposti dal Governo a sostegno dell'economia, delle imprese e delle famiglie – come, ad esempio, la moratoria sui debiti, la cassa integrazione guadagni, il posticipo degli adempimenti fiscali, i contributi a fondo perduto – il panorama delle imprese in *deficit* di liquidità si riduce a circa 100.000 unità per complessivi 33 miliardi di euro di fabbisogno. Includendo, infine, anche i margini disponibili sulle linee di credito esistenti e i nuovi prestiti bancari erogati alle imprese nel 2020, tra cui soprattutto quelli assistiti da garanzie pubbliche, la stima finale della Banca d'Italia si attesta ad un fabbisogno residuo di liquidità che riguarderebbe « solo » 32.000 imprese, per un totale di 17 miliardi totali <sup>(36)</sup>.

Questo dato, che potrebbe sembrare almeno in parte rassicurante, suscita invece particolare preoccupazione sotto il profilo delle valutazioni di politica criminale, in quanto quantifica e individua il novero delle imprese più vulnerabili per effetto della pandemia e, come tali, maggiormente sottoposte al rischio di divenire preda della criminalità mafiosa.

<sup>(32)</sup> Ivi, pag. 4.

<sup>(33)</sup> Ivi, pag. 3.

<sup>(34)</sup> *Ibidem*.

<sup>(35)</sup> Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 del 2020, novembre 2020.

<sup>(36)</sup> Cfr. la relazione depositata dall'avvocato Antonio Matonti, direttore dell'Area affari legislativi di Confindustria, nel corso dell'audizione del 28 gennaio 2020, sulla base dei dati della Banca d'Italia, nel Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2/2020.

Si tratta, infatti, secondo la Banca d'Italia, di 32.000 realtà aziendali, appartenenti sia alla categoria delle PMI sia a quella delle grandi imprese, che hanno incontrato difficoltà nell'accesso ai prestiti bancari garantiti in quanto sprovviste, in alcuni casi, dei requisiti di accesso agli schemi di garanzia come, ad esempio, le imprese che già versavano in stato di sofferenza<sup>(37)</sup>.

Sono imprese il cui destino è già scritto: quelle con una situazione finanziaria compromessa e con scarse prospettive economiche saranno abbandonate a sé stesse e destinate a sicuro fallimento, mentre quelle migliori, dotate di un certo *asset* e comunque con margini di mercato, saranno acquistate a poco prezzo da teste di legno riconducibili ad ambienti mafiosi che, attraverso iniezioni di liquidità, potranno in breve renderle nuovamente produttive di utili.

Nemmeno le imprese che hanno o hanno avuto accesso alle misure di sostegno previste dalla normativa in materia di contrasto al Covid-19 possono dirsi completamente al riparo dalle mire criminali.

Così, ad esempio, il volume di circa 21 miliardi di euro sinora erogati alle imprese nell'ambito dei prestiti assistiti dalla « garanzia Italia »<sup>(38)</sup> – lo strumento di SACE per sostenere le imprese italiane colpite dall'emergenza – se, da un lato, è una misura assolutamente necessaria per aiutare le imprese a superare il periodo di emergenza, dall'altro, contribuisce ad incrementare il livello generale di indebitamento delle imprese.

In merito, le analisi del Centro studi di Confindustria sull'andamento dell'indebitamento bancario nelle imprese segnalano in modo incontrovertibile come il massiccio ricorso a prestiti avrà « l'effetto di accrescere la quota del debito bancario sul totale del passivo ed erodere quella dei mezzi propri ».

In altri termini, una volta terminata l'emergenza pandemica, le imprese, in quanto maggiormente appesantite dal fardello dell'indebitamento bancario, saranno più facilmente contendibili, anche da parte di chi, come le mafie, dispone all'occorrenza di quella massa critica di capitali liquidi da investire laddove ciò è ritenuto funzionale rispetto al proprio obiettivo di ripulitura dei proventi e di creazione di « imprese al sole ».

In ragione di quanto sopra, occorre essere consapevoli che l'emergenza pandemica rischia in un sol colpo non solo di vanificare gli sforzi profusi dalle imprese italiane nel decennio successivo alla crisi del 2007-08 di rafforzare i propri bilanci, ma anche di creare quelle condizioni di criticità che condurranno nel breve periodo a osservare, se non adottate adeguate misure di monitoraggio e prevenzione della criminalità, una colossale e diffusa mutazione degli assetti proprietari delle imprese italiane.

Occorrerà cioè evitare che la ricerca di capitali freschi non si traduca nell'attrazione di risorse di dubbia provenienza, con il rientro di capitali già ripuliti all'estero nei paradisi fiscali per i quali sarà difficile ricostruire il percorso dei flussi finanziari e delle catene societarie che conduca verso il titolare effettivo delle imprese passate di mano.

<sup>(37)</sup> Ivi, pag. 3.

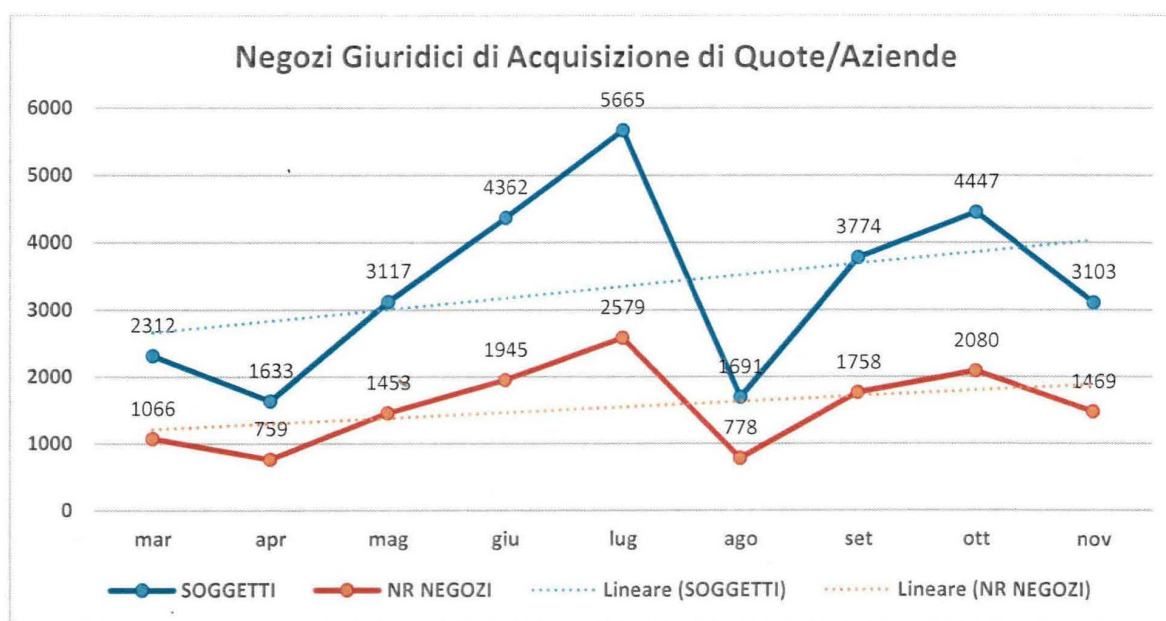
<sup>(38)</sup> Per 1.449 operazioni, dati aggiornati al 26 gennaio 2021, cfr. *ibidem*.

Si potrebbe valutare un intervento legislativo volto ad escludere dalle agevolazioni e dai benefici previsti dalla legge le imprese i cui vertici gestionali siano chiamati a rispondere di gravi illeciti penali (associazione a delinquere di stampo mafioso, corruzione, frode, delitti ambientali). Inoltre, appare opportuno individuare sanzioni adeguate, o comunque forti misure, penalizzanti, nei riguardi dei soggetti imprenditori e societari che, pur operando in Italia, hanno la loro domiciliazione fiscale di favore all'estero. Tutto ciò, peraltro, valutando le soluzioni giuridiche, di diritto internazionale privato e convenzionale, in corso di elaborazione in sede europea e non solo, per introdurre la cosiddetta « *web tax* ».

Un primo meccanismo di monitoraggio che può essere d'ausilio a tali fini è quello di sottoporre ad analisi qualitativo-quantitativa i negozi giuridici di trasferimenti di quote ed azioni.

Da una recente *survey* condotta dallo SCICO della Guardia di finanza risulta che, in Italia, sono stati circa quattordicimila gli atti di compravendita di quote societarie per un valore complessivo dichiarato pari a oltre 22 miliardi di euro: i dati fanno peraltro riferimento al periodo compreso tra i mesi di marzo e novembre 2020, cioè in piena emergenza pandemica<sup>(39)</sup>.

Figura 5.



Elaborazioni SCICO su dati Infocamere.

<sup>(39)</sup> Atti del XX Comitato. SCICO, « Il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico a causa dell'emergenza sanitaria ».

Figura 6.



Elaborazioni SCICO su dati Infocamere.

La Commissione invita i competenti organismi investigativi e di *intelligence* finanziaria a proseguire su questo percorso, anche attraverso l'esecuzione di analisi più approfondite e dettagliate a livello territoriale (regioni, province, comuni), di dimensione delle imprese (grandi imprese, PMI, micro-imprese), di settore produttivo (per codici ATECO o altro parametro rilevante) e per parametri di bilancio, al fine di disporre di più precisi e significativi elementi di valutazione ai fini dell'inchiesta parlamentare avviata dalla Commissione.

#### 3.4.4 L'usura

Tra i vari interrogativi che ha posto l'emergenza epidemiologica da Covid-19 vi è senz'altro quello relativo all'accertamento delle reali dimensioni del fenomeno dell'usura conseguente alla crisi di liquidità che ha interessato molte famiglie, nonché le piccole e le medie imprese.

Come noto, l'usura, per le peculiari condizioni di sudditanza in cui versa la vittima del reato, è un fenomeno che tende a sfuggire a un corretto rilevamento ove fondato su statistiche ufficiali che facciano perno esclusivamente sul numero delle denunce.

Le denunce presentate, infatti, rappresentano solitamente la punta dell'*iceberg* dell'universo usurario, dove spesso accade che nemmeno gli stessi destinatari delle pratiche usuarie siano pienamente consapevoli della loro condizione di vittime di un reato.



Lo ricorda anche l'associazione Libera, in un recente rapporto redatto in pieno periodo di *lockdown*: l'usura « si basa spesso sulla mancata percezione della vittima di essere “stritolato” in un affare illecito, si basa sull'omertà e su un rapporto vittima usuraio mafioso che segue una dipendenza psicologica, quasi fisica. E per paura, ma talvolta anche per vergogna, difficilmente qualcuno si presenta dinanzi alle forze dell'ordine per denunciare »<sup>(40)</sup>.

Accentua, inoltre, la difficoltà di rilevamento dell'usura l'eterogeneità delle forme in cui questa espressione criminale si manifesta. La veste di carnefice non è più incarnata dalla classica figura del grigio e vorace usuraio della porta accanto, ma talvolta assume l'aspetto più subdolo del professionista, dell'imprenditore o del commerciante con il quale sino a poco tempo prima si intrattenevano ordinari rapporti d'affari, a loro volta espressioni di organizzazioni criminali più abili e scaltre, pronte a trarre profitto da uno scenario complessivo già compromesso da povertà e disagi sociali e a cogliere prontamente l'occasione di subentrare nella proprietà o nella gestione delle imprese.

Con tali premesse, va dunque valutato con ogni cautela il dato ufficiale che segnala un aumento assolutamente modesto (+6,5 per cento) dei reati di usura nel primo semestre del 2020 e, con una stima – relativa al periodo maggio-luglio 2020 – che vedrebbe addirittura un sensibile decremento (-26,8 per cento) delle segnalazioni e delle denunce contro tale fattispecie criminosa. Una possibile interpretazione, esclusivamente fondata su tali rilevazioni, porterebbe a ritenere che l'aumento registrato nel primo trimestre sia in qualche misura dovuto all'assenza dei ristori statali, con conseguente ricorso al credito parallelo, mentre nel secondo trimestre il decremento rilevato sia dovuto proprio all'inizio dell'erogazione dei ristori.

Una possibile correzione di tiro rispetto a tale interpretazione potrebbe essere offerta da una valutazione dei dati forniti dalla Guardia di finanza, non sul numero scarno delle denunce, ma sul confronto del valore complessivo dei proventi sequestrati connessi o derivanti dall'attività usuraria durante l'emergenza da Covid-19 rispetto ad un precedente periodo di normalità. Le Fiamme gialle rilevano, ad esempio, che nei primi sei mesi del 2020 il valore dei sequestri effettuati risulta più che raddoppiato rispetto all'analogo arco temporale del 2019<sup>(41)</sup>. Non solo. La Guardia di finanza ha rilevato come in non pochi casi l'usura è maturata in un contesto molto prossimo, se non proprio contiguo, ad ambienti riconducibili alla criminalità organizzata<sup>(42)</sup>.

<sup>(40)</sup> Libera, La tempesta perfetta, 2020. [https://www.libera.it/schede-1534-la\\_tempesta\\_perfetta](https://www.libera.it/schede-1534-la_tempesta_perfetta).

<sup>(41)</sup> *Ibidem*.

<sup>(42)</sup> Si citano ad esempio le seguenti operazioni della Guardia di finanza:

- operazione condotta dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Bari conclusasi nel maggio 2020 con la segnalazione all'autorità giudiziaria di oltre 100 responsabili, tra cui alcuni soggetti vicini ai sodalizi storici del capoluogo pugliese, per i delitti di usura ed estorsione attraverso il meccanismo dell'offerta « porta a porta », prestiti a piccoli imprenditori e famiglie in stato di bisogno impossibilitate ad accedere a forme di credito legale;

- esecuzione di una ordinanza di custodia cautelare del giugno 2020, da parte della Compagnia di Torre del Greco (NA), unitamente a un decreto di sequestro preventivo di circa 400.000 euro, nei confronti di tre soggetti gravemente indiziati dei reati di usura ed estorsione perpetrati ai danni di nove imprenditori operanti nel settore della commercializzazione del corallo;



Un'ipotesi di lavoro, dunque, è che in periodo di emergenza da Covid-19 il fenomeno usurario abbia non solo mantenuto una sua elevata tensione, sia pur sotto traccia, ma che sia anche diventato sempre più appannaggio delle organizzazioni criminali.

È noto come tradizionalmente sia l'usuraio ad approcciare per primo l'imprenditore in difficoltà. Conosce le sue difficoltà di accesso al credito bancario, è pronto a proporsi con sempre maggiore insistenza nell'offerta di denaro fresco.

È probabile, tuttavia, che in periodo di emergenza da Covid-19 si sia, invece, rafforzato un altro modello criminale, già da tempo noto agli inquirenti e alla Commissione parlamentare antimafia, dove invece sono le stesse imprese a cercare il contatto con le mafie, cui chiedono « protezione », la possibilità di accedere per loro tramite a commesse pubbliche, ma anche la possibilità di disporre di denaro fresco, come il prestito di denaro che risulterà a tassi usurari e insostenibili oppure, direttamente, con l'ingresso nel capitale sociale di nuovi soci, solitamente prestanome di esponenti mafiosi. Si tratta, dunque, di imprenditori che non sono solo o, meglio, non sono più vittime, ma sono imprenditori-speculatori che, tuttavia, avendo a che fare con le organizzazioni mafiose, fanno male i loro conti nell'avvalersi di quell'abbraccio mortale che va sotto il nome *welfare* criminale<sup>(43)</sup> cioè, in altri termini, di tutto quel complesso di servizi illeciti offerti dai sodalizi criminali.

In uno schema ancora più evoluto, si osserva, infine, l'ingresso della criminalità organizzata nei mercati finanziari con l'acquisto di crediti deteriorati, condotta che prelude all'acquisizione di *asset* societari di particolare interesse e, soprattutto, di quelli maggiormente colpiti dalla pandemia.

In quest'ottica, dunque, l'usura continuerebbe a rappresentare il grimaldello delle mafie per entrare nel mondo economico, per immettere capitali « sporchi » nell'economia legale, in un sordido circolo vizioso di riciclaggio e reimpiego, ma anche per arrivare a una sorta di « esproprio » delle imprese coinvolte.

---

- esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare dell'ottobre 2020, da parte del Gruppo di Firenze, nei confronti di due soggetti per usura e tentata estorsione nonché notifica del divieto di avvicinamento alla persona offesa (l'attività d'indagine, avviata nel periodo di *lockdown*, ha fatto emergere come la vittima si fosse avvicinata all'usuraio attraverso una collega di lavoro per ottenere una cifra modesta, utile a far fronte ad alcune spese correnti, subendo rapidamente pressanti richieste di interessi sempre maggiori, sino ad arrivare a un tasso del 300 per cento annuo, nonché intimidazioni e minacce);

- esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare del settembre 2020 da parte del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Catania nei confronti di un soggetto che sottoponeva a una crescente pressione estorsiva un imprenditore catanese attivo nel settore della ristorazione, in forte difficoltà anche a seguito della contrazione legata all'emergenza epidemiologica (in particolare, l'indagato, percettore tra l'altro, del reddito di cittadinanza, aveva prestato in più *tranches* a partire da febbraio 2020, una somma di denaro con l'applicazione di un tasso di interesse usurario superiore a 120 per cento su base annua);

- esecuzione a una ordinanza di applicazione di misure coercitive del novembre 2020 da parte del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Como nei confronti di tre individui che avevano esercitato pressioni usuarie ai danni di un imprenditore, con tassi di interesse annui oscillanti tra l'80 per cento e il 600 per cento, approfittando delle difficoltà della vittima derivanti da un forte indebitamento verso l'erario e dallo stato di crisi delle proprie imprese.

<sup>(43)</sup> *Ibidem*.

Nonostante l'usura appaia come una condotta criminale per certi versi « superata », nella nuova dimensione economico-finanziaria delle organizzazioni criminali, alcune conseguenze della sua pratica destano ancora un rilevante allarme sociale, soprattutto in una società che risente tuttora degli effetti del *lockdown* e dell'emergenza derivatane. Tale condotta condiziona fortemente la percezione della sicurezza, atteso che è spesso accompagnata da manifestazioni criminali connotate da forte aggressività.

Per altro verso, e ciò risulta ancor più grave, l'immissione di denaro delle organizzazioni criminali nell'economia legale, mortificando l'iniziativa economica, specie delle piccole imprese, offre alla malavita pericolosi spazi di infiltrazione nel tessuto economico legale, con ingerenza in settori delicati e, nello specifico momento, particolarmente redditizi.

I segmenti produttivi più esposti sono le piccole e medie imprese operanti soprattutto nel settore turistico, della ristorazione e del commercio. Va valutato l'impatto dell'usura e dell'infiltrazione criminale anche nel settore degli operatori nel settore del gioco o delle scommesse legali, tema che sarà oggetto di ulteriore approfondimento da parte della Commissione nelle sedi appropriate.

– Introdurre il « codice rosso » sull'usura che preveda la possibilità di avere strutture dedicate all'interno degli uffici di polizia in grado di intervenire con sollecitudine, ricevere le denunce e attivare tutte le misure di prevenzione previste dalla normativa antiusura.

– Rifinanziare adeguatamente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici, di cui all'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108.

– Subordinare l'erogazione dei contributi del Fondo alla nomina di un « tutor » della vittima che aiuti la stessa nell'impiego corretto delle somme erogate, cioè una « figura di accompagnamento » che assista l'imprenditore nel percorso di risanamento della sua attività.

– Potenziare le capacità investigative delle Forze di polizia affinché acquisiscano da varie fonti, ivi comprese le segnalazioni di operazioni sospette effettuate durante l'emergenza da Covid-19, informazioni sui casi di usura non denunciati dalle vittime, in particolare nei casi connessi alle organizzazioni criminali, e procedere celermente alle opportune indagini.

### 3.5 Gli indicatori di rischio rilevati

Nel corso delle audizioni svolte sono emersi alcuni primi elementi di orientamento in ordine a significativi indicatori di situazioni a rischio che potrebbero essere oggetto di ulteriore approfondimento da parte della Commissione nel prosieguo delle attività istruttorie connesse alla specifica inchiesta parlamentare.

#### 3.5.1 Il mutamento massivo dei codici ATECO delle imprese

Un primo aspetto di anomalia riguarda l'elevata frequenza con cui le imprese hanno provveduto a cambiare il proprio codice ATECO durante la pandemia.

I dati di Infocamere evidenziano che, sia nel primo sia nel secondo semestre 2020, c'è stato un aumento significativo del numero di variazioni di codici ATECO rispetto agli stessi periodi del 2019 (120.000 rispetto a 74.000 nel primo semestre; 100.000 rispetto a 62.000 nel secondo semestre)<sup>(44)</sup>.

Secondo Confindustria, il fenomeno potrebbe spiegarsi, almeno in parte, con l'esigenza avvertita da molte imprese di procedere ai necessari aggiornamenti dei settori di effettiva appartenenza, atteso che, ai fini delle aperture e dei ristori, i diversi provvedimenti emergenziali hanno operato importanti distinzioni, sulla base dei codici ATECO, tra produzioni essenziali e non e tra settori più o meno colpiti dalla pandemia<sup>(45)</sup>.

Tuttavia, il fenomeno osservato è di proporzioni talmente vaste da sottendere verosimilmente molteplici dinamiche, ad oggi ancora non pienamente accertate.

Non può escludersi che tra queste vi siano anche manipolazioni ad arte dei codici ATECO per finalità illecite, fenomeno che può assumere particolare rilevanza qualora interessi settori produttivi a particolare rischio di infiltrazione mafiosa e non sufficientemente vigilati.

### 3.5.2 La variazione degli assetti societari delle imprese

Un altro aspetto su cui la Commissione potrebbe focalizzare la propria attenzione riguarda le operazioni che comportano un sostanziale cambiamento dell'assetto di controllo delle imprese, tramite il trasferimento di azioni o quote per oltre il 50 per cento.

L'ipotesi di lavoro è che in piena pandemia si sia sviluppato, specie in particolari contesti geografici più vulnerabili, un diffuso affarismo particolarmente spregiudicato e predatorio sostenuto, sul piano finanziario, da capitali di dubbia provenienza affidati a liberi professionisti incaricati di rilevare il controllo di realtà aziendali in crisi perché in situazione di sovraindebitamento o anche per temporanee carenze di liquidità.

Secondo Confindustria, i dati che emergerebbero dalle rilevazioni Infocamere non sembrerebbero confermare tale ipotesi di lavoro. Al contrario, i dati rilevati evidenzierebbero, sia nel primo sia nel secondo semestre del 2020, addirittura una leggera flessione di tali operazioni rispetto al 2019 (16.000 da 21.000 nel 1° semestre; 22.000 da 24.000 nel secondo).

Questa lettura potrebbe essere tuttavia fuorviante, in quanto la contrazione del numero delle variazioni dell'assetto societario delle imprese sarebbe piuttosto da inscrivere all'interno di un più generale calo della « demografia di impresa » osservato nel primo anno della pandemia, cioè di una riduzione della popolazione delle imprese rispetto a quella relativa a tempi ordinari, per effetto di eventi come la natalità e la mortalità delle aziende<sup>(46)</sup>.

<sup>(44)</sup> Relazione depositata dall'avvocato Antonio Matonti, direttore dell'Area affari legislativi di Confindustria, nel corso dell'audizione del 28 gennaio 2020.

<sup>(45)</sup> *Ibidem.*

<sup>(46)</sup> *Ibidem.*

Al netto, dunque, di questo fattore occorrerebbe approfondire ulteriormente il tema, incrociando il dato dei passaggi di quote e azioni con quello delle cessioni delle licenze comunali, delle dimissioni e delle cessazioni dalle cariche gestionali prima della scadenza e di altri eventi significativi.

### 3.5.3 Il mancato dialogo tra imprese in crisi Covid-19 e organismi intermedi

Un ulteriore aspetto che potrebbe essere approfondito dalla Commissione attiene al rapporto esistente tra imprese in crisi e organismi rappresentativi delle categorie produttive.

Il rappresentante di Confindustria intervenuto in audizione <sup>(47)</sup> ha infatti segnalato che « nonostante l'impegno e l'attenzione del nostro sistema associativo sui temi della legalità e le numerose iniziative di sensibilizzazione promosse, le imprese in difficoltà spesso tendono a non vedere nell'Associazione (territoriale o di categoria) un interlocutore per queste problematiche ma anzi, al contrario, si allontanano dalla vita associativa ».

La Commissione ritiene sul punto di dover approfondire l'attività istruttoria, al fine di acquisire ulteriori elementi di informazione, anche tramite audizioni dei rappresentanti dalle altre confederazioni imprenditoriali, e di comprendere meglio le ragioni di questo particolarissimo « silenzio-radio », che le imprese sembrano aver voluto osservare nella ionosfera della pandemia.

Si tratta in effetti di dare risposta al seguente quesito: è semplice sfiducia verso l'associazione di categoria o è piuttosto un atteggiamento di massima omertà, che sottende ragioni di più profonda inquietudine ?

### 3.5.4 I settori a rischio

Secondo un *dossier* del Servizio centrale per l'investigazione criminalità organizzata della Guardia di finanza, la contingente crisi economica e finanziaria può agevolare i processi di infiltrazione delle organizzazioni criminali soprattutto nelle filiere produttive in espansione e in taluni servizi che, proprio in quanto essenziali, hanno interrotto l'attività, quali, ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti e la sanificazione. In questi settori, ritenuti a elevato profilo di rischio, la Guardia di finanza ha svolto una marcata azione investigativa <sup>(48)</sup>.

Emblematica è l'operazione « *Criminal Security* » (maggio 2020) in cui è emersa l'infiltrazione del *clan* camorristico Vanella Grassi nel settore della sanificazione dei locali commerciali. Le indagini hanno condotto all'arresto di sette persone collegate al *clan* per vari reati (tra i quali riciclaggio, trasferimento fraudolento di valori, estorsione, violenza), contestati anche con l'aggravante del metodo mafioso, nonché al sequestro di beni per oltre 10 milioni di euro <sup>(49)</sup>.

<sup>(47)</sup> *Ibidem.*

<sup>(48)</sup> Atti del XX Comitato. SCICO, *Il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico a causa dell'emergenza sanitaria.*

<sup>(49)</sup> *Ibidem.*

In un'altra operazione, eseguita a Catania, con il concorso di diverse componenti territoriali e speciali delle Fiamme gialle<sup>(50)</sup>, ivi incluso il gruppo aeronavale di Messina, sono stati assicurati alla giustizia nove soggetti risultati contigui alla locale criminalità di tipo mafioso dediti al traffico illecito di rifiuti e alla frode nelle pubbliche forniture, anche avvalendosi di pratiche corruttive nei confronti di funzionari pubblici, dai quali ricevevano informazioni sensibili coperte da segreto d'ufficio. L'autorità giudiziaria, oltre ad aver contestato al gruppo criminale il concorso esterno in associazione di tipo mafioso, ha disposto il sequestro preventivo di beni aziendali, quote ed azioni sociali per un valore complessivo di 116 milioni di euro, tra cui un milione di euro in contanti occultati in barili interrati nei pressi della discarica.

### 3.5.5 L'emergenza Covid-19 e l'illecita percezione di fondi pubblici

In relazione al rischio che la criminalità organizzata ed economico-finanziaria anche di tipo mafioso possa intercettare e drenare le provvidenze pubbliche governative funzionali al rilancio economico e al sostegno di aziende e cittadini in difficoltà finanziaria, la Guardia di finanza, fin dalle prime fasi dell'emergenza sanitaria, ha sviluppato diverse attività investigative, con l'obiettivo di reprimere ogni forma di inquinamento dell'economia legale<sup>(51)</sup>.

In particolare, l'operazione « *Background* », conclusa dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Ancona e dallo SCICO, ha consentito di trarre in arresto dodici soggetti, tra cui un commercialista radiato dall'Ordine, compartecipi in un'organizzazione per delinquere che, tramite una galassia di società, anche in gran parte fittizie, era dedita alla frode fiscale, alla bancarotta e al riciclaggio.

Come emerso nel corso dell'indagine, gli interessi del gruppo criminale non si esaurivano nella consumazione di complesse frodi fiscali ma si estendevano all'accaparramento dei sussidi pubblici di sostegno economico connessi all'emergenza pandemica, mediante il disegno criminoso del principale indagato diretto a far figurare fittizi volumi d'affari palesati dal reticolo delle aziende coinvolte<sup>(52)</sup>.

Il successivo sviluppo di accertamenti patrimoniali ha consentito di individuare tredici società, con relativi compendi aziendali e quote societarie, tre appartamenti e sette autoveicoli, per un valore complessivo di oltre 13 milioni di euro, sottoposti a successivo sequestro preventivo finalizzato alla confisca nel mese di ottobre 2020.

Nella medesima direzione si pone l'operazione di polizia giudiziaria « *Habanero* », condotta dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Milano, culminata con l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare

<sup>(50)</sup> L'operazione « *Mazzetta Sicula* », conclusasi nel mese di giugno 2020, è stata condotta dal Nucleo di polizia economico-finanziaria di Catania, dallo SCICO e dal Gruppo aeronavale di Messina.

<sup>(51)</sup> Atti del XX Comitato. SCICO, Il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico a causa dell'emergenza sanitaria.

<sup>(52)</sup> *Ibidem*.

nei confronti di dieci soggetti e il sequestro di beni e disponibilità finanziarie, per un importo complessivo di oltre 7,5 milioni di euro<sup>(53)</sup>.

Dalle indagini è emerso il coinvolgimento di esponenti legati alle cosche calabresi della 'ndrangheta da tempo insediatisi in Lombardia e in Piemonte, dediti alla commissione di vari delitti, tra cui il riciclaggio, l'estorsione, i reati fallimentari, l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, la truffa ai danni dello Stato, mediante infiltrazioni in varie società lombarde attive nel commercio di metalli ferrosi<sup>(54)</sup>.

In particolare, il principale indagato aveva ottenuto, rispetto a tre società coinvolte nel sistema fraudolento, un contributo a fondo perduto correlato all'emergenza sanitaria, attestando un volume d'affari non veritiero mediante le false fatture connesse a operazioni risalenti all'anno precedente<sup>(55)</sup>.

### 3.5.6 Il rischio emergente dalle analisi dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)

Negli scenari sopra descritti, un ruolo fondamentale è svolto dai presidi antiriciclaggio previsti dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, a tutela dell'integrità dell'economia legale e, in particolare, attraverso l'approfondimento sotto il profilo finanziario delle segnalazioni di operazioni sospette di competenza dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia.

Secondo quanto riferito in audizione dal Direttore, dottor Claudio Clemente<sup>(56)</sup>, l'UIF ha seguito l'evoluzione della prima legislazione d'urgenza, richiamando l'attenzione sulle misure che avrebbero potuto prestarsi ad abusi da parte della criminalità finanziaria e, in particolare, su quelle dirette a sostenere la liquidità mediante forme di credito assistite da garanzia pubblica.

In considerazione di ciò, l'UIF, come del resto altri interlocutori istituzionali e Forze di polizia, aveva suggerito al legislatore l'adozione di accorgimenti e modifiche normative quali: l'impiego del « conto dedicato », al fine di agevolare la tracciabilità dei flussi finanziari ottenuti in conseguenza dell'accesso al credito (previsto solo con riguardo ai finanziamenti garantiti da SACE Spa); il richiamo, poi inserito nella normativa, al necessario rispetto degli obblighi antiriciclaggio nella fase di concessione dei finanziamenti garantiti<sup>(57)</sup>; la previsione di flussi informativi all'UIF sui dati attinenti ai finanziamenti garantiti da SACE Spa<sup>(58)</sup>.

A tal proposito si potrebbe pensare a meccanismi di tracciabilità dei flussi di risorse finanziarie destinate alle imprese e del loro utilizzo coerente

<sup>(53)</sup> *Ibidem.*

<sup>(54)</sup> *Ibidem.*

<sup>(55)</sup> *Ibidem.*

<sup>(56)</sup> XX Comitato, audizione del dottor Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), 28 gennaio 2021.

<sup>(57)</sup> La norma ribadisce che, per le richieste di finanziamenti garantiti da SACE Spa e dal Fondo di garanzia per le PMI, restano fermi gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette (articolo 1-bis, comma 5, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40).

<sup>(58)</sup> Proposta non recepita nella normativa vigente.



con le finalità previste dalle norme, attraverso l'indicazione di conti correnti dedicati e l'assegnazione di un codice identificativo.

Per supportare i destinatari degli obblighi antiriciclaggio, l'UIF ha emanato apposite linee guida contenenti indicazioni sui possibili fenomeni criminali collegati alla pandemia <sup>(59)</sup>.

Anche a seguito di tali sollecitazioni, nel primo semestre del 2020 la UIF aveva ricevuto 663 segnalazioni di operazioni sospette collegate all'emergenza da Covid-19: il 59 per cento riguardava sospetti (in molti casi rivelatisi fondati) di truffe e illeciti nella fornitura di strumenti e dispositivi sanitari, nonché difficoltà nell'adeguata verifica; il restante 41 per cento era connesso a operatività anomala in contanti comunque collegata alla fase di *lockdown* <sup>(60)</sup>.

L'UIF ha rappresentato di aver definito, nei propri processi di lavoro, specifici criteri per la ricerca, l'estrazione e la marcatura delle segnalazioni connesse con l'emergenza sanitaria, nonché un sistema di classificazione di tali segnalazioni in base ai rischi sottostanti, in modo da poter rilevare prontamente le anomalie collegate a sospetti di reati ovvero la presenza di soggetti già coinvolti in indagini o procedimenti e realizzare un celere ed efficace coordinamento con gli organi investigativi, focalizzato su tale tipologia di segnalazioni.

Per una esecuzione più puntuale degli approfondimenti relativi alle casistiche Covid-19, l'UIF ha fatto ricorso alla collaborazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) con la quale sono state avviate procedure di *matching* tra i nominativi delle segnalazioni Covid-19 e i nominativi presenti nelle banche-dati della DNAA, in modo da identificare prontamente le situazioni di massimo rischio di coinvolgimento della criminalità mafiosa.

È stato altresì promosso un tavolo tecnico a partecipazione più vasta dove, oltre all'UIF e alla DNAA, prendono parte anche la Guardia di finanza e l'Agenzia delle dogane, in ragione dei rispettivi ruoli nelle attività di controllo in ingresso e in uscita di « merce sensibile » dagli spazi doganali nazionali.

### 3.5.7 L'azione a supporto dei soggetti segnalanti nell'individuazione dei rischi

Le attività di osservazione e analisi condotte dall'UIF hanno condotto all'elaborazione di alcuni modelli di rischio utili alle banche e agli altri soggetti obbligati dalla normativa antiriciclaggio per intercettare le situazioni di sospetto connesse alla crisi da Covid-19.

---

<sup>(59)</sup> Comunicazione del 16 aprile 2020 sulla prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19. Con la precedente comunicazione del 27 marzo 2020 erano state dettate prime misure a carattere temporaneo e avvertenze per mitigare l'impatto sui soggetti tenuti alla trasmissione di dati e informazioni nei confronti della UIF.

<sup>(60)</sup> In generale, durante questa fase si è evidenziata una drastica riduzione dell'operatività in contanti, rilevabile anche dalle comunicazioni oggettive che mostrano una diminuzione di prelievamenti e versamenti, fra i mesi di marzo e maggio, di oltre il 40 per cento rispetto alla media dei mesi precedenti.

a) Un primo fronte riguarda i possibili illeciti utilizzi dell'ampliamento delle detrazioni fiscali temporaneamente riconosciute dal cosiddetto « decreto rilancio » a fronte dell'esecuzione di specifici interventi, unitamente alla possibilità di cedere in maniera generalizzata i relativi crediti di imposta, al fine di agevolarne la monetizzazione<sup>(61)</sup>. L'UIF segnala<sup>(62)</sup> rischi connessi con: l'eventuale natura fittizia dei crediti stessi; la presenza di cessionari dei crediti che utilizzano capitali di possibile origine illecita; lo svolgimento di abusiva attività finanziaria da parte di soggetti privi delle prescritte autorizzazioni che effettuano plurime operazioni di acquisto di crediti da un'ampia platea di cedenti<sup>(63)</sup>.

Con riferimento al trasferimento a terzi del credito fiscale, non sono stabilite limitazioni al numero di cessioni né alla tipologia di cessionari ammissibili. La cessione può avvenire sia in favore di banche e intermediari finanziari sia di altri soggetti non tassativamente indicati, quali fornitori di beni e di servizi necessari alla realizzazione degli interventi, persone fisiche, società ed enti. Ne deriva in astratto la possibilità che capitali illeciti siano utilizzati per acquisti di crediti fiscali, con l'obiettivo di riciclarli.

La Commissione è dell'avviso che occorra monitorare attentamente l'operatività nel comparto, soprattutto nel caso di crediti acquistati in misura massiva, per importi di rilevante ammontare e in relazione ad altri indicatori di rischio soggettivi e oggettivi.

b) Una seconda area di monitoraggio della UIF riguarda l'operatività dei soggetti che accedono ai molteplici benefici previsti dalla legislazione « anti-Covid-19 » (quali finanziamenti assistiti da garanzia pubblica e contributi a fondo perduto) e a tutte le altre agevolazioni disciplinate da provvedimenti legislativi che, seppure non direttamente riguardanti la gestione dell'emergenza, possono essere comunque utilizzati per fronteggiare la crisi indotta dalla pandemia<sup>(64)</sup>.

L'UIF ha rilevato comportamenti anomali che sottendono condotte distrattive, quali inusuali prelevamenti di contante o altri utilizzi non in linea con le finalità del beneficio concesso. In particolare, sono emersi giri di fondi su conti correnti personali o intestati a soggetti che presentano evidenti collegamenti con i beneficiari delle erogazioni, rimborsi di finanziamenti dei soci, trasferimenti verso l'estero o a favore di nominativi ricorrenti operanti in settori economici non compatibili con l'attività del cliente o accompagnati da motivazioni generiche<sup>(65)</sup>.

<sup>(61)</sup> Articoli 119, 120, 121 e 122 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>(62)</sup> XX Comitato, audizione del dottor Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), 28 gennaio 2021.

<sup>(63)</sup> Già negli schemi rappresentativi di comportamenti anomali concernenti operatività connesse con illeciti fiscali, pubblicati il 10 novembre 2020, la UIF aveva evidenziato, in via generale, la possibilità di condotte fraudolente collegate a cessioni di crediti fittizi. In uno di tali schemi sono state, in particolare, delineate le anomalie più ricorrenti e significative sotto il profilo soggettivo dei cedenti o cessionari dei crediti e sotto quello oggettivo dei comportamenti individuati. Anche in funzione dell'individuazione di eventuali sospetti di comportamenti preordinati alla creazione artificiosa dei medesimi crediti, va valorizzato l'intervento dei professionisti cui compete il rilascio di visti di conformità e asseverazioni.

<sup>(64)</sup> XX Comitato, audizione del dottor Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), 28 gennaio 2021.

<sup>(65)</sup> *Ibidem*.

Una misura che è in grado di mitigare il rischio di un utilizzo anomalo dei benefici pubblici è lo strumento del conto dedicato la cui applicazione, però, la normativa emergenziale vigente ha limitato ai soli finanziamenti garantiti da SACE Spa. La Commissione, al riguardo, propone al legislatore un uso più ampio dei conti dedicati, sempre nella misura in cui non appesantisca eccessivamente l'ordinario corso degli affari e non si riduca a una semplice incombenza di ordine burocratico per le imprese interessate.

Inoltre, nella gestione delle provvidenze pubbliche (benefici e agevolazioni anti-Covid-19) accade che spesso intervengano più banche oppure più strutture di un medesimo intermediario, il che può comportare un'atomizzazione del quadro informativo a detrimento delle necessarie esigenze di controllo, anche degli eventuali vincoli di destinazione <sup>(66)</sup>.

È invece necessario, come del resto segnalato dall'UIF nel corso della sua audizione, che le fasi di istruttoria, erogazione e monitoraggio delle modalità di utilizzo del rapporto sul quale confluiscono le misure di sostegno non vadano considerate indipendenti l'una dall'altra, ma siano collegate e collegabili nel loro insieme. Occorre, pertanto, che proprio in questo periodo emergenziale si sviluppino, in forza della normativa anti-riciclaggio (articolo 39, comma 5, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231), adeguate sinergie fra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio (banche, intermediari, professionisti), per assicurare efficaci scambi informativi, trasparenza delle procedure e rafforzamento delle verifiche, con l'obiettivo di intercettare prontamente sospetti meritevoli di segnalazione.

In questo contesto, con riguardo più specifico ai temi della presente Relazione, assume particolare rilievo, nella condivisione delle informazioni, il profilo dei soggetti che presentano le istanze di ammissione ai benefici, specie se noti per il coinvolgimento in indagini o per la connessione con contesti criminali <sup>(67)</sup>.

c) Anomalie sintomatiche di illeciti connessi con le forniture di prodotti medicinali o dispositivi di protezione possono essere rappresentate dalla presenza di società che offrono attività d'intermediazione nel settore sanitario, quando essa non rientri nel loro oggetto sociale ovvero vi sia stata inclusa di recente o i cui volumi non appaiano coerenti con il fatturato dei precedenti esercizi <sup>(68)</sup>.

La Commissione ritiene che i livelli di attenzione delle istituzioni debbano essere massimi e commisurati al rischio alto che in tali complesse procedure si annidino gli interessi delle più evolute forme di criminalità organizzata e, in particolare, di quelle strutturate a operare su una scala internazionale, con elevata disponibilità di mezzi finanziari e adeguate

<sup>(66)</sup> *Ibidem.*

<sup>(67)</sup> Il livello di attenzione sarà ancora più elevato in presenza delle seguenti situazioni a rischio: l'eventuale riluttanza a fornire le informazioni necessarie per la concessione del beneficio richiesto così come la comunicazione di dati inattendibili ovvero non coerenti con le finalità e i contenuti della misura attesa; il riscontro di anomalie nella documentazione presentata, come ad esempio incongruenze, alterazioni o contraffazioni; la presenza di soggetti che, anche operando in veste di consulenti, sembrano assumere una regia unitaria dell'operatività rilevata o ricorrono ripetutamente, nelle varie fasi strumentali, all'ottenimento delle misure di sostegno; l'esistenza di collegamenti con Paesi o aree geografiche a rischio elevato.

<sup>(68)</sup> XX Comitato, audizione del dottor Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), 28 gennaio 2021.

entrate nei primari livelli decisionali delle imprese coinvolte nonché in ambito politico.

A tale ultimo riguardo, assumono rilevanza le verifiche rafforzate, previste dalla normativa antiriciclaggio, sulle persone politicamente esposte (PEP) che possono fungere da interessati mediatori, *trait-d'union* o facilitatori di affari sul mercato parallelo dei farmaci e dei dispositivi di protezione.

d) La minor disponibilità all'utilizzo di sportelli bancari tradizionali, dovuta alle cautele imposte dal distanziamento, accresce i rischi connessi al più diffuso ricorso alle attività telematiche che, ad avviso dell'Unità di *Intelligence* finanziaria della Banca d'Italia, devono essere monitorate sulla base di regole al passo con le nuove tecnologie <sup>(69)</sup>.

Nell'attuale contesto il rischio di reati informatici e di attività fraudolente è anche legato alla ricorrenza di diverse tipologie di operazioni realizzabili attraverso strumenti di pagamento basati su *app mobile* « ATM evoluti » e, in generale, avvalendosi dell'offerta di nuovi intermediari sempre più orientati alla prestazione di servizi « a distanza ». I vantaggi connessi all'uso di queste nuove tecnologie – in termini di rapidità, versatilità e riduzione dei costi – non sembrano tuttavia accompagnarsi di pari passo con il necessario contestuale rafforzamento dei controlli per mitigare il rischio di un utilizzo distorto per finalità illecite.

L'incremento delle attività a distanza ha favorito anche il crescente utilizzo di valute virtuali, comparto in cui si sono recentemente registrati livelli di cambi in valute legali molto significativi. Vi è l'esigenza di completare l'attuazione della normativa di settore, in linea con gli *standard* internazionali in materia antiriciclaggio.

### 3.5.8 La pandemia e le segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio

Durante il 2020, primo anno della pandemia, l'Unità di informazione finanziaria (UIF) ha ricevuto dal sistema bancario e dagli altri soggetti obbligati 113.187 segnalazioni di operazioni sospette (+7 per cento rispetto al 2019) <sup>(70)</sup>.

Significativo è stato il numero di segnalazioni direttamente riconducibili, secondo i criteri di selezione e analisi della UIF, al fenomeno Covid-19. Si tratta di 2.257 segnalazioni di operazioni sospette (circa il 2 per cento del totale) di cui la gran parte (1.502) ricevute nella seconda metà dell'anno, con un forte aumento (da 667 milioni di euro a 5,2 miliardi di euro) degli importi delle operazioni riferibili principalmente a tentativi di truffe nell'ambito dell'emergenza sanitaria. Oltre a tali segnalazioni, riconducibili direttamente agli effetti della pandemia, si registra un incremento delle segnalazioni concernenti sospetti di abuso di finanziamenti pubblici, abusivismo finanziario, usura, nonché relativi all'utilizzo di polizze di

<sup>(69)</sup> *Ibidem*.

<sup>(70)</sup> Dati forniti nel corso dell'audizione di Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), del 28 gennaio 2021.

pegno. Poco più del 20 per cento delle segnalazioni Covid-19 sono relative a operatività in contanti ritenuta anomala.

Le segnalazioni per Covid-19, proporzionalmente più frequenti nel Lazio rispetto alle altre regioni, provengono nella quasi totalità dal mondo bancario e postale (2.128 segnalazioni), mentre agli intermediari finanziari, agli operatori non finanziari e ai professionisti sono complessivamente riconducibili 117 segnalazioni. La collaborazione in materia di emergenza pandemica fornita dagli uffici pubblici (12 comunicazioni), seppur molto ridotta in termini assoluti, risulta superiore a quella prestata per altri fenomeni criminali. Si tratta di operatività consistenti dal punto di vista economico e che offrono significativi spunti utili all'analisi finanziaria.

Con riguardo al comparto dei giochi, si è registrata una complessiva contrazione delle segnalazioni (-11 per cento rispetto al 2019) attribuibile alle misure restrittive imposte per la gestione dell'emergenza. Il calo, come prevedibile, ha interessato gli operatori tradizionali dei comparti *slot machine*, *videolottery* e sale bingo, a fronte di un aumento di segnalazioni riferite al gioco *online* (+67 per cento). Le difficoltà degli operatori abilitati hanno ampliato le opportunità di esercizio illegale o abusivo delle attività.

In un quadro di valutazione complessiva delle segnalazioni ricevute nel primo anno della pandemia, l'UIF rileva un dato piuttosto preoccupante.

L'organismo antiriciclaggio della Banca d'Italia, infatti, rileva un forte inserimento della criminalità organizzata nelle operazioni sospette connesse con la fase pandemica: in ben 341 segnalazioni Covid-19 sono risultati coinvolti soggetti presenti anche nei database della Direzione nazionale antimafia antiterrorismo come potenzialmente collegati ad associazioni mafiose <sup>(71)</sup>.

Il processo di penetrazione sembra essersi realizzato in due distinti momenti. Nella fase iniziale dell'epidemia è emerso l'interesse anche di soggetti presumibilmente legati ad ambienti della criminalità organizzata a entrare nel comparto della produzione o della commercializzazione di prodotti sanitari, medicali e di dispositivi di protezione individuali.

Sulla base di analisi ed approfondimenti effettuati dall'UIF e dagli organismi investigativi antiriciclaggio (Guardia di finanza e DIA), tale ingresso sarebbe avvenuto, in una prima fase, secondo uno schema che ha visto alcune imprese di dimensioni non rilevanti rapidamente riconvertire i propri processi dal tessile verso la produzione di mascherine e altri dispositivi di protezione, con la quasi contestuale assunzione, da parte di soggetti di dubbio profilo, di ruoli operativi e con il ricorso a soggetti interposti per il controllo di attività imprenditoriali o commerciali, dopo la modifica dell'oggetto sociale. Significative di questa fase le frodi connesse alla vendita (ed eventuale mancata consegna) di dispositivi di protezione a prezzi apparentemente sproporzionati rispetto a quelli di mercato e, in qualche caso, l'aggiudicazione delle commesse, a seguito di gare pubbliche,

<sup>(71)</sup> XX Comitato, audizione del dottor Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), 28 gennaio 2021.

a imprese i cui esponenti detenevano interessenze in società destinatarie di interdittive antimafia<sup>(72)</sup>.

In una seconda fase, sono emerse con maggior frequenza ipotesi di vere e proprie infiltrazioni nelle imprese e tentativi di appropriazione di fondi pubblici destinati al sostegno all'economia, con operazioni simulate per preconstituire i requisiti per l'accesso ai fondi. Sono emerse probabili regie unitarie perpetrate anche con l'intervento di consulenti e professionisti.

Emblematiche in tal senso alcune segnalazioni riguardanti l'attività di gruppi criminali di tipo mafioso che, attraverso dichiarazioni fiscali false o fuorvianti, ottenevano in modo fraudolento rimborsi IVA poi trasferiti all'estero. I proventi dei reati venivano, quindi, reintrodotti in Italia in contanti ovvero attraverso la cessione di quote societarie la cui entità non trovava riscontro nei corrispettivi riportati negli atti di cessione. Ulteriori successive segnalazioni hanno rivelato che alcune società coinvolte in questo schema operativo hanno utilizzato il falso fatturato generato dalla frode IVA per creare artificiosamente il requisito necessario all'ottenimento di prestiti e contributi pubblici non rimborsabili, concessi nel contesto delle misure volte a sostenere il sistema economico a seguito dell'emergenza Covid-19.

### 3.5.9 La sperimentazione di nuovi indicatori di rischio Covid-19 in materia di antiriciclaggio

L'analisi dell'infiltrazione della criminalità organizzata nei finanziamenti assistiti da garanzia pubblica ed erogati in connessione con l'emergenza Covid-19 sta beneficiando anche dell'utilizzo sperimentale da parte della Banca d'Italia di un innovativo indicatore di rischio di infiltrazione per le imprese. Sulla base dell'analisi dei bilanci di un campione di aziende sequestrate dall'autorità giudiziaria, sono state identificate varie caratteristiche che ricorrono nella struttura economica e finanziaria delle imprese infiltrate al fine di costruire uno specifico indicatore.

Questa nuova metodica di analisi, sebbene ancora in fase sperimentale, sta fornendo i primi incoraggianti risultati e potrebbe contribuire, nell'attuale situazione emergenziale, a individuare contesti criminali di potenziale interesse nelle segnalazioni di operazioni sospette. L'indicatore potrebbe inoltre segnalare anomale concentrazioni, presso singole banche o intermediari, di finanziamenti con garanzia pubblica in favore di imprese ad alto rischio di infiltrazione mafiosa<sup>(73)</sup>.

## 3.6 Gioco legale e illegale

Nel periodo della pandemia l'offerta legalizzata di gioco d'azzardo è stata interessata da fenomeni che devono essere attentamente analizzati per le potenziali correlazioni con le attività delle consorterie mafiose. Da tempo

<sup>(72)</sup> *Ibidem.*

<sup>(73)</sup> *Ibidem.*



tali organizzazioni, oltre a gestire servizi clandestini, si sono adoperate per acquisire direttamente – o indirettamente tramite prestanome – il controllo di punti di raccolta regolari. I principali motivi di questo interesse risiedono nell'opportunità di riciclaggio di denaro e negli ingenti ricavi che tali attività consentono, soprattutto con l'adozione di sistemi di manipolazione delle modalità di gioco e di elusione fiscale.

Audito dalla Commissione antimafia, il Comandante generale della Guardia di finanza, generale Giuseppe Zafarana, ha riferito che « il settore dei giochi e delle scommesse è un settore particolarmente esposto alle mire della criminalità organizzata » anche a causa della « tendenza ad assumere la gestione dei circuiti legali, ovvero a fornire al pubblico, tramite esercizi commerciali compiacenti o asserviti, la possibilità di avvalersi dell'offerta clandestina su piattaforme *online* ».

Indagini recentemente acquisite hanno, infatti, rivelato l'esistenza di estese organizzazioni che, fin dal 2014, infiltravano le reti dell'offerta legale, attraverso connivenze o intimidazioni agli operatori autorizzati.

In questo scenario, va considerato che durante la pandemia, per lunghi periodi, buona parte dell'offerta pubblica basata su rete fisica, analogamente ad altri settori commerciali (ristoranti, cinema, impianti sportivi), è stata chiusa o limitata, al fine di contenere la circolazione del *virus* Sars-Cov-2.

Tali disposizioni hanno dato luogo a un parziale spostamento dei consumi verso altri canali non soggetti alle restrizioni, in particolare verso l'offerta « a distanza » e l'*online* vero e proprio, entrambi con accesso dalla rete *internet*.

Nei periodi successivi all'introduzione delle chiusure si osserva, in effetti, un aumento della raccolta legale in questi settori, che deve essere attentamente ponderato, anche alla luce del fatto che il volume di gioco *online* si mostrava in crescita già prima dell'emergenza pandemica, con una progressione lineare costante negli ultimi 4-5 anni e dunque, per stimare l'effetto delle chiusure, dall'aumento complessivo registrato andrebbe scorporato il *trend* di crescita già in atto.

In secondo luogo, dai dati raccolti dall'Istituto di fisiologia clinica (IFC) del Consiglio nazionale delle ricerche di Pisa durante il *lockdown*, emerge che una minima parte di chi giocava nei punti di offerta fisici avrebbe iniziato a giocare *online*, quindi l'aumento dei volumi sarebbe determinato prevalentemente da giocatori che già praticavano gioco d'azzardo, anche tramite la rete *internet* (indipendentemente dalla natura legale o illegale dei siti): tra questi uno su tre avrebbe aumentato i consumi.

Da queste analisi risulta pertanto che solo una parte della domanda fidelizzata dai servizi di raccolta fisica si sarebbe effettivamente spostata sull'*online*.

Dopo la fine del *lockdown*, risulta che la quota di mercato *online* è tornata, in termini tendenziali, ai livelli precedenti. Ora, tali rilievi meritano di essere valutati secondo il generale profilo che attiene l'interesse delle questioni trattate in questa Relazione: occorre, cioè, valutare se le trasformazioni e le variazioni occorse per via delle restrizioni attuate contro lo sviluppo della pandemia portino a delle

mutazioni di carattere stabile e a regime, oppure non si risolvano in tendenze transitorie e quindi siano riassorbite, al momento del ritorno all'ordinario svolgimento dell'attività.

In ogni caso, le ulteriori chiusure hanno nuovamente cambiato il quadro e, per capire se in questi ulteriori mesi si siano stabilizzati nuovi modelli di consumo, dovrà essere valutata la situazione che si determinerà dopo le riaperture di luglio 2021.

Non può escludersi che una parte del maggior consumo *online*, possa essere intercettata – attraverso siti clandestini – dall'offerta illegale che in questo settore era già presente e in ascesa. Analogamente va verificato se le chiusure abbiano determinato la comparsa di nuovi punti di offerta clandestina anche per il gioco d'azzardo su rete fisica.

Vale qui riportare le dichiarazioni del Capo della Polizia, prefetto Gabrielli, nell'aprile del 2020: « La chiusura delle sale giochi e l'interruzione delle scommesse sportive e dei giochi gestiti dai Monopoli di Stato potrebbero aumentare il ricorso al gioco d'azzardo illegale *online* ».

Tale preoccupazione è stata immediatamente presa in attenta considerazione da questa Commissione, che sta organizzando e rielaborando i dati pervenuti, anche se una valutazione appare complessa e richiede l'acquisizione di maggiori elementi. Ancora una volta, si potrà procedere in tal senso in sede di studio analitico da parte del IV Comitato – influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme – istituito in seno a questa Commissione.

Atteso comunque che, trattandosi di attività illecite, non si hanno riscontri diretti sui volumi di affari e che un loro possibile aumento può essere unicamente stimato in via indiretta, sulla base di dati correlabili (numero di indagini, arresti, sequestri, numero di processi, condanne), il dato deve essere poi ponderato alla luce di altri fattori, che altrimenti potrebbero risultare distorsivi.

Le attività investigative in questo settore sono complesse e non di rado nascono incidentalmente come costola di altre indagini in corso, dalle quali in sostanza si manifestano come supplementi investigativi; possono dunque richiedere anni ed è necessario verificare quali fatti risalgono al periodo pre-pandemia e quali siano effettivamente riferibili al periodo delle chiusure.

Va, inoltre, considerato che proprio gli allarmi lanciati dalla magistratura inquirente e dalle Forze dell'ordine hanno portato a una maggiore pressione investigativa. Sarà necessario dunque acquisire i dati su più annualità e riportare il volume emergente di attività criminali al volume di attività investigativa prodotta dalle Forze dell'ordine e di polizia giudiziaria, inclusi quindi gli ispettori dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la quale, come ha riferito in audizione il direttore Minenna, ha rafforzato i controlli e avviato il coordinamento di prevenzione del gioco illecito (Co.Pre.G.I.) di concerto con tutte le istituzioni preposte. È possibile, dunque, che l'aumento dei volumi di illegalità scoperti sia dovuto a una maggiore efficacia dell'azione repressiva e preventiva e rappresenti dunque un dato in certa parte confortante.

Occorre da ultimo valutare se le chiusure degli esercizi di gioco legale non possano aver favorito le organizzazioni mafiose che, in certa misura ed in talune circostanze di conclamata infiltrazione, traevano vantaggio da tali attività. Quest'ultimo quesito potrà essere certamente evaso attraverso un attento e capillare studio svolto in sede di istruttoria del citato IV Comitato della Commissione.

In conclusione, si concorda nel dover valutare un possibile incremento dell'attività criminale nei settori dell'offerta di gioco d'azzardo nel periodo della pandemia da SARS-CoV-2. Il possibile nesso di causalità con le « chiusure », al momento, rappresenta uno stimolo a mantenere alta l'attenzione e richiede ulteriori approfondimenti per dare risposte più esaustive nel prossimo futuro.

### 3.7 Enti locali

L'emergenza epidemiologica da Covid-19, senza un'adeguata azione di vigilanza preventiva e una pronta azione repressiva, può passare alla storia come la più grande opportunità per le mafie di penetrare ancora di più nell'economia legale e nel tessuto politico-amministrativo, oltre al livello già alto emerso dalle inchieste giudiziarie e già evidenziato in precedenti relazioni della Commissione parlamentare antimafia e in quelle periodicamente pubblicate dagli apparati investigativo-giudiziari, tra cui la Direzione investigativa antimafia e la Direzione nazionale antimafia.

Con il *lockdown* e le varie restrizioni decise dalle autorità nel corso del 2020 e dei primi mesi del 2021, si è assistito alla forzata chiusura di molte imprese e attività commerciali e artigianali nonché di scuole e università. Questa situazione ha inciso sensibilmente sull'economia, sulla salute e sulla vita di milioni di persone, tanto da spingere alcuni autorevoli osservatori a parlare di « scenario post-bellico » e di una situazione ancora più grave di quella generata dalla crisi finanziaria del 2008. In tale contesto, infatti, l'economia è stata messa in ginocchio, sono aumentati il debito pubblico, le disuguaglianze, la povertà e la precarietà del lavoro, come hanno rilevato, tra gli altri, l'ISTAT, la Banca d'Italia e l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ). Nei prossimi mesi, con la fine del blocco dei licenziamenti, si assisterà a un sensibile aumento della disoccupazione. Le parti sociali più colpite sono stati i giovani, le donne e gli anziani.

Come evidenziato nelle relazioni dell'Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, istituito presso il Ministero dell'interno, è probabile che le organizzazioni mafiose, insieme ad alcune compagini politiche di natura estremista e a frange delle tifoserie calcistiche, contribuiscano ad alimentare e a strumentalizzare il disagio e la rabbia dei cittadini. Alcune fasce sociali, a causa del Covid-19, si sono viste progressivamente impoverite e senza occupazione, in particolare nel Mezzogiorno, dove si concentra la maggior parte della cosiddetta « economia

non osservata», all'interno della quale lavora un congruo numero di persone in modo irregolare e senza alcun tipo di tutela<sup>(74)</sup>.

A causa della pandemia, la disponibilità di risorse di molte famiglie e di tanti imprenditori, commercianti e artigiani si è sensibilmente ridotta oppure è venuta a mancare. L'accesso al credito, nonostante una serie di provvedimenti straordinari emanati dal Governo e dal Parlamento nel corso degli ultimi mesi, non risulta essere stato né semplice né rapido, avendo dovuto rispondere a un ingente numero di domande di sostegno, in tempi strettissimi, cercando di coniugare contemporaneamente velocità di intervento, controllo – seppur ridotto – e tracciabilità dei fondi stanziati, al fine di ridurre abusi, frodi e truffe.

Le consorterie mafiose, al contrario, in questo momento di crisi, dispongono di molto denaro frutto di una serie di reati, tra cui spicca senza ombra di dubbio il traffico di sostanze stupefacenti, come documentano le relazioni periodiche della Direzione centrale per i servizi antidroga<sup>(75)</sup>. Grazie ai capitali di cui dispongono, alla mancanza di procedure e intralci di tipo burocratico, alla complicità e alla connivenza della cosiddetta « area grigia » (liberi professionisti, imprenditori, esponenti del mondo bancario, finanziario, politico e anche della magistratura e delle Forze di polizia) le mafie operano come un sistema bancario parallelo in grado di agire con rapidità. Per un verso, le consorterie mafiose finanziano imprenditori e famiglie in difficoltà – sia a tassi usurari che a tassi concorrenziali con quelli bancari – dall'altro investono acquistando, a prezzi inferiori a quelli vigenti in una normale situazione di mercato, le imprese e le attività commerciali i cui titolari temono di non essere in grado di reggere per il futuro. L'obiettivo delle mafie, come evidenziato dal Procuratore nazionale antimafia nonché dal Direttore dell'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia durante le audizioni svolte dinanzi alla Commissione parlamentare antimafia<sup>(76)</sup>, è l'acquisizione di aziende e attività commerciali, per rafforzare ed espandere la propria presenza nel settore economico e nei mercati, oltre che in territori diversi da quelli originari.

Nella sua ultima relazione annuale, il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative *antiracket* ed antiusura ha coniato l'espressione « *welfare* mafioso di prossimità »<sup>(77)</sup>. Tale scenario ha trovato un riscontro anche in alcune recenti inchieste giudiziarie, come quella denominata « Bivio », svolta dalla Direzione distrettuale antimafia di Palermo in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, a seguito della denuncia di cinque imprenditori, che ha portato all'arresto di sedici persone

<sup>(74)</sup> Nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020, p. 61, si legge: « L'incidenza dell'economia non osservata è molto alta nel Mezzogiorno, dove rappresenta il 19,4% del complesso del valore aggiunto, seguita dal Centro dove il peso si attesta al 14,1% ». L'ISTAT ha stimato che l'economia sommersa in Italia ha un valore di 192 miliardi di euro, cui vanno aggiunti 19 miliardi derivanti dallo svolgimento di attività illegali.

<sup>(75)</sup> Le relazioni della Direzione centrale servizi antidroga sono reperibili al seguente link: <https://antidroga.interno.gov.it/temi/report/relazioni-annuali-dcsa/>.

<sup>(76)</sup> Cfr. il resoconto stenografico dell'audizione del Procuratore nazionale antimafia, 8 luglio 2020, e la relazione depositata agli atti dal Direttore dell'Unità di informazione finanziaria al termine dell'audizione del 28 gennaio 2021.

<sup>(77)</sup> La relazione è reperibile al seguente link: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-09/relazione\\_annuale\\_2020\\_commissario\\_antiracket\\_e\\_antiusura.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-09/relazione_annuale_2020_commissario_antiracket_e_antiusura.pdf).

del mandamento Tommaso Natale accusate, tra l'altro, di aver distribuito derrate alimentari alla popolazione del quartiere Zen di Palermo durante il periodo del *lockdown*.

In tale contesto, gli enti locali, per la propria vicinanza ai cittadini e ai territori, sono finiti sempre più nel mirino delle mafie. Tali istituzioni, anche a seguito delle riforme approvate negli ultimi anni, sono diventate progressivamente dei centri decisionali e di distribuzione di ingenti risorse finanziarie, in particolare attraverso il sistema degli appalti di lavori, servizi e forniture. Lo attesta anche l'ultima relazione della Direzione nazionale antimafia, laddove si rileva che « nell'ultimo decennio, gli enti locali hanno rappresentato il più rilevante centro di imputazione della spesa pubblica ed hanno affidato la quota più rilevante di appalti pubblici, concentrati nei settori sanitario ed edile, ampiamente presidiati dalle imprese mafiose ». Si afferma inoltre che « da sempre il settore pubblico è di particolare interesse per le mafie, potendo offrire posizioni di rendita o addirittura di sostanziale monopolio attraverso il condizionamento delle istituzioni, ottenuto grazie alla leva corruttiva e alla collusione ». Conclude quindi la DNAA che « l'aggiudicazione dello svolgimento di un servizio o della realizzazione di lavori pubblici consente di stipulare subcontratti, di offrire posti di lavoro, di gestire i contratti di nolo e di fornitura e dunque di "fidelizzare" all'organizzazione mafiosa un numero rilevante di persone »<sup>(78)</sup>.

Controllare un ente locale, quindi, per le organizzazioni mafiose significa controllare un territorio e condizionarne pesantemente la vita politica, sociale ed economica esercitando un potere di natura oppressiva. Per raggiungere questo scopo, la strategia delle mafie è cambiata: si è ridotto l'impiego della violenza e si è scelta una strategia fondata sulla mimetizzazione e sulla penetrazione silente, puntando sempre di più sull'esercizio della corruzione, sullo scambio di voti e sulla candidatura di persone organiche alle cosche. Fattore, quest'ultimo, che contribuisce a garantire maggiormente l'impermeabilità alle indagini degli organi investigativi. Le persone che risultano essere state elette sia per aver goduto di un pacchetto di voti messo a disposizione delle cosche sia perché organiche a queste ultime, una volta che occupano le posizioni politico-amministrative di un ente locale, potranno distribuire risorse, gestire assunzioni di personale e, quindi, rafforzare ulteriormente il consenso sociale ed elettorale, la diffusione dell'omertà, il giro d'affari, l'acquisizione di manovalanza criminale e di persone disposte a fare da prestanome per finalità di riciclaggio di capitali illeciti<sup>(79)</sup>. Tutti aspetti, questi ultimi, che la pandemia rischia di accentuare e di aggravare, com'è stato anche recentemente evidenziato da diversi procuratori generali nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

<sup>(78)</sup> Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018 – 31 dicembre 2019, Roma, 24 novembre 2020, pagg. 248, 250, 256.

<sup>(79)</sup> Su questo si veda quanto evidenziato nella Relazione della Direzione investigativa antimafia, secondo semestre 2019, pag. 56, relativa all'inchiesta svolta in Calabria e denominata « Libro Nero ».



L'associazione Avviso Pubblico da tempo monitora gli scioglimenti dei comuni per infiltrazione mafiosa. Questi i dati più aggiornati: dal 1991, anno di entrata in vigore della normativa, a marzo 2021 sono stati emessi 354 decreti di scioglimento, 23 dei quali sono stati annullati dai giudici amministrativi. Nel complesso, sono stati sciolti 261 comuni e 6 aziende sanitarie locali; 69 comuni sono stati sciolti più di una volta. Nel 2019 gli enti sciolti sono stati 21, nel 2020 sono stati 11, nel 2021 <sup>(80)</sup> tre. La maggior parte degli enti oggetto del provvedimento di scioglimento si trova nel Sud-Italia, in particolare in Calabria, Campania e Sicilia, ma non sono mancati scioglimenti anche nel Centro-Nord del Paese, come ad esempio in Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Liguria e, recentemente, anche in Valle d'Aosta.

Un altro indicatore che mette in luce l'interesse delle mafie per il mondo degli enti locali ed evidenzia, in modo particolare, una criticità legata al periodo della pandemia, è rappresentato dalle minacce e dalle intimidazioni di cui sono fatti oggetto sindaci, assessori e consiglieri, sia da parte di organizzazioni criminali che di soggetti non strutturati. Incendi di automobili e di abitazioni, lettere contenenti proiettili, telefonate minatorie, insulti e minacce di morte attraverso i *social network*, aggressioni verbali e fisiche. Sono queste alcune delle modalità di intimidazione e minaccia che si sono registrate nei mesi scorsi, quando agli enti locali sono stati assegnati una serie di compiti di controllo del territorio e di sostegno alle famiglie – si pensi alla distribuzione dei buoni spesa alle famiglie in difficoltà – miranti a contenere e ad affrontare i disagi derivanti dalla pandemia <sup>(81)</sup>.

Il rischio che la violenza, esercitata in varie forme a danno di sindaci, assessori e consiglieri comunali possa aumentare nel periodo della pandemia è stato evidenziato anche nei *report* del citato Organismo permanente di monitoraggio interforze istituito presso il Ministero dell'interno. Le organizzazioni mafiose, com'è accaduto anche in altri momenti particolarmente delicati della storia del nostro Paese, mirano a generare e a strumentalizzare la rabbia sociale derivante dal disagio, dalla paura, dall'incertezza e dalla precarietà provocate dal Covid-19, cercando di sfruttare le difficoltà che gli amministratori locali e le Forze di polizia incontrano nel far rispettare alla popolazione le norme di prevenzione e di contenimento del *virus*. Le mafie, in sostanza, generano problemi e si presentano allo stesso tempo come risoltrici degli stessi, mirando a indebolire l'autorevolezza e la credibilità dello Stato.

Nei prossimi mesi giungeranno anche in Italia i fondi del programma *Next Generation EU*, destinati a far ripartire l'economia e la società. Si

<sup>(80)</sup> I dati possono essere consultati al seguente link: <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/>. Si vede anche l'approfondimento sul tema contenuto nella Relazione della Direzione investigativa antimafia, 2° semestre 2019, pg. 722-725.

<sup>(81)</sup> Dopo un lavoro svolto da una Commissione parlamentare d'inchiesta monocamerale, istituita presso il Senato della Repubblica, nella XVII legislatura è stata approvata la legge 3 luglio 2017, n. 105, che ha istituito presso il Ministero dell'interno un Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali. Dal 2010, inoltre, l'associazione Avviso Pubblico redige il rapporto Amministratori sotto tiro che, annualmente, accende un faro sul numero e sulla tipologia di atti violenti, minacciosi e intimidatori commessi ai danni di amministratori locali.



tratta di un ingente stanziamento, per la cui distribuzione e impiego sarà fondamentale il ruolo svolto sia dalle regioni che dagli enti locali, come ha rilevato anche la Direzione investigativa antimafia osservando che « oltre alle aziende in difficoltà finanziaria, sarà infatti la Pubblica Amministrazione quella più esposta agli interessi delle organizzazioni criminali, a partire proprio dai Comuni, destinatari di forti somme di denaro da impiegare in appalti e servizi pubblici »<sup>(82)</sup>.

A tal riguardo si potrebbe valutare l'istituzione di un fondo a sostegno degli enti locali, per garantire i servizi fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni, nonché gli investimenti per la coesione sociale e l'occupazione sui territori.

Gli enti locali saranno chiamati a gestire circa 43 miliardi di euro, ha ricordato il presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) nel corso della sua audizione alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati sul Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>(83)</sup>. Risorse che, per l'ANCI, sarebbe opportuno fossero assegnate direttamente agli enti locali, semplificando le procedure burocratiche, stabilendo tempi limitati e definiti, fornendo strumenti e personale qualificato. Tale richiesta si fonda sul fatto che i settori di riforma e di sviluppo individuati dalla Commissione europea – investimenti per la sostenibilità e transizione energetica, trasformazione digitale e contrasto alla povertà – riguardano strettamente gli ambiti di azione propri dei comuni e delle città e i processi di governo e trasformazione urbana.

Tenuto conto di quanto sin qui esposto, rispetto al mondo degli enti locali appare opportuno indicare al Parlamento e al Governo una serie di azioni che si ritengono necessarie per rafforzare questi fondamentali presidi di legalità sul territorio. In particolare:

– sostenere finanziariamente gli enti locali – alcuni dei quali erano già in dissesto prima del Covid-19 – al fine di permettere a tali istituzioni di fronteggiare le difficoltà derivanti dal crollo delle entrate tributarie, causato principalmente dal blocco e dalla chiusura di attività produttive e commerciali e dal crollo del turismo. I fondi sono necessari per garantire i servizi ai cittadini, sia quelli ordinari sia quelli legati all'emergenza generata dalla pandemia, contrastando in questo modo il « *welfare* mafioso di prossimità ». Il riconoscimento dei diritti da parte delle istituzioni è un pilastro fondamentale per il mantenimento della pace sociale e per ridurre sensibilmente il consenso verso le mafie;

– garantire agli enti locali, mediante l'attuazione di un piano straordinario, la fornitura di strumenti e la possibilità di assumere nuovo personale qualificato per la gestione dei fondi del *Next Generation EU*, risorse fondamentali per garantire un'adeguata ripartenza del nostro Paese, in termini di sviluppo economico e sociale;

– approvare una riforma della pubblica amministrazione in grado di rispondere alla crescente domanda di semplificazione degli atti e dei

<sup>(82)</sup> Direzione investigativa antimafia, Relazione sul 2° semestre 2019, p. 11.

<sup>(83)</sup> Si veda il documento presentato da ANCI: <http://www.anci.it/recovery-plan-audizione-decaro-finanziamenti-diretti-ai-comuni-e-personale-per-spendere-bene/>.

procedimenti amministrativi nonché di estendere e incentivare la digitalizzazione negli uffici pubblici, garantendo allo stesso tempo la sicurezza dei sistemi informatici da possibili attacchi delle reti di *cyber*-criminali;

– accrescere i presidi contro le infiltrazioni criminali nel tessuto economico, attraverso una norma che richieda alle pubbliche amministrazioni, nell’ambito dei procedimenti finalizzati all’avvio di attività commerciali ovvero al trasferimento della proprietà o della gestione delle medesime, di comunicare alla UIF dati e informazioni sulle operazioni sospette di cui vengano a conoscenza – articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 – anche quando le vicende acquisitive non richiedano l’adozione di un provvedimento;

– garantire la massima protezione e sicurezza agli amministratori locali, particolarmente esposti a minacce e intimidazioni, secondo le previsioni contenute nella legge 3 luglio 2017, n. 105.

### 3.8 Comunità sociali

Primavera 2020, quartiere Zen di Palermo: Giuseppe Cusimano, pregiudicato e fratello di uno dei locali *boss* della droga, distribuisce generi alimentari alle famiglie del quartiere. Famiglie indigenti, famiglie opportuniste e famiglie che desiderano partecipare e farsi vedere dal *boss* locale che tende la mano alla comunità, provando a rilanciare quel messaggio triste e falso per cui la mafia aiuta la popolazione, una sorta di mafia buona, intesa come organizzazione sociale locale senza connotazioni criminali, che scende in campo laddove lo Stato non riesce a fare la sua parte.

Anche perché didascalicamente accompagnata dalla consueta sbruffoneria sui *social network* tipica delle nuove leve mafiose.

L’episodio ha suscitato clamore ed è emblematico di alcune dinamiche che si sono innestate e che caratterizzano l’operato delle mafie sui territori ove sono presenti, con effetti diretti sulle comunità sociali.

È ben chiaro che il tema è quello delle pressioni e dell’aggressione delle comunità locali e dei singoli cittadini, praticata dai *clan* attraverso molteplici modalità operative tutte tese a condizionare e assoggettare i cittadini, creando sudditi sempre più obbedienti e disposti ad aiutare, quando ce ne sarà bisogno, i *clan* stessi. Una strategia a basso costo, per aumentare il proprio consenso sociale e creare schiere di popolazione connivente.

Ma, per comprendere come le consorterie mafiose agiscono sulle comunità sociali si è scelto metodologicamente di indagare le cause, e non gli effetti, della presenza delle mafie stesse. Per questa ragione si ritiene che per analizzare le modalità esecutive con le quali le famiglie mafiose sfruttino la pandemia, e la conseguente crisi socio-economica, per arricchirsi e accrescere il consenso sia indispensabile partire, appunto, dalle cause che hanno permesso il radicamento economico e sociale delle mafie sui territori. Del resto, se parte della popolazione va a tendere le mani davanti alla generosità interessata di un *boss* mafioso, risulta evidente che in quel contesto disagio, povertà, asservimento sono radicati e hanno cause che muovono da fattori ben più profondi.

A conferma di ciò l'Organismo permanente di monitoraggio presieduto dal prefetto Vittorio Rizzi mette per iscritto nel primo rapporto, datato aprile 2020, che « il primo ambito nel quale le organizzazioni criminali di tipo mafioso potrebbero estendere la propria sfera di influenza è quello del sostegno sociale (mafioso di prossimità) ai cittadini in difficoltà; peraltro sono già state registrate in alcune aree del territorio nazionale iniziative in questo senso. Lo scopo dei sodalizi è quello di accrescere il consenso offrendo servizi ovvero organizzando forme di protesta rispetto a problematiche che proporranno di risolvere in assenza di un intervento tempestivo dello Stato. Le famiglie in difficoltà, i lavoratori in nero e/o stagionali, che ora affrontano i problemi legati alla mancata realizzazione degli introiti, potrebbero, infatti, rappresentare un ulteriore bacino d'utenza per la malavita; i gruppi mafiosi potrebbero proporsi con attività assistenziali di sostegno utili a rafforzare il consenso sociale e ad arruolare nuova manovalanza a basso costo ».

Le mafie, in sostanza, si propongono quindi per offrire risposte strumentali ai bisogni che la popolazione ha e su cui lo Stato arriva, per ovvie ragioni, con maggiore lentezza. Questi interventi hanno anche l'ulteriore conseguenza negativa di rafforzare e cementare i rapporti con i *clan* mafiosi, creando addirittura modalità di identificazione e appartenenza che rischiano di porsi come paralleli, non alternativi, allo Stato.

È del tutto evidente che questi interventi hanno un costo. Alto. Altissimo: per il sistema Paese e per i singoli cittadini.

Diventa quindi indispensabile costruire politiche di prevenzione, politiche sociali e culturali, economiche e di assistenza volte a colmare i *gap* esistenti, fonti di disuguaglianze, con uno sguardo specifico sulle periferie e sulle sacche di disagio sociale che offrono terreno fertile alle mafie. È indispensabile prevenire il rafforzamento del *welfare* mafioso, con il rilancio di quel *welfare* di prossimità che oltre a garantire servizi e risorse, permette di ricostruire il senso e il valore di una comunità sana e non abbandonata a sé stessa, partendo dalle periferie e dalle aree ad alta densità criminale e più povere.

Per questa ragione si pongono due ordini di questioni, nell'ottica d'indagine poc'anzi esplicitata: che modello socio-economico immaginiamo per il post-pandemia? Come rispondere all'individualismo mafioso?

La risposta che la Commissione sente di poter formulare attiene direttamente a temi centrali del nostro sviluppo, sia dal punto di vista della crescita attesa, sia da quello del soggetto attuatore di una risposta sociale innovativa e di qualità. Come sostenuto dal professor Enrico Giovannini, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in occasione della presentazione del nuovo rapporto dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), Politiche per fronteggiare la crisi da Covid-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è necessario immaginare e produrre un rimbalzo in avanti, per far sì che la crisi rappresenti un'opportunità. Gestire la pandemia, curare il Paese e guardare al futuro non è possibile senza un pensiero lungo su come immaginiamo l'Europa, e l'Italia in particolare, nel prossimo decennio. E il contrasto alle mafie è parte essenziale del modello di sviluppo da perseguire: non solo per

questioni di legalità, lotta alla corruzione, contrasto al crimine e questioni etiche, ma anche perché le mafie si sono affermate e prosperano laddove le disuguaglianze, le mancanze di diritti e di prospettive di vita e sviluppo rendono i cittadini vulnerabili e deboli, pronti ad accettare il « soccorso » mafioso in grado di offrire immediati interventi, seppur a fronte dei vincoli mortali ed eterni che richiede in cambio.

L'emergenza mafiosa in cui il nostro Paese vive da decenni, anche se non sempre è stata intesa e trattata come tale, è in diretta connessione con l'emergenza sociale che viviamo e la debolezza strutturale del Paese che, ben da prima dell'arrivo del Covid-19, ha creato di anno in anno più poveri, più disoccupati, più minori in condizione di povertà educativa, più lavoratori non garantiti, più emarginati, più donne impossibilitate ad accedere al mondo del lavoro.

Queste situazioni, avallate da dati e studi di ogni ente di ricerca, dall'ISTAT a *Save the Children*, hanno determinato una fragilità sociale diffusa su tutto il territorio nazionale, mettendo le comunità sociali in gravi difficoltà materiali, educative e di prospettiva. Su queste i *clan* mafiosi hanno fatto offerte che, alla luce delle suddette difficoltà, sono purtroppo diventate l'unica possibilità di sopravvivenza per molti cittadini.

Basti pensare al lavoro nero e sommerso, 3,7 milioni di lavoratori (rapporto ISTAT), che lascia senza garanzie né tutele; alla piccola manovalanza criminale; al lavoro minorile che riguarda almeno 140.000 giovani secondo il documento « Le proposte della Cgil contro il lavoro minorile in Italia », o al semplice abbandono scolastico che ha registrato l'11,3 per cento (Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2020 della Commissione europea); alla partecipazione a una comunità che, seppur criminale, offre un senso di appartenenza; alla copertura delle piccole spese settimanali; all'usura di prossimità e porta a porta; ad aiuti, favori e soccorsi per le mille difficoltà quotidiane che le mafie erogano alla popolazione e che, per chi si trova in situazione di indigenza, o anche solo di ambizione senza scrupoli, rappresentano una scelta di vita prima ancora che un'adesione ragionata. Va anche sottolineato che a queste scelte, come detto alle volte subite a causa delle contingenze e delle indigenze e delle mancanze di opportunità, che non si intende assolutamente giustificare ma solo leggere come fenomeno criminale in corso, si affiancano invece connivenze e azioni di fiancheggiamento esplicite e consapevoli, che riguardano la volontà di alcuni professionisti di prestare le proprie competenze agli affari criminali dei *clan*, l'utilizzo e lo sfruttamento del lavoro nero, la disponibilità ben retribuita dei colletti bianchi che grazie a processi corruttivi permettono la pervasività via via crescente delle mafie. È su queste aggressioni, su queste minacce e sulle relative reti di alleanze trasversali di cui le mafie si servono che è urgente l'intervento repressivo.

Ed è proprio in queste situazioni già deprivate, già problematiche, già profondamente infiltrate e all'interno delle quali le mafie godono di ampio consenso sociale e quindi di ampia copertura, che il dramma della pandemia da Covid-19 produce i danni maggiori: il *lockdown* e le parziali riaperture successive hanno aumentato la precarietà e lo scivolamento in povertà di ampie fasce della popolazione. In primo luogo, perché colpiscono comunità

sociali già infiltrate pesantemente; in secondo luogo, perché aumentano le disuguaglianze e le difficoltà di chi, seppur non colluso o affiliato, vive situazioni di grande disagio e deprivazione. Il risultato, in entrambi i casi, si manifesta sotto forma di ulteriori possibilità per le mafie di insinuarsi nel tessuto sociale e penetrare nelle strutture sociali deboli e provate, costituendo ancora una volta e con grande forza quella che rischia erroneamente di apparire come l'unica possibilità per fronteggiare una nuova ondata di povertà e deprivazione o, in alternativa, l'ennesima occasione di arricchimento per chi ha scelto deliberatamente quella strada.

Discorso analogo vale per le imprese, alla stessa identica maniera: un tessuto imprenditoriale fragile, in difficoltà, con tassi di crescita – dove presenti – bassissimi, davanti ai colpi della crisi economica causata dalla pandemia rischia non solo di fallire, ma di costituire una ghiotta occasione per quelle mafie che sono in grado sia di rilevarne pezzi anche pregiati sia di mantenerlo in vita tramite prestanome, ma gestendo direttamente la vita aziendale. Ed infatti sono alla finestra, attendendo i fallimenti, pronte ad acquistare e rilevare con poca spesa.

Questo passaggio risulta fondamentale perché ci racconta non solo cosa sta succedendo e quali potrebbero essere gli scenari futuri, ma ci permette di mettere a fuoco anche le cause per le quali alcune comunità già aggredite dalle mafie risultano maggiormente vulnerabili.

L'Italia deserta e silenziosa del *lockdown*, quella a « macchia di leopardo » della Fase 2, quella spaurita delle continue insostenibili chiusure che rischiano di essere definitive aprono nuovi spazi di vulnerabilità, dove i bisogni di cittadini e imprenditori aumentano e si fanno sempre più profondi ed estesi. Le mafie, davanti a questi scenari si sono dimostrate pronte a supportare i bisogni vecchi e nuovi, attraverso la creazione di una sorta di *welfare* mafioso che se da un lato bada a risolvere i problemi immediati e contingenti dei cittadini, dall'altro aumenta esponenzialmente il proprio potere, la propria credibilità criminale, il controllo e il consenso sociali.

E se la Caritas nel rapporto Firenze del 7 gennaio 2021 ricorda che è ormai comparsa una nuova classe di vulnerabili, giovani, genitori, italiani, si comprende bene come fasce sempre più ampie della popolazione possano diventare facile preda delle lusinghe mafiose.

Il Paese è davanti a una crisi che è la sommatoria di molte crisi: sanitaria, sociale, economica, culturale e ora anche politica. Una crisi strutturale e di sistema che necessita e necessiterà di una risposta ampia e globale, che, partendo dalla vaccinazione di massa, sia in grado di immaginare un nuovo modello di sviluppo che rinasca dalle macerie di quello pre-Covid-19 che ha mostrato tutte le sue distorsioni, disuguaglianze e problemi e sta andando ormai velocemente in frantumi. Starà a noi capire come vogliamo rialzarci e se avremo il coraggio di immaginare una società diversa. Anche il contrasto alle mafie passa inevitabilmente dalla costruzione di un nuovo modello economico e sociale, un modello di società che corregga le distorsioni di sistema, come del resto prevede la nostra Costituzione, realizzando una maggiore giustizia sociale (articolo 3 della Costituzione), garantendo diritti ai lavoratori e alle lavoratrici, non lascian-



doli alla mercé dello sfruttamento criminale (articoli 4, 35, 36, 37 e 38 della Costituzione), valorizzando salute e istruzione come diritti sacri ed esigibili in maniera universalistica (articoli 34 e 32 della Costituzione).

Alla luce di una pandemia imprevedibile e disastrosa, che ha visto l'Italia affrontare per prima in Europa la tragedia, il nostro Paese si è attrezzato per far fronte alla crisi economica con numerosi strumenti legislativi che hanno portato, con diversi scostamenti di bilancio, a raggiungere una cifra di circa 100 miliardi di euro.

Si è sostenuto in maniera vigorosa il nesso di causalità fra le disuguaglianze, l'ingiustizia sociale e il proliferare delle mafie e si è rimarcata l'evidenza di come una nuova crisi legata al Covid-19, che costituisce una grande opportunità per le mafie stesse, rischi di acuire ulteriormente povertà e disuguaglianze, sempre a beneficio delle consorterie criminali. E quindi appare logicamente consequenziale che un ragionamento politico basato sull'indagine dei fatti non possa che provare ad affrontare il problema partendo dall'origine delle cause. Per queste ragioni, si ritiene indispensabile intervenire sul contrasto alle disuguaglianze e alle povertà, materiali ed educative, per contrastare dalla radice quelle problematiche che poi portano al diffondersi delle mafie. E, con circolarità di ragionamento, è solo attraverso un nuovo modello sociale e di sviluppo che si può puntare a un obiettivo così ambizioso. Nuovo modello che deve vertere sulla lotta alle disuguaglianze, sul contrasto alla povertà e sull'inclusione sociale, sulla base di una cultura della legalità fondata su un'antimafia diffusa e quotidiana.

Senza riequilibrio e senza redistribuzione non è immaginabile una ripresa socio-economica che sia in grado, attraverso il contrasto alle disuguaglianze e alle cause scatenanti, di rappresentare una forma efficace e moderna di contrasto alle mafie.

Su questo fronte sarebbe auspicabile cogliere un'accelerata da parte del nuovo Governo, insediatosi nel mese di febbraio 2021, che, partendo dalle note considerazioni del Presidente Mario Draghi in merito al tema del « debito buono », prenda in considerazione anche l'estremo bisogno di « lavoro buono », nel senso di un lavoro che sia in grado di garantire diritti, opportunità, giusta retribuzione, trattamenti dignitosi a uomini e donne.

Un cambio di passo su questo fronte, un impegno coraggioso sul lavoro buono permetterebbe di andare alla radice del problema, affrontandolo con decisione tramite investimenti sicuramente importanti, ma con risultati decisivi sulla cultura sociale del Paese e sulla riduzione delle opportunità di crescita per le mafie.

In una fase storica così delicata, che ha messo la cittadinanza e le istituzioni davanti a un cataclisma paragonabile per molti aspetti alle conseguenze di un conflitto bellico, e che porta oggi a rapportarsi a quella che in altre parti della presente Relazione è stata definita come una vera e propria crisi di sistema, è importante ragionare al plurale, parlare al plurale e quindi valorizzare il contributo e la resilienza che le comunità possono offrire.

Per questa ragione è lecito aspettarsi un contributo di alto livello dal movimento antimafia, che un ruolo così importante ha avuto finora in Italia



al netto di un'ultima fase che si può definire tuttavia « di stanca ». L'antimafia sociale è chiamata ad uno sforzo ulteriore e ad un vero e proprio scatto di reni, legato al mutato contesto, all'aumento delle disuguaglianze, ai crescenti tassi di povertà e a tutte quelle problematiche finora individuate come emergenti nella società italiana nel biennio 2020-21.

Il movimento antimafia non si può accontentare di essere sociale, ma per affrontare la situazione attuale necessita di essere diffuso, un'antimafia diffusa che lavori sui cittadini e sulle imprese, su imprese e beni confiscati, sui *media* e sulle scuole, senza tralasciare alcun ambito della vita socio-economica del Paese e facendo della capillarità la propria ragione di forza. In una situazione emergenziale come quella attuale, che rischia di mettere i cittadini uno contro l'altro, la presenza quotidiana e trasversale rappresenta l'unico antidoto a quello che don Luigi Ciotti ha definito « *mafia-virus* », intendendo con questo neologismo l'epidemia montante rispetto a quella sanitaria, causata dalla diffusione dilagante delle mafie sulle macerie lasciate dal Covid-19.

La pandemia e le misure di distanziamento rischiano, infatti, di rendere meno efficace il lavoro della cittadinanza attiva che ha finora avuto un ruolo decisivo nella sensibilizzazione, nella formazione dei giovani, nella proposta normativa e nello stimolo costante alla politica.

Il movimento antimafia è chiamato a una sfida importante, che del resto lo pone a pieno titolo all'interno di ciò che in Italia si sta muovendo e che questa Commissione ha provato a indagare e tracciare, ossia una forma nuova, aggiornata di contrasto, anzi di lotta contro le mafie, che vede nei corpi intermedi e collettivi un presidio imprescindibile e nella prevenzione uno degli strumenti principali e più preziosi d'azione.

Una lotta che parta dal lavoro e dalla sensibilità di una comunità, che abbia l'obiettivo di non lasciare indietro nessuno e che metta in diretta connessione lotta alle mafie e lotta alle ingiustizie e disuguaglianze. Con le parole della professoressa Donatella Della Porta, docente della Scuola normale superiore di Pisa, affidate all'indagine nazionale « Il triangolo pericoloso. Mafia Corruzione Pandemia », condotta da Libera, si deve ricordare che « la lotta contro mafia e corruzione si inquadra quindi nella rivendicazione di beni comuni e, con essi, di una estensione della partecipazione dei cittadini » mentre « la riduzione dei diritti favorisce il razzismo e lo sfruttamento ». Un approccio in grado di guardare alle cause (disuguaglianze, sfruttamento, ingiustizie), leggere e agire nel presente (durante la pandemia e nell'immediato post-pandemia), per determinare un futuro che non sia ulteriormente depauperato dalle mafie.

Giova citare inoltre un passo significativo tratto dal manifesto di Libera #Giustaitalia. Patto per la ripartenza: « Potremo superare questa profonda crisi solo se sapremo uscire dalla cultura dell'emergenza ed affermare quella delle regole: applicando bene e senza scorciatoie le norme che già esistono; garantendo diritti fondamentali, come il lavoro, la casa, il reddito, l'istruzione, la salute; lottando contro tutte le forme di povertà, a cominciare da quella educativa che colpisce le giovani generazioni ».

Il titolo stesso del presente paragrafo è declinato al plurale, un plurale riferito alle comunità sociali. La Commissione è dell'avviso che plurale sia

anche l'unica risposta possibile alla crisi sanitaria, economica, politica e sociale, che solo attraverso il Noi sia possibile affrontare un momento storico unico e gravissimo, che solo attraverso una risposta collettiva e corale sia possibile produrre cambiamento positivo e lasciarsi le crisi alle spalle, fornendo al tempo stesso una risposta coesa in grado di rafforzare il tessuto sociale, rafforzare le relazioni e la protezione sociale e costruire quindi nuovi e adeguati anticorpi rispetto alle aggressioni mafiose.

### *3.9 Contrasto alle mafie e cura della vulnerabilità*

Il piano delle organizzazioni mafiose è, dunque, abbastanza chiaro: esse puntano a sfruttare nella maniera migliore possibile questa generalizzata condizione di vulnerabilità del nostro tessuto economico, politico e sociale per potenziare la loro capacità di consolidamento e di espansione.

Di fronte a questa allarmante progettualità criminale come può e deve articolarsi l'attività di contrasto del fenomeno mafioso da parte dello Stato? Se è vero che le mafie crescono perché sfruttano la vulnerabilità allora bisognerà, prima di tutto, creare le condizioni per impedire questa attività di sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali intervenendo sulle loro vulnerabilità. Se è vero che la pandemia ha messo in luce la fragilità del nostro sistema di vita è altrettanto vero che ha offerto agli italiani un'occasione per comprendere il valore delle interdipendenze relazionali che legano le società umane e le loro istituzioni.

Abbiamo tutti compreso, con una chiarezza senza precedenti, come la vita e le sorti di un uomo, di una regione, di una nazione, di un continente siano collegati alla vita e alle sorti di altri uomini, di altre regioni, di altre nazioni e di altri continenti. L'esperienza che gli Italiani stanno vivendo, oltre al suo carico di lutti, sofferenze e disagi, al senso di angoscia e incertezza per il futuro, indica anche una possibile via di uscita, ricorda che è proprio attraverso la fiducia reciproca che è possibile curare la comune fragilità. Mai come oggi il Paese è di fronte a un bivio, con due modelli relazionali che si fronteggiano in campo e che sviluppano un approccio completamente opposto di fronte alla vulnerabilità.

Il primo modello relazionale è quello fondato sul primato dell'Io, che disconosce il valore e l'importanza dell'altro, che ha come regola e misura dell'agire il proprio esclusivo interesse, che sviluppa solo dinamiche verticali e concepisce la relazione con l'altro come scontro finalizzato all'assunzione di una posizione di supremazia e di egemonia con l'altrui asservimento. Questo è il modello dei regimi autoritari e, ancora di più, dei regimi dittatoriali. Ma è anche il modello delle mafie e delle organizzazioni criminali.

Il secondo modello relazionale è quello fondato sul primato del Noi, che riconosce il valore e l'importanza dell'altro, che ha come regola e misura dell'agire il perseguimento del cosiddetto bene comune, che sviluppa dinamiche inclusive di tipo orizzontale e circolare e concepisce la relazione con l'altro come luogo di incontro finalizzato alla costruzione di un percorso comune e condiviso, dove i diritti di libertà e di uguaglianza possono coesistere grazie alla presenza del fondamentale dovere di soli-

darietà. È questo il modello disegnato dalla nostra Costituzione che dovrebbe caratterizzare gli assetti e le dinamiche della comunità statale e delle sue istituzioni.

Analizzando l'approccio di questi due modelli rispetto alla situazione drammatica correlata all'emergenza pandemica in corso, è evidente che per un modello verticale sarà strategicamente coerente puntare alla propria affermazione, sfruttando la generalizzata vulnerabilità personale, sociale, economica e politico-istituzionale per il perseguimento dei propri obiettivi. È questo e ciò che le mafie stanno esattamente cercando di realizzare.

Diversamente per il modello inclusivo-circolare sarà strategicamente fondamentale sviluppare un approccio completamente opposto, basato sulla cura e sul sostegno della vulnerabilità, mediante la valorizzazione dell'impegno e del contributo reciproco, sia a livello personale che in ambito istituzionale, con l'ambizione di poter trasformare un evento così drammatico in una straordinaria occasione per sviluppare e accrescere la coesione sociale e lo spirito di unità in ambito comunitario e istituzionale.

È dalla cura della vulnerabilità mediante l'affermazione del modello circolare che deve necessariamente partire l'elaborazione di una efficace e globale strategia di contrasto alle mafie.

L'affermazione del modello circolare per curare la vulnerabilità implica l'adozione, sia nell'azione di prevenzione che in quella di repressione, di misure di intervento basate sulla circolarità delle informazioni, sulla trasparenza e sulla tracciabilità, sulla sensibilizzazione, sulla responsabilizzazione, sul coinvolgimento partecipativo, sulla cooperazione e sulla condivisione, sulla creazione di una rete di legami, connessioni e sinergie, tutto questo sia in ambito settoriale che a livello globale, tanto sul piano istituzionale quanto su quello sociale e comunitario.

È fondamentale che i settori economici e le categorie sociali particolarmente colpite dalla pandemia ricevano tempestivamente adeguate misure di sostegno e di assistenza da parte dello Stato, così come è altrettanto importante che si attivino, altrettanto tempestivamente, misure economiche idonee a far ripartire la macchina produttiva, a salvaguardare i livelli occupazionali e a favorire l'emersione e la regolarizzazione delle posizioni lavorative, tanto dei cittadini italiani quanto delle persone provenienti da altre nazioni.

È solo così che si può togliere terreno e spazio di intervento alle mafie ed evitare che imprese e cittadini possano sentirsi abbandonati dallo Stato e cercare nel *welfare* mafioso un punto di riferimento alternativo.

Ma è ancora più importante che questi ingenti flussi di denaro vengano erogati in maniera trasparente e, soprattutto, con modalità che ne assicurino conoscenza e tracciabilità, sviluppando sistemi informatici sempre più sofisticati, con meccanismi di circolarità e di interconnessione tra le diverse banche dati che consentano l'immediato e continuo monitoraggio da parte della rete istituzionale preposta alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio, che dovrà essere, a sua volta, necessariamente potenziata per fare fronte al prevedibile imponente aumento dell'attività di analisi dei flussi finanziari sospetti.

Sarebbe utile prevedere meccanismi di controllo preventivo e incrociato sulle imprese attraverso l'utilizzo sinergico delle banche dati esistenti, introducendo particolari tecniche sanzionatorie e misure economiche fortemente penalizzanti in caso di affermazioni non veritiere o di elusione degli obblighi di informazione.

Questa attività di controllo, monitoraggio e analisi dovrà, a sua volta, interfacciarsi e coordinarsi, in maniera sempre più evoluta ed efficiente, sia con l'azione delle prefetture (andando, in tal modo, a implementare quello straordinario strumento di contrasto patrimoniale di tipo preventivo rappresentato dalle misure interdittive antimafia) sia con l'attività di coordinamento investigativo della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (andando, in tal modo, ad implementare i cosiddetti atti di impulso investigativo, finalizzati a offrire spunti di approfondimento investigativo alle Direzioni distrettuali antimafia sparse sul territorio).

Le interdittive, previste ai sensi dell'articolo 84, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, hanno avuto, negli ultimi anni, un costante *trend* in ascesa che si sta confermando anche in questo arco temporale. Le stesse, infatti, nel primo semestre del 2019 sono state 279, nel secondo dello stesso anno 346, mentre da gennaio a giugno del 2020 hanno raggiunto le 384. Nei primi nove mesi dell'anno citato, si viaggia alla media di sei interdittive al giorno. Gli aumenti maggiori si registrano in Emilia-Romagna con +89 per cento e Campania con +88 per cento. Da segnalare le nuove entrate della Sardegna che passa da zero interdittive nel 2019 a otto nel 2020, quelle delle Marche, da zero nel 2019 a dieci nel 2020, del Trentino–Alto Adige, da zero a due. Significativo anche il dato del Molise, che passa da sei interdittive nel 2019 a 28 del 2020 (+366 per cento) e della Toscana, con 26 interdittive nel 2020 da dieci nel 2019 (+160 per cento).

Nell'ambito dell'attività di contrasto repressivo, dovrà proseguire il potenziamento, già in atto, delle misure di contrasto patrimoniale (sequestri, confische e amministrazione giudiziaria delle imprese destinatarie di un condizionamento mafioso non occasionale) sia nell'indagine penale che nel procedimento di prevenzione.

Anche in questo ambito, sarà fondamentale la circolarità dei patrimoni investigativi e la cooperazione tra i diversi uffici giudiziari e le diverse Forze di polizia.

Attesa la crescente vocazione internazionale dei processi di infiltrazione mafiosa, un ruolo decisivo nell'azione di contrasto sarà svolto dalla cooperazione internazionale, sia a livello di autorità giudiziarie che di organi di polizia. Al posto di un fallimentare modello di cooperazione meramente burocratica, si dovrà sempre più investire, sia a livello legislativo che in ambito operativo, sul modello della « squadra investigativa comune », in cui l'indagine è espressione di un percorso condiviso, che vede il coinvolgimento circolare e partecipato degli uffici giudiziari e delle forze di polizia degli Stati coinvolti. Solo così potrà formarsi, anche in ambito internazionale, una comune consapevolezza in ordine alla serietà della minaccia e del pericolo che la criminalità organizzata rappresenta a livello globale.

In questo ambito dovrà necessariamente essere preso in considerazione un potenziamento di quegli organi preposti, in ambito internazionale ed europeo, al coordinamento investigativo, sia a livello giudiziario che di Forze di polizia (Eurojust-Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, Europol, Interpol- Organizzazione internazionale della Polizia criminale).

Un ulteriore fronte di intervento dovrà essere, infine, rivolto al contrasto delle nuove sacche di povertà educativa correlate all'emergenza pandemica, che vede come vittima principale i minori di età; a tal riguardo sarebbe opportuno aumentare le risorse in dotazione al Fondo per la lotta alla povertà educativa, al fine di rafforzare le attività di contrasto alla dispersione scolastica.

È un'altra delle tante sfaccettature della vulnerabilità sociale che la pandemia ha messo in luce.

La crisi della scuola e delle altre agenzie educative, unitamente alla condizione di profondo disagio che si sta vivendo in molti contesti familiari, ha determinato un vuoto profondo nel processo di formazione valoriale e di crescita educativa dei minori, che rischiano di essere sempre più abbandonati a se stessi, ora più che mai esposti alle insidie di chi, sia nella vita reale che, soprattutto, attraverso il *web*, ha interesse a sfruttare le loro risorse e le loro giovani vite <sup>(84)</sup>.

È anche questo un ambito in cui le mafie possono assicurarsi importanti investimenti, dotando l'organizzazione di giovani leve, spesso disposte a tutto, proprio perché prive di un'adeguata formazione educativo-valoriale.

Va tenuto presente che le organizzazioni mafiose, che sono depositarie di un patrimonio di valori antitetici rispetto a quelli della nostra Costituzione, sono solite svolgere, nell'ottica della fidelizzazione partecipativa, una costante opera di « formazione educativa » dei propri adepti, mediante un suggestivo stravolgimento manipolativo delle categorie valoriali, che giunge a identificare nell'omertà l'espressione più alta dell'onestà.

Anche di fronte ai nuovi scenari di povertà educativa occorre promuovere una risposta collettiva in cui Stato ed enti locali, unitamente alle famiglie e alle tante associazioni preposte alla cura e alla formazione dei minori, sappiano costruire e sostenere un'adeguata rete di sostegno, principalmente incentrata su un decisivo potenziamento del ruolo della scuola.

Le mafie sono potenti, con la pandemia punteranno certamente ad esserlo ancora molto di più.

Purtroppo, molti sono gli indicatori che ci inducono ad essere preoccupati e a temere che, effettivamente, le organizzazioni criminali possano effettivamente avvantaggiarsi della crisi emergenziale che stiamo attraversando e accrescere il loro potere e la loro capacità di condizionamento della vita e dell'ordine democratico.

Iniziative per prevenire e contrastare questo fenomeno, portate avanti in maniera estemporanea, disorganica e atomizzata, sono destinate irrever-

---

<sup>(84)</sup> Significativo e preoccupante, in tal senso, il progressivo incremento dei reati in materia di pedopornografia informatica segnalato dalla Polizia postale.

sibilmente al fallimento. Solo acquisendo una comune e condivisa consapevolezza della necessità di fare, tutti insieme, fronte comune di fronte alla minaccia mafiosa, possiamo provare a invertire il corso della rotta. Dobbiamo, però, partire dalla cura della vulnerabilità, una cura a tutti i livelli e in tutti gli ambiti, perché la vulnerabilità educativa non è da meno rispetto a quella economica.

Curare la vulnerabilità, con consapevolezza e responsabilità, sentendoci tutti chiamati in causa: nessuno è escluso, nessuno può tirarsi fuori. È il tempo delle scelte e dell'impegno, personale e collettivo, sociale, economico e politico-istituzionale. È il tempo della trasparenza, della coerenza e soprattutto, della condivisione e della cooperazione.

È il tempo del Noi. Sì, perché le mafie, anche e soprattutto in questi tempi di crisi, possiamo sconfiggerle solo insieme.

### 3.10 Liberi professionisti

Attraverso l'accesso a fonti ufficiali e audizioni sollecitate dallo stesso Comitato, sono state acquisite importanti informazioni che consentono di declinare l'impatto degli effetti della pandemia in differenti settori economici e nel tessuto sociale. Guardando ai fenomeni sottesi dal punto di vista del ruolo che esercita la criminalità organizzata, in particolare quella di stampo mafioso, è emersa la necessità di focalizzare l'attenzione sul ruolo dei professionisti, in particolare di quelli che esercitano le libere professioni.

Il tema del ruolo dei professionisti nel radicamento e nello sviluppo delle mafie, nei territori tradizionali e non, esercitato nelle più diverse forme e modalità non è di certo nuovo, né lo sono le condizioni che inducono questa Commissione a soffermarvisi. Come dimostrano pubblicazioni scientifiche, in particolare di matrice storica, e relazioni e approfondimenti sviluppate in sede parlamentare, a fronte di pandemie e terremoti la criminalità organizzata ha sempre trovato spazi per potersi insinuare. In tali contesti l'ausilio di tipo tecnico dei professionisti è sempre stato necessario alle consorterie mafiose, finendo anche per alimentare la narrazione della cosiddetta « area grigia ». In questo ambito si materializza il punto di congiunzione tra il mondo della criminalità e quello delle istituzioni politiche e amministrative o della società civile; al contempo, attraverso le inchieste giudiziarie è stato accertato il ruolo di *intraneus* di liberi professionisti in *clan* mafiosi, di talché è stata configurata la categoria sociologica della cosiddetta « borghesia mafiosa ».

In questo ambito di approfondimento vi sono tre dimensioni analitiche lungo le quali può essere sviluppata un'analisi critica dei fatti di interesse della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

La prima è specifica del periodo storico oggetto della presente Relazione: rilevano ai nostri fini le tipologie di contributi richieste ai professionisti dalle organizzazioni criminali che necessitano di specifiche tecniche nella fase pandemica.



La seconda è di più ampia portata temporale, in quanto il fenomeno della compromissione dei liberi professionisti con le mafie — in un'accezione penalistica si è anche soliti parlare di contiguità e di collusione — è perdurante, ed è stato già approfondito, sia in linea generale sia dal punto di vista giuridico, anche da questa Commissione nella precedente legislatura, come riscontrabile nella sua Relazione conclusiva.

Per approcciare, in chiave preventiva e di contrasto, il *focus* sul ruolo dei professionisti nell'emergenza da Covid-19 è necessaria un'analisi delle corrispondenze tematiche con il fenomeno in una dimensione allargata, che ricomprenda le peculiarità del « sistema » delle professioni incrociato con la realtà che in questa sede si approfondisce.

L'ultima dimensione deve rappresentare un momento di sintesi e di possibile proposta. Vi sono infatti una serie di criticità del sistema delle professioni che è opportuno ricondurre in questa sede: si pensi al ruolo che esercitano gli ordini professionali nell'esercizio dell'autonomia loro riconosciuta dall'ordinamento in tema di regolamentazione, potere disciplinare, formazione deontologica; ma anche a quello esercitabile dagli organismi di controllo, ad esempio da parte del Ministero della giustizia.

Il XX Comitato ha acquisito una serie di informazioni sia attraverso fonti ufficiali sia attraverso numerose audizioni e approfondimenti, anche di natura scientifica e della letteratura di inchiesta, che consentono di individuare dei primi elementi conoscitivi sul fenomeno oggetto di approfondimento. La prossimità temporale non consente di avere un quadro informativo completo. Ma i pochi dati acquisibili e i segnali registrati sono tali da imporre particolare attenzione. Si ritiene che sin dalla presente Relazione si possa giungere ad alcune considerazioni utili che però, per essere tali, richiedono una trattazione che ricomprenda il fenomeno nella sua complessità.

Le situazioni di rischio che in alcuni settori, ad esempio quelli economico-finanziari, si stanno palesando coincidono con quelle di carattere generale del ruolo dei liberi professionisti nel radicamento e nello sviluppo delle mafie.

Per sostenere tale approccio, si pensi a quanto si riporta in questa Relazione in ambito economico-finanziario e sulle amministrazioni pubbliche. Si consideri, ad esempio, quanto riportato nell'ultima Relazione della Direzione investigativa antimafia, presentata alle Camere nel marzo 2019, nella quale, pur affrontando principalmente le risultanze dell'attività investigativa e informativa dell'ultimo semestre 2019, si fa riferimento anche a quanto successivamente riscontrato, al fine di rispondere all'esigenza di fornire informazioni partendo dalla giusta considerazione secondo la quale la « emergenza globale [...] se non adeguatamente gestita nelle fasi di ripresa *post lockdown*, può rappresentare un'ulteriore opportunità di espansione dell'economia criminale ».

In una fase di estrema debolezza del sistema economico e sociale, le imprese necessitano di capitali per poter sopravvivere, capitali non sempre accessibili attraverso i circuiti finanziari legali. La disponibilità finanziaria delle organizzazioni mafiose, che si alimenta attraverso il riciclaggio di fondi di origine illegale, e la loro capacità di radicamento e di *networking*

sui territori determinano le condizioni per poter avvicinare gli imprenditori. Vengono quindi prestati servizi di natura finanziaria, che possono assumere forme diverse, anche apparentemente legali. I diversi modelli applicati nell'avvicinamento e nella fornitura di tali servizi agli imprenditori dimostrano la capacità di adattamento delle mafie: le differenti strategie delineate possono, ad esempio, dipendere dalla maggiore o minore predisposizione del territorio ad accettare senza denunciare pratiche violente o intimidatorie. I tassi applicati possono essere usurari o meno e l'insolvenza degli imprenditori può determinare l'acquisizione delle imprese, fittizia o reale. In questa Relazione tali aspetti vengono richiamati; ai nostri fini rileva il ruolo determinante che sono in grado di esercitare i professionisti. La richiesta della loro partecipazione alle attività criminali può avere ragioni tecniche: ad esempio nella contrattualistica, nella consulenza economico-contabile. Ma a ciò può anche accompagnarsi l'utilità di porre in relazione il mondo criminale con quello imprenditoriale, di fornire indicazioni di altri professionisti egualmente necessari per realizzare diverse attività, tra queste quelle finanziarie ed economiche. La collaborazione è tale da rendere difficilmente distinguibili il mondo criminale da quello sano, soprattutto quando quest'ultimo presenta livelli alti di debolezza economico-finanziaria e, in molti casi, un livello alto di rischio chiusura (cfr. la Rilevazione dell'ISTAT « Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19 »). A schemi giuridici sempre più raffinati fa riferimento la DIA nella citata Relazione, determinati dalla collaborazione tra professionisti quali, ad esempio, notai, avvocati e commercialisti.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in tema di rapporti con le amministrazioni pubbliche.

Ancora la Direzione investigativa antimafia descrive, in modo suggestivo quanto efficace, il rapporto che intercorrerà tra « infezione sanitaria del *virus* » e conseguente « infezione finanziaria mafiosa ». I fondi statali e quelli dell'Unione europea rappresentano appetibili risorse per le consorterie mafiose. Vi è e vi sarà un flusso significativo di risorse a cui direttamente o indirettamente le mafie proveranno ad attingere. Si pensi solo al settore sanitario *lato sensu* inteso, a partire dai dispositivi medici, ai farmaci, allo smaltimento dei rifiuti speciali, all'edilizia sanitaria, ma anche a quella scolastica o ad ogni altro settore che prevede gare pubbliche e che sarà destinatario di fondi. Le competenze professionali specialistiche sono potenzialmente in grado di offrire servizi necessari per partecipare agli appalti pubblici — provando ad aggirare, ad esempio, le normative attraverso intestazioni fittizie o acquisendo aziende alle quali si era in precedenza fornito a tassi usurari denaro riciclato per poi acquisirle illegalmente. La strada necessaria della semplificazione amministrativa e delle procedure di affidamento può semplificare anche l'accesso alle risorse pubbliche da parte della criminalità. Tali operazioni non sarebbero realizzabili senza l'ausilio dei professionisti, talvolta all'oscuro, talaltra « compiacenti », quand'anche non collusi. Professionisti che sono in grado di intercettare le lacune normative, per esempio la non necessità di presentare la documentazione

antimafia per gare sotto soglia, di tal guisa aprendo anche direttamente le porte a imprese mafiose.

In questo *focus* sui professionisti non ci si sofferma sugli strumenti di prevenzione, controllo e contrasto nella fase Covid-19, né sulla debolezza di alcuni istituti giuridici concepiti come acceleratori di ripresa economica, ma determinanti falle nel sistema che abilmente, anche attraverso i professionisti, le mafie sono in grado di individuare. Mentre è interesse della Commissione soffermarsi sul sistema delle professioni, dovendo necessariamente riflettere in termini generali, in quanto, come anticipato, nel suo ambito ricadono anche quei fenomeni più strettamente ricollegabili a questa fase pandemica e a quanto seguirà.

### 3.11 Focus sui minori di età

Come già accennato, il taglio della presente Relazione ha carattere trasversale: sono analizzate le strategie, le azioni e le opportunità delle diverse consorterie criminali sul territorio nazionale. Inoltre formano oggetto di esame gli ambiti nei quali le ricadute delle azioni mafiose appaiono di maggiore impatto: le imprese dell'economia legale, gli enti locali e la pubblica amministrazione, i liberi professionisti, le comunità sociali e i cittadini.

Proprio su un segmento specifico di quest'ultima ricade l'argomento del presente paragrafo: i minori. Questa attenzione è legata oltre che ad una storia personale del relatore di sensibilità ed impegno sul tema, anche a differenti aspetti che ne fanno uno spaccato estremamente interessante attraverso il quale leggere le dinamiche criminali in epoca Covid-19.

Di seguito, sono sintetizzati alcuni primi profili di riflessione:

- i minori risultano la categoria maggiormente ignorata durante il primo anno di pandemia e relative misure emergenziali, con effetti portanti sia sul versante crescita sia su quello devianza:

- i minori, ragazzi e ragazze, rappresentano il futuro delle nostre comunità, per cui la mancata centralità da un lato e l'allocazione di risorse dall'altro ne determinano il successo o lo scivolamento in situazione di ulteriore deprivazione e marginalità;

- i minori rappresentano una delle categorie maggiormente vulnerabili, anche dal punto di vista della povertà materiale ed educativa, costituendo quella base di disuguaglianze che la pandemia sta acuendo;

- i minori oggi continuano a subire decisioni in merito alle quali non vengono consultati, essendo mancata in maniera evidente una forma di condivisione con questo segmento della società che stenta a godere di rappresentanza;

- i minori, persi i luoghi di cura, desertificate le strade delle città, sono preda facile per agenzie di socializzazione criminale e per la criminalità;

- i minori, dal punto di vista della salute psico-fisica stanno subendo conseguenze gravi che non sono ancora state prese in carico e che si manifestano in azioni spesso devianti o addirittura violente che diventano allettanti per la criminalità;

– lo spostamento delle attività e delle relazioni sul versante *online* ha determinato un aumento sostanziale dei rischi collegati al « mondo virtuale », ma con effetti concreti e immediati.

Pur non essendo stati i minori i protagonisti criminali di questo anno di pandemia, come si evince dall'elenco precedente, risultano centrali in merito agli effetti del Covid-19 sul nostro Paese, soprattutto in chiave futura e di nuove opportunità per le mafie.

Si rilevano tuttavia alcune fattispecie particolari, che hanno visto d'altra parte un aumento di rilevanza proprio delle attività svolte da minori, con riferimento agli adescamenti subiti *online* e all'uso di *social media* e messaggistica istantanea per dar luogo a fenomeni violenti di strada.

Se si riflette, come si è fatto finora, guardando alle cause delle disuguaglianze e dei mali del Paese che hanno agevolato la diffusione delle mafie e che ora, aumentate e acuite le disuguaglianze, rischiano di dare ulteriore energia a questa diffusione criminale, allora il ruolo dei minori e la crescente situazione di povertà materiale ed educativa nelle quali si sono ritrovati, di certo non per scelte proprie, risultano centrali nell'analisi.

D'altra parte, se si pone la questione in termini di opportunità per sfuggire alle lusinghe criminali e alle zone grigie sempre più ampie che rubano spazio all'economia legale, alla mancanza di lavoro garantito e al proliferare di « opportunità » criminali, allora allo stesso modo è indispensabile analizzare la situazione che vivono i minori.

Trattare i rischi di devianza minorile richiede una strategia ad ampio raggio che coinvolga tutti gli attori competenti della società civile, le istituzioni e le famiglie, con l'obiettivo comune di colpire e debellare tutto ciò che costituisce un presupposto per lo sviluppo di percorsi devianti e criminali.

È la stessa Direzione centrale della Polizia criminale a sottolineare che « un'efficace strategia di prevenzione della devianza giovanile richiede, in particolare, la promozione da parte di tutte le istituzioni coinvolte, di iniziative didattiche, sociali, culturali, sportive e religiose nonché di educazione alla legalità rivolte ai minori, in un'ottica di indirizzo verso forme di impegno che distolgano gli stessi dalla frequentazione di contesti criminogeni ». È quel *soft power* che lo Stato non deve mai cessare di praticare contro le organizzazioni criminali e di stampo mafioso.

Durante le analisi e le audizioni avute in Commissione plenaria e in Comitato, questo tema raramente è diventato centrale, fatto salvo per il caso del sindaco di Napoli Luigi De Magistris, che vi ha dedicato ampio spazio.

Tuttavia, è evidente a tutti che la pandemia che qui si sta analizzando come strumento delle organizzazioni mafiose per penetrare economia e società del nostro Paese abbia nei giovani, e in particolare nei minori, dei *target* tanto primari quanto secondari di grande rilievo, anche per i profili di riflessione sui minori sopra indicati.

Del resto, quando si parla di allargamento e rafforzamento del consenso sociale, quando si parla di lavoro ed economia grigia, quando si parla di aumento delle disuguaglianze, quando si parla di mancanza di opportunità future di vita, chi sono i primi a subire queste situazioni ?

L'analisi qui proposta parte dalle due fattispecie appena citate: il fenomeno degli adescamenti *online* e quello dell'esplosione di forme di violenza gratuita scoppiate nelle strade e nelle piazze di molte città italiane.

Il primo fenomeno pone in evidenza i dati allarmanti sugli adescamenti a danno dei minori di tredici anni, fenomeno che di certo non nasce in epoca emergenziale ma che, in virtù delle limitazioni e del maggior tempo trascorso davanti a dispositivi telematici, aumenta l'esposizione dei minori al rischio. Risultano particolarmente rilevanti, anche secondo i documenti della Direzione centrale della Polizia criminale, le piattaforme di *social networking* e di *gaming online*, che rappresentano la parte maggiore del tempo trascorso dai minori *online*. Su questi spazi, che abilitano ed incentivano il contatto diretto disintermediato con altri utenti o *gamer*, i minori si trovano esposti a gravi rischi, anche alla luce di una conclamata mancanza nel nostro Paese di una formazione adeguata all'uso critico e consapevole dei *media* digitali. La statistica rilevata ci restituisce un numero di reati in aumento: 312 casi trattati e 167 persone indagate<sup>(85)</sup> di forme di adescamento sempre più invadenti e diffuse, soprattutto ai danni dei minori di tredici anni, con un livello molto alto di attacco da parte delle maggiori piattaforme. Pur non trattandosi di un fenomeno esclusivo della fase emergenziale, in questo frangente risulta di particolare impatto sui minori e merita quindi attenzione anche perché si accompagna al proliferare fra minorenni di immagini pedopornografiche e di violenza estrema su minori.

Infatti, i reati contestati dal Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia sulla rete *internet* nel 2020 risultano in significativo incremento sia dal punto di vista numerico sia da quello delle persone indagate come anche con riferimento ai siti *internet* finiti in apposita *black list*. Si registra, in particolare un incremento per il periodo di riferimento del 132 per cento dei casi trattati (2.129) e del 90 per cento delle persone indagate (875).

L'esposizione dei minori e i reati in aumento impongono, anzi avrebbero già dovuto ampiamente imporre, a Ministri e Ministre competenti forme di riflessione sulle strategie di prevenzione da attuare sull'uso di piattaforme educative commerciali e non proprietarie per la discussa didattica a distanza, sulle capacità di minori e docenti di poter fronteggiare un'esposizione massiva al digitale, sulla strutturale carenza di alfabetizzazione mediale di cui il nostro Paese soffre. A conferma che ciò che sta accadendo e che si vorrebbe contrastare e correggere in pandemia non è un pericolo apparso dal nulla, come invece è il *virus*, ma un rischio non trattato, figlio di carenze strutturali del Paese e della nostra infrastruttura socio-economica.

Con riferimento, invece, alla seconda fattispecie di reato che sta riguardando direttamente i minori, è possibile affermare che lo scoppio di forme di violenza organizzata di piazza senza motivazioni apparenti era stata ampiamente ipotizzata, anche dalle forze di controllo del territorio. Mentre i reati relativi ad adescamento e pedopornografia sono struttural-

<sup>(85)</sup> *Report* 4/2020 dell'Organismo permanente di monitoraggio e analisi.



mente meno complessi da indicare e descrivere, nel caso delle risse e dei cosiddetti *Fight Club* si tratta di fenomeni del tutto nuovi nel mondo giovanile e che richiamano una serie di aspetti di crescente rilevanza e di analiticità meno definiti.

Se riguardo alle fattispecie precedenti i temi della noia e della mancanza di piena consapevolezza della gravità delle condotte e degli effetti di ciò che si stava facendo erano centrali, nell'organizzazione, nella partecipazione e nella diffusione a mezzo *social* di risse e scontri a mani nude nelle piazze e strade delle città, i suddetti temi non risultano riproponibili. Si tratta infatti di azioni premeditate, organizzate, realizzate e comunicate, con una piena intenzionalità, anche di gruppo, alla luce del dettagliato lavoro di pianificazione che richiedono.

Se da un lato non si devono derubricare tali eventi, in fase di aumento anche a causa di scontate dinamiche emulative che solo i *mass media* fanno finta di non capire, dall'altro è doveroso tentare di comprendere il fenomeno e arginarlo. Anche perché in una fase come quella attuale, in cui la preoccupazione per il futuro, l'aumento della povertà, la perdita di posti di lavoro e di fonti di guadagno, le tensioni sociali, le minacce criminali vanno crescendo, lo scoppio di episodi di violenza, seppur giovanile, rischia di rappresentare un detonatore involontario di incendi sociali. Oltre a rappresentare, per la criminalità, un'avvisaglia di disponibilità diffusa a compiere azioni violente.

Come detto, episodi del genere non trovano facilmente analogie nel panorama italiano mentre invece sono assimilabili a situazioni europee legate al mondo delle tifoserie calcistiche.

A seguito del contrasto repressivo del fenomeno degli *hooligans*, nel Regno Unito come in numerosi Paesi dell'Europa orientale, quali Russia, Polonia, Repubblica Ceca, Ucraina, le tifoserie organizzate hanno allargato la propria base e spostato la conflittualità sociale al di fuori degli stadi, sia per evitare di incorrere nella repressione durissima delle Forze dell'ordine, sia per eludere le tipologie specifiche di reati da stadio. Questa situazione non ha di certo arginato la violenza giovanile che ha trovato altre forme per esprimersi: tramite passaparola o mezzi di comunicazione (telefono fra capi ultrà o esponenti designati, messengeri neutrali, fanzine, radio locali) le diverse tifoserie hanno iniziato a organizzare appuntamenti, dapprima in zone periferiche della città e, in seguito, anche in aperta campagna, per scontrarsi. Per dare cioè luogo e sfogo alla conflittualità calcistica, che ovviamente non era mai solamente tale, organizzando vere e proprie mega risse che le Forze dell'ordine facevano fatica ad intercettare e prevenire proprio perché organizzate lontano da contesti e spazi calcistici. Questa tipologia di azione violenta, se si guarda ai fenomeni dell'Europa dell'Est, ha portato a numerosissimi disordini, al rischio di devianza per molti giovani già marginalizzati e alla costituzione di un ampio esercito di riserva per quelle forme di criminalità organizzata che, dove dilaga la violenza giovanile, pescano a piene mani per rafforzare i propri eserciti.

Proprio questo passaggio deve allarmare rispetto all'analogia con quanto sta succedendo nelle città italiane, con l'aggravante del contesto emergenziale e dell'emersione anche di focolai di tensione sociale, di



matrice « adulta », che rischia da un lato di attrarre i minori e dall'altro di costituire una sorta di banco di prova per una crescita criminale che possa far passare da una sorta di spontaneismo violento alla collaborazione vera e propria.

Anche in questo caso, quindi, i minori oscillano fra vittime e autori di reato, ma, soprattutto, per quanto interessa indagare in questa sede, rappresentano il frammento sociale che rischia attraverso queste manifestazioni di trovarsi in contatto diretto con fenomeni criminali di ben altra natura e portata, particolarmente attraenti in una fase di assoluta emergenza sanitaria e socio-economica.

Dal punto di vista della criminalità organizzata si continuano a registrare, anche in fase pandemica, forme di coinvolgimento e financo di vera e propria affiliazione di giovani.

Già prima dello scoppio della pandemia le Forze dell'ordine denunciavano un sempre maggiore coinvolgimento dei minori in contesti di criminalità organizzata, e già nel rapporto dell'ottobre 2020 a cura del Servizio analisi criminale, collegavano questa analisi alle situazioni sociali caratterizzate da forti disomogeneità socio-economiche, da mancanza di prospettive di vita e da presenza criminale già radicata. Tutti fattori che andavano a rappresentare i precursori del fenomeno e la forma di socializzazione e iniziazione alla subcultura mafiosa che si sviluppa in età precoce, come preadolescenza e adolescenza, rischiando di innescare percorsi di ammirazione e fidelizzazione che poi diventano irrimediabili. Considerata la fascia d'età dei minori e il precoce manifestarsi delle forme di criminalità mafiosa, si comprende bene come il possibile percorso di fascinazione e avvicinamento agisca molte volte sulla mancanza di consapevolezza e comprensione totale dei rischi ad esso connessi, ragione per cui tutte le istituzioni a partire dalla scuola sono chiamate a giocare un ruolo attivo e importantissimo, volto a istruire e indirizzare i giovani verso percorsi di vita basati sulla legalità e sul contrasto attivo a tutte le forme di mafiosità diffuse.

Ed è proprio la Direzione centrale della Polizia criminale che, in un rapporto del 12 febbraio 2021 del Dipartimento della pubblica sicurezza, individua questo rischio come prioritario nelle regioni meridionali, dove non solo c'è primario radicamento delle mafie ma sono presenti le maggiori disomogeneità socio-economiche fra cittadini che, unitamente all'assenza di valide prospettive di vita, costituiscono un terreno di coltura ideale per le organizzazioni criminali che praticano forme di reclutamento tra le fasce tardo adolescenziali.

Purtroppo, l'analisi della Direzione centrale non stupisce né mortifica, ma conferma saldamente la linea d'analisi alla base dell'impostazione di questa Relazione, per cui disuguaglianze e ingiustizie, mancanza di opportunità, sfruttamento criminale del territorio rappresentano al tempo stesso le ragioni di radicamento delle mafie prima della pandemia nonché quelle del loro ulteriore rafforzamento nel *post* pandemia.

Del resto, anche i bambini e gli adolescenti per le mafie sono pedine, corpi, finanche merci. E come tali vengono trattati: senza badare alla loro perdita quando sono vittime innocenti, senza badare all'impatto devastante

che la mafia ha sulle loro vite. Ma curando solo i propri interessi per cui arrivare ad arruolare anche i propri figli è una pratica diffusa, in quanto i minori rappresentano manovalanza a basso costo, utilizzabile oramai in tutte le tipologie di reato e in grado di garantire impunità o ridotta punibilità.

Il disagio socio-economico crescente, che ha già interessato molte famiglie italiane, insieme al disagio relazionale degli adolescenti soprattutto nelle aree già a forte rischio di marginalizzazione e degrado sociale, unitamente alla desertificazione culturale ed educativa legata alle chiusure, configura concretamente un fattore di rischio e di repentino avvicinamento fra le organizzazioni mafiose e i giovani, veicolando un passaggio irrimediabile e drammatico sia a livello individuale che collettivo.

Ogni affiliazione, ogni delitto compiuto da un minore, ogni abbandono scolastico che ingrossi le fila dell'esercito mafioso – e su questo occorre massima chiarezza – distrugge la vita di chi lo compie e infligge una ferita gravissima al tessuto sociale a cui quel giovane appartiene.

Nell'ultima parte di questa sezione della Relazione è importante soffermarsi su due passaggi ulteriori. Il primo riguarda la centralità del tema educativo e culturale; il secondo la generale vulnerabilità che i minori vivono. E risultano entrambi direttamente connessi con le tipologie di reato che vedono protagonisti i minori poc'anzi citate.

Partendo dal secondo tema, i danni che questa pandemia ha determinato per gli adulti risultano essere fortemente amplificati per bambini, bambine e adolescenti. È infatti evidente come nella prima fase di questa pandemia, da febbraio a maggio 2020, nessun discorso politico, in pubblico o in privato, ha visto come protagonisti i ragazzi; ciò significa che non sono state previste né misure di contenimento dei contagi specificamente orientate e che tenevano in conto le tipologie di età (fascia 0-6, 7-13, 14-18) né di conseguenza misure di risposta ai disagi che il *lockdown* e l'improvvisa privazioni di libertà personali e di diritti fondamentali, per ragioni sanitarie, andava determinando. Questa mancanza di attenzione, unita alla mancanza cronica in Italia di rappresentatività per i giovani, ha portato al determinarsi di un'emergenza a misura di adulto e conseguentemente a interventi riferiti ai soli adulti come destinatari. In altri Paesi, non europei, i minori sono stati interlocutori diretti dei governi, che hanno indirizzato loro non solo discorsi specifici ma anche misure volte a rendere meno dura la gestione della fase di *lockdown* e le limitazioni relazionali, in relazione alle fasce di età particolarmente vulnerabile. In Italia ciò non è successo e solo dal Parlamento, in maniera trasversale, e dalla società civile, in appoggio, sono arrivate proposte e insistenze che hanno permesso di far recuperare un minimo di centralità ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La mancanza di centralità dei minori ha portato a grandi problemi dal punto di vista educativo e verosimilmente ne porterà di altrettanto seri su quelli legati alla devianza.

Forse occorre anche in questa sede ribadire come il pilastro della lotta alle mafie risieda nella scuola: è significativo, al riguardo, ricordare le parole di Paolo Borsellino: « Noi arrestiamo i padri, voi educate i figli », così come quelle di Don Pino Puglisi: « Credo a tutte le forme di studio,

di approfondimento e di protesta contro la mafia. La mafiosità si nutre di una cultura e la diffonde; la cultura dell'illegalità ».

Va da sé quindi che la perdita di giorni di scuola, stimata per gli studenti e le studentesse italiane in circa 74 giorni a testa secondo la media nazionale – da settembre 2020 a fine febbraio 2021, si va dai 48 giorni sui 107 previsti a Bari ai 112 su 112 a Milano secondo l'analisi di *Save the Children* del 2 marzo 2021 – rappresenta un danno permanente per il futuro dei giovani, sul lungo termine, ma anche sul breve termine. Il blocco e la chiusura di quell'agenzia di socializzazione secondaria che proprio per le fasce maggiormente a rischio di esclusione sociale costituisce il luogo cardine nel quale fare prevenzione e contrasto alla devianza rappresenta un rischio molto grande.

Questo, unito allo svuotamento che le strade delle città hanno subito con la fortissima limitazione a eventi e iniziative culturali, percorsi di cura individuali e collettivi, azioni del Terzo settore, rappresenta un processo di desertificazione urbana che ha lasciato i ragazzi e le ragazze senza quei punti di riferimento sociali, educativi e culturali che rappresentavano forme di protezione.

Questa situazione ha quindi comportato fortissime perdite dal punto di vista educativo e relazionale ma – ciò che più preme sottolineare in questa sede – ha rappresentato anche una spoliazione, un abbattimento degli strumenti di difesa contro la cultura mafiosa e contro la seduzione criminale che questa esercita, strumenti che hanno nella scuola e nella cultura i propri primari e principali baluardi. Questa riflessione è, in realtà, ancora più grave in quanto tutte le analisi prevedono un aumento immediato del tasso di abbandono scolastico, già drammatico e sopra la media europea nel nostro Paese, che rischierà ancora una volta di rappresentare quel bacino in cui mafie, criminalità e imprenditori che praticano il lavoro nero andranno a pescare. Al tempo stesso, abbandono e dispersione scolastica, oltre ad alimentare i presupposti per la devianza giovanile, rappresentano uno sbarramento sulla strada della ripresa e del rilancio socio-economico del Paese, andando quindi ancora una volta ad alimentare il disagio e quindi i fattori favorevoli al diffondersi ulteriore nei territori della criminalità organizzata di stampo mafioso.

D'altra parte, diretta conseguenza di questo è l'aumento delle problematiche di disagio psicologico, che sempre più spesso vede protagonisti i minori e sui quali non sono ancora pronte strategie contenitive e di risposta specifiche per fascia di età.

In aggiunta si deve sottolineare, anche rispetto ad approcci all'antimafia di natura solo repressiva, che la scuola rappresenta un baluardo centrale, alla luce di quanto scritto, anche perché rappresenta un modello educativo pedagogico condiviso e diffuso, capace di una forza in grado di contrastare quello mafioso. È evidente, infatti, che anche le mafie esprimono un vero e proprio universo culturale, un modello culturale di riferimento, certo criminale ma pur sempre modello culturale, che attrae erroneamente e guida le scelte di molti giovani, inconsapevoli di avere due sole strade davanti a sé: morte violenta o carcere.

Non è un mistero che le mafie, pensiamo nello specifico alla 'ndrangheta e alla mafia foggiana, abbiano costruito la propria fortuna e il proselitismo di cui riescono ancora a godere grazie ad una sorta di educazione, formazione e cultura criminale familistica, basata su precisi valori culturali identitari che sono in grado di sopravvivere solo nel momento in cui la consorteria mafiosa stessa mantiene la facoltà di controllare e gestire la formazione delle giovani leve. Per questo le mafie temono scuola e cultura, per questo dobbiamo tutti spingere su queste leve e portare i governi e tutte le forze sane del Paese a fare di quella culturale ed educativa la partita più importante nel contrasto preventivo alle mafie. Se la 'ndrangheta cresce sulla cultura mafiosa che crea e diffonde, allora sfilarle la titolarità educativa sui minori, riportarla nelle mani dello Stato e delle istituzioni potrebbe significare conseguire una vittoria schiacciante e definitiva contro le famiglie mafiose.

È quindi necessario ancora di più recuperare quegli spazi di agibilità culturale, formali e non formali, che contribuiscono a rafforzare e aggregare attorno a modelli culturali positivi orientati alla legalità, per contrastare quel rischio di contagio criminale di cui la pandemia rischia di essere incubatrice e che offre, in caso di assenza, ulteriori occasioni di reclutamento alle mafie.

È la consapevolezza che animava il lavoro dei magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, e che il giudice Rocco Chinnici racchiuse nell'affermazione « la cultura è libertà ».

È il motivo per cui l'azione delle reti sociali, il mantenimento di legami comunitari e solidaristici, il lavoro indefesso di scuole, oratori, operatori ed operatrici sociali che si sono ingegnate per raggiungere famiglie e ragazzi in difficoltà risulta particolarmente preziosa e ha permesso di occupare almeno in parte quei vuoti enormi che si sono aperti nelle vite dei più giovani. È evidente che si tratti per chi rappresenta lo Stato e le istituzioni di un problema che riguarda la coesione sociale del nostro Paese, riguarda il patto sociale e intergenerazionale, non solo l'ordine pubblico.

Non è un caso che all'interno dei dati dell'indagine nazionale sulla percezione delle mafie e della corruzione durante il Covid-19, « Il triangolo pericoloso: mafie, corruzione e pandemia », svolta da Libera e Demos & Pi, sanità e istruzione risultino per i tre quarti della popolazione intervistata gli ambiti principali sui quali investire le risorse europee. Se da un lato la richiesta di investimento sulla sanità, e nello specifico sul Servizio sanitario nazionale, è immediatamente comprensibile alla luce della crisi pandemica e della grandissima sofferenza che ospedali, medici e infermieri stanno vivendo a causa di carenze strutturali e di una colpevole e radicale opera di depauperamento del Servizio sanitario nazionale stesso di cui sono responsabili anche le mafie che lo hanno infiltrato e controllato in molte aree del Paese, dall'altro quello sull'istruzione, e nello specifico sulla scuola pubblica, è un dato importante.

Questo è indice infatti di un desiderio di futuro, di una consapevolezza che per cambiare in meglio il Paese si deve partire dal basso e dai giovani, puntando su cultura, istruzione e ricerca.

Sul tema, la Commissione ritiene opportuno concludere, nella presente analisi, questo approfondimento sul tema dei minori con le parole di Caterina Chinnici, che nel volume « È così lieve il tuo bacio sulla fronte », ci regala un grande insegnamento di suo padre, il giudice Rocco Chinnici, ucciso dalla mafia: « L'illegalità trova terreno fertile dove prosperano l'ignoranza e la povertà. Dove i giovani non vedono vie d'uscita ».

#### 4. Scenario internazionale

L'ingerenza delle mafie nelle economie legali in epoca Covid-19 coinvolge indubbiamente molti Paesi, in particolar modo tutti i Paesi europei. È, dunque, un fenomeno diffuso in tutto il mondo seppur in forme diverse, molto più violente, ad esempio, in Sud America che non in Europa.

Risulta essenziale in tale contesto, considerare l'Europa come un unico terreno di azione perché le mafie non hanno confini ed anzi sfruttano le legislazioni più deboli. Basti pensare al Regno Unito o all'Olanda, dove il regime fiscale più morbido permette alle mafie di far transitare e circolare i propri capitali, ragione per cui è necessario un livello elevato di coordinamento.

A tal riguardo, i maggiori progetti attualmente in corso sono:

a) il *Working Group on Covid-19* in seno ad Europol, co-presieduto dal Direttore esecutivo dell'Agenzia, Catherine De Bolle, e dal vice direttore generale della Pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, prefetto Vittorio Rizzi; il gruppo di lavoro si pone l'obiettivo di estendere a livello europeo le *best practices* italiane adottate all'indomani del diffondersi della pandemia dall'Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso;

b) il progetto I-CAN (*Interpol Co-operation Against 'Ndrangheta*) sorto per effetto di un accordo tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno italiano e il segretariato generale dell'Organizzazione internazionale della Polizia criminale (Interpol), con l'obiettivo di accrescere la cooperazione internazionale nel contrasto all'organizzazione criminale di tipo mafioso costituita dalla 'ndrangheta, in tutte le sue ramificazioni mondiali.

##### 4.1 Cooperazione strategica a livello internazionale

È assolutamente necessario promuovere tutte le attività utili affinché il contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso divenga una priorità nell'ambito delle piattaforme dell'Unione europea dedicate alle minacce criminali.

Occorre quindi riflettere sul reale pericolo di espansione a livello europeo e transnazionale della mafia quale fenomeno criminale, con particolare attenzione alla 'ndrangheta, organizzazione di primo rango per la sua perniciosità.

Si auspica che tale operazione di inquadramento tecnico-giuridico sia da stimolo per un intervento di più elevato livello all'interno del Parlamento europeo.

## 5. Conclusioni e scenari a breve termine

Il lavoro del XX Comitato, istituito d'urgenza alla luce del diffondersi della pandemia in Italia, si è svolto attraverso dieci sedute di condivisione e confronto, otto audizioni svolte in sede di Comitato<sup>(86)</sup> oltre ad altre audizioni sul tema effettuate in plenaria. È stata acquisita inoltre documentazione di interesse dai competenti soggetti istituzionali<sup>(87)</sup>.

Alla luce di informazioni, dati e notizie acquisiti e al contributo fornito dai commissari, è stata elaborata la presente Relazione, tenuto conto delle seguenti considerazioni:

- i fenomeni di cui il XX Comitato si occupa sono in corso e dinamici, non è data completezza archiviabile e molti spunti rimangono potenziali e in attesa di manifestazione, quindi non sempre affrontabili;
- trattandosi di una relazione intermedia, la copertura delle sollecitazioni è quantitativamente meno rilevante rispetto alla lettura data ai fenomeni *in fieri*, in ragione della citata e inevitabile rinuncia a obiettivi di esaustività;
- l'individuazione della chiave di lettura dei fenomeni trattati e la costruzione del percorso esplicativo qui fornita è chiaramente partigiana. È di parte, è frutto di una scelta ponderata e muove dalla convinzione che sia indispensabile, per leggere il presente e gli effetti di uno sconvolgimento globale epocale, partire dal passato e comprendere le cause, che diventano fattori abilitanti degli scenari futuri e delle scelte che il Paese dovrà compiere.

È per queste ragioni che l'assunto di base è duplice: da un lato le numerose evidenze storiche accumulate sui fenomeni mafiosi anche in periodo emergenziale, dall'altro la conoscenza delle precondizioni socio-economiche hanno permesso il diffondersi delle mafie e ne determinano adesso le possibilità di sviluppo.

L'analisi delle nuove forme di penetrazione mafiosa, la lettura e l'indagine sulle modalità di aggressione sociale ed economica che le mafie stanno mettendo in piedi in questi mesi, sfruttando la situazione del Paese duramente colpito dalla pandemia da Covid-19, non nascono dal nulla e si

---

<sup>(86)</sup> Sono stati auditi, in particolare: Bruno Pigozzo, consigliere della regione Veneto; Vincenzo Guidotto, presidente dell'Osservatorio antimafia della regione Veneto; Andrea Bosi, vicesindaco di Modena e vicepresidente di Avviso Pubblico; Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale di Avviso Pubblico; Antonio Matonti, direttore dell'Area affari legislativi Confindustria; Giuseppe Riello, presidente della Camera di commercio di Verona; Claudio Clemente, direttore dell'UIF; Geronimo Cardia, presidente di Acadi; Antonio Laudati, sostituto procuratore della DNAA.

<sup>(87)</sup> DIA, DNAA, UIF, Guardia di finanze, Ministero dell'interno e Dipartimento di pubblica sicurezza, Europol, Organismo permanente di monitoraggio e analisi, Forze dell'ordine, Confindustria, Confcommercio, Libera, Demos & Pi, La Via Libera, Alas e tante altre.



sviluppano sulla base di dinamiche ben note, che hanno visto crescere e rafforzarsi le mafie, facendo proselitismo laddove esistevano condizioni di povertà, disagio e ingiustizia sociale. Proprio su questa base si è abbattuta una pandemia che ha acuito e va esasperando le disuguaglianze e ampliando le forme di povertà e marginalità: oltre 2 milioni di famiglie in povertà assoluta, secondo gli ultimi dati ISTAT del 4 marzo 2021. Questo nuovo scenario causato dal Covid-19 rappresenta la chiave d'accesso privilegiata per le mafie per rafforzare i propri traffici, ribadire e aumentare il controllo violento del territorio, strozzare l'economia, imporre le proprie regole. Ci troviamo in una circolarità logica e criminale, che sarà possibile spezzare solamente intervenendo sui diritti dei cittadini, sulle garanzie dei lavoratori, sul sostegno di chi non ha nulla, sull'emersione del lavoro nero, sulla lotta senza quartiere alla corruzione, sul rafforzamento della scuola pubblica. Questa è la chiave di lettura che si vuole fornire, perché è indispensabile combattere le cause del cancro mafioso, per poter sperare di bloccare le nuove forme di infiltrazione legate al Covid-19.

All'interno della Relazione si sono evidenziati rischi e pericoli, individuando le ricorrenze storiche in cui le mafie hanno mostrato atteggiamenti immutabili, mappando i settori maggiormente a rischio, descrivendo i fronti su cui sono in atto forme di attacco criminali e provando ad anticiparne quelli imminenti. È per queste ragioni che è importante l'approccio che il nostro Paese ha messo in piedi, facendo tesoro delle sue migliori esperienze apprezzate anche all'estero, che fanno della collaborazione interforze, della condivisione dei dati, dell'incrocio delle informazioni i propri punti di forza. Affinché il contrasto e la prevenzione siano efficaci però, tutte le istituzioni e i corpi sociali sono chiamati a collaborare e la collaborazione della scuola, delle famiglie, della politica, del mondo della cultura dovrebbe porre la trincea della lotta alle mafie come un terreno di lotta comune, da condurre in contemporanea rispetto alla battaglia sanitaria per sconfiggere il *virus*.

Per questa ragione il relatore ha ritenuto opportuno inviare in data 28 settembre 2020 alla Commissione Bilancio una nota informativa, in occasione dei pareri che le Commissioni permanenti della Camera dei deputati sono state chiamate a fornire sulla prima versione del PNRR, e che si unisce come allegato 1 della presente Relazione.

Più che ripercorrere i singoli rischi, ampiamente tracciati, interessa in questa sede e in questa fase ribadire i punti di accesso del nostro sistema sul quale le mafie si stanno concentrando: il settore produttivo e le imprese, le comunità sociali e i cittadini impoveriti, la pubblica amministrazione da corrompere per intercettare fondi europei e appalti, i liberi professionisti per sviluppare operazioni sempre più raffinate dal punto di vista criminale.

Si deve notare che la chiusura di molte imprese rappresenta al tempo stesso un'opportunità per le mafie ma anche un motivo di contrazione degli introiti, legata ad un maggior afflusso di denaro legato alle estorsioni.

Le diverse organizzazioni mafiose agiscono lungo due direttrici:

1. con una strategia conservativa volta a mantenere il controllo e rafforzare tanto la presenza nei settori economici già abbondantemente infiltrati quanto il controllo sociale sui territori e i gruppi sociali;

2. con una strategia, ponderata e lenta ma costante, di attesa delle occasioni migliori per prendersi imprese ed esercizi commerciali in difficoltà e per ampliare il proprio bacino di conniventi pronti ad aiutarle tanto in operazioni finanziarie quanto con compiti logistici e financo dal punto di vista elettorale.

Tutto questo è possibile grazie alla gigantesca disponibilità di denaro accumulato, di liquidità presente nelle mani dei mafiosi, al cospetto di un Paese che si va impoverendo ulteriormente con un tasso pari al 6,4 per cento secondo i dati dell'ISTAT.

Senza tema di smentita possiamo parlare, seguendo anche le analisi consultate, di un vero e proprio attacco allo Stato. Come definire del resto il tentativo *de facto* di costruire un sistema del credito parallelo? O il sistema di riciclaggio capillare messo in piedi attraverso l'uso di medie e piccole imprese, come anche nel settore dei servizi? E ancora la speculazione fortissima sui dispositivi di protezione individuale, bene primario e strategico, e addirittura sul fronte dei crediti deteriorati (*non performing loans*), in grado di strozzare ulteriormente l'economia e le casse dello Stato, accumulando risorse e continuando a esercitare forme multiple di violenza e aggressione?

Appare evidente che l'aggressione procede parallelamente dal punto di vista economico-finanziario e sociale, puntando a quegli *asset* che proprio in questa fase sono fondamentali per la ripresa del Paese: i suoi punti forti per la ricrescita, il sistema bancario e del credito, il patto sociale fra cittadini e istituzioni. L'allarme è e deve essere forte.

È quindi importante, per difendere l'economia legale, attraverso operazioni di disvelamento dei modi con cui i gruppi criminali si appropriano delle imprese e aumentano il controllo sociale sulle comunità. Ma è indispensabile anche, parlando di imprese in difficoltà e di aggressione mafiosa, considerare la dinamica dei lavoratori e delle lavoratrici: senza una presa in carico dei diritti e del rischio connesso alla perdita del lavoro, come ai rischi legati allo scivolamento dei lavoratori in nero nell'emisfero dell'illegalità, si rischia di avere una visione parziale.

E la politica, attraverso le sue istituzioni, è chiamata ad avere un ruolo importante e nettissimo; per questo si reputa importante partire da un confronto sociale ampio e inclusivo, a favore del quale l'associazione Libera ha già lanciato delle proposte all'interno di « #Giustaitalia. Patto per la ripartenza », fondato sull'etica della corresponsabilità che Governo e Parlamento hanno il compito di prendere in carico.

La sensibilità antimafia finora è apparsa sostanzialmente in seconda linea, su ogni singolo provvedimento sul quale si possono manifestare forme di attacco da parte degli interessi mafiosi. Non è pensabile un piano di rilancio del Paese che non abbia fra i propri punti di forza il contrasto alle mafie che strangolano il Paese e ne condannano inesorabilmente i cittadini a una situazione di subalternità e povertà crescente. Su questo, l'auspicio è che si manifesti un cambio di sensibilità forte, affrontando in maniera esplicita il tema della lotta alle mafie in epoca pandemica in ogni azione e posizionamento politico. Sul punto la Commissione confida nella dovuta attenzione del Governo e di tutte le istituzioni competenti.

La sfida che attende il nostro Paese nella lotta alla pandemia sarà ancora lunga e difficile e in maniera analoga e verosimilmente ancora più duratura sarà quella contro il « *mafivirus* », riprendendo la definizione data da Don Luigi Ciotti, perché la *longa manus* mafiosa si muoverà con sempre maggiore decisione proprio dalla fine della pandemia, quando cioè sarà risolta l'emergenza sanitaria, ma rimarranno sul terreno i cocci di un tessuto socio-economico devastato. Anche per questa ragione, per la portata della sfida che ci attende, e alla quale dovremo lavorare per molti mesi e forse anni, il livello di conflitto contro le mafie non potrà che essere europeo. Le mafie sono infatti vere e proprie *holding* su base internazionale, perché la rete logistica e degli affari non conosce confini e i legami e i traffici fra consorterie differenti, cartelli della droga, famiglie nordamericane e mafie straniere sono sempre più forti. La risposta degli Stati non può essere da meno, se si vuole sperare di bloccare il fenomeno mafioso. La prospettiva europea pone, come noto, molteplici criticità legate alle differenti tipologie di approcci giuridici, ma anche alle differenti sensibilità nazionali e, ovviamente, agli strumenti normativi a disposizione, che sono strettamente legati alla cultura del Paese.

« Ci sarebbe bisogno di una cooperazione internazionale più larga perché l'attenzione che mettiamo in Italia all'analisi dei flussi economici non è presente in egual modo negli altri Paesi nei quali non ci si domanda troppo da dove provenga il denaro ».

Un segnale positivo, in questa direzione, arriva dall'adozione a livello europeo di quella che è stata battezzata come « risoluzione Falcone » e del meccanismo di revisione che punta all'eliminazione di vuoti normativi negli ordinamenti interni degli Stati, che permettono alle organizzazioni criminali « in movimento » di sfruttarli, godendo di una sostanziale impunità. Con la risoluzione Falcone si potenzia il contrasto alla dimensione economica della criminalità e, più in generale, si offrono strumenti sempre più avanzati di prevenzione e di repressione delle nuove forme di criminalità a livello europeo. Un riconoscimento importante della sensibilità, della cultura antimafia e della capacità del nostro sistema nel contrasto alle mafie, che dovrebbe spingerci a valorizzare sempre di più le capacità legislative e inquirenti del nostro Paese anche negli organi europei.

Se europeo è lo scenario d'azione, locale è la portata di un altro intervento decisivo e necessario per mettere in sicurezza non solo i fondi del *Next Generation EU* ma le stesse istituzioni nazionali. La lotta alla corruzione passa infatti da un percorso che coinvolge tutti i cittadini e le imprese, la pubblica amministrazione e le associazioni di categoria. La corruzione rappresenta infatti l'incubatrice della mafia e nei territori – pochi – dove i tentacoli mafiosi ancora non sono arrivati fa da precursore a ciò che sarà. Corruzione e riciclaggio sono, del resto, due fra i fenomeni criminali che sin da subito sono stati osservati in questa pandemia e contro i quali è necessario tenere altissima la guardia, anche supportando l'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia nel lavoro sulle segnalazioni di operazioni sospette, facendo in modo che anche professionisti, intermediari e soprattutto enti locali contribuiscano in maniera sempre crescente alle segnalazioni: solo così sarà possibile estendere la rete e

rendere sempre più strette le maglie della lotta al riciclaggio. È infatti proprio nel riciclaggio e nei crimini finanziari che le mafie sono più attive, a fronte di uno Stato che rischia di apparire lento nell'erogazione degli aiuti.

In conclusione, tre fattori possono determinare un'accelerazione nel contrasto dell'aggressività mafiosa in questa fase e possono contribuire a sbarrare la strada alla rinnovata capacità di penetrare il tessuto sociale grazie alle lacerazioni prodotte dal Covid-19.

In primo luogo, tornare ad investire nei beni confiscati e nella relativa valorizzazione. Un'efficiente azione di contrasto alla criminalità organizzata non può prescindere da mirate attività di individuazione dei patrimoni illecitamente accumulati, da colpire con provvedimenti ablativi emessi nell'ambito di procedimenti penali o di prevenzione. Il sequestro e la confisca dei beni, contribuiscono a:

- indebolire le organizzazioni criminali, limitandone le risorse economiche da devolvere al sostentamento dei detenuti e delle loro famiglie
- con possibili ricadute anche in termini di collaborazioni con la giustizia
- e da investire per il prosieguo dei traffici illeciti;
- riaffermare le regole della libera concorrenza nel mercato, attraverso l'ablazione delle aziende gestite dalla criminalità organizzata.

Non è solamente una questione sociale o simbolica, è l'occasione per riguadagnare terreno e prestigio rispetto al predominio sociale mafioso, è il modo per dare casa o spazio a chi sta perdendo tutto, è l'occasione per permettere un balzo in avanti dei presidi educativi. E in questa fase risulterebbe di particolare importanza, alla luce anche dei dati deprimenti sull'utilizzo dei beni confiscati in molte zone d'Italia: il rilancio del Paese passa anche dal riuso sociale e dalla possibilità di mettere a disposizione nuove opportunità di vita per i cittadini proprio laddove i mafiosi avevano guadagnato e usurpato, tornando a opporre un fiero e orgoglioso valore collettivo all'egoismo criminale.

In secondo luogo, e in diretto collegamento con il primo aspetto, un potenziamento e una valorizzazione della società civile organizzata, che non ha mai smesso di lottare, di contrastare la criminalità organizzata, di costruire presidi informativi e di sensibilizzazione e alla quale devono essere garantiti gli strumenti adeguati per continuare a riparare il tessuto sociale duramente colpito dal *virus*. Senza trascurare la scuola, che va sostenuta in una fase così drammatica dopo la perdita di tanti, troppi, giorni di lezione in presenza, affinché possa tornare a formare studenti e studentesse verso una società democratica, giusta e inclusiva secondo i dettami della nostra Costituzione.

Infine, ma è la sommatoria delle due parti precedenti, un investimento senza precedenti sulla coesione e l'allargamento di quella « squadra Stato », che ha dimostrato in Italia di saper funzionare benissimo anche nelle emergenze più dure e nella quale la collaborazione fra le istituzioni, e con la società civile, permette di costruire sia strumenti di monitoraggio, prevenzione e protezione sia eccezionali capacità di efficace repressione delle mafie. In una fase in cui la vita diventa ancora più locale e territoriale, il potere criminale rischia infatti di avere una capacità di penetrazione molto

elevata e di grande profondità nel tessuto sociale: la « squadra Stato », con le sue componenti globali e con quelle europee, è lo strumento per arrivare a tutti i cittadini, non solo per proteggerli ma per aiutarli nella denuncia delle ingerenze e per costruire presidi diffusi.

La pandemia ha messo tutti di fronte ad una sfida difficilissima. Nessuno ne verrà fuori individualmente, la dimensione collettiva e comunitaria, basata su collaborazione e partecipazione, nella risposta alle nuove forme di infiltrazione mafiosa, è quindi il punto di partenza indispensabile dal quale muovere.

La presente Relazione nasce anche grazie al contributo delle consulenti e dei consulenti del Comitato. Mi preme, in particolare, ringraziare, per i contributi tematici forniti, il Dottor Giuseppe Gatti, la Dottoressa Barbara Zuin, l'Avvocato Luca Di Donna, il Dottor Pierpaolo Romani, il Professor Stefano D'Alfonso, il Colonnello Tommaso Solazzo, il Colonnello Luigi Grasso e la Dottoressa Valeria Pagano.





ALLEGATO I



On. Paolo Lattanzio

Alla Cortese attenzione del Presidente della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione  
della Camera dei Deputati,  
On. Fabio Melilli

Come verificato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nonché da numerosi Procuratori della Repubblica, da magistrati e da giornalisti è in corso una vera e propria ristrutturazione degli affari illeciti delle consorterie mafiose presenti in Italia, la cui intenzione è quella di adattarsi - ponendo in essere vere e proprie strategie predatorie - a quella che viene correntemente definita economia di guerra, in relazione alle condizioni ed alle conseguenti risposte emergenziali provocate dal Covid-19.

Le organizzazioni mafiose risultano forti e radicate sull'intero territorio nazionale in virtù del ben noto ruolo che giocano nella gestione dei traffici e dell'economia illecita, ma diventano sempre più pervasive e ramificate anche nei sistemi dell'economia legale: in tal modo si trovano a poter trarre un potenziale ed ulteriore beneficio dagli effetti che la pandemia da Coronavirus sta causando a danno di imprese e comunità di cittadini.

Due i caratteri principali che predispongono un campo d'azione tristemente invitante e purtroppo fertile per l'azione criminale delle mafie: da un lato l'aumento delle disuguaglianze e l'ampliamento della fascia di indigenza e a rischio povertà che caratterizza sempre più la popolazione italiana, dall'altro i mancati introiti e la grave carenza di liquidità che moltissime imprese soffrono e denunciano.

Il possesso di un volume di capitali elevatissimo, di una grande disponibilità di denaro liquido ed in associazione ad una pervasività territoriale capillare in molte aree del Paese e di una frequente connivenza di ampie zone grigie della società, trasformano la percezione delle organizzazioni criminali agli occhi di cittadini ed imprese in difficoltà, facendole apparire come interlocutori in grado di risolvere, almeno nel breve periodo, le difficoltà causate dalla crisi socio-economica che accompagna quella sanitaria. Ma, come ben sappiamo, le mafie non sono benefattori.

Questo scenario, illustrato da addetti ai lavori ed analisti, rende di grande attualità e molto probabili due rischi, che rappresentano la conseguenza diretta dei summenzionati fenomeni.

Innanzitutto, si osserva la capacità delle mafie nel fornire una pronta risposta alle difficoltà economiche delle famiglie, preesistenti o sopravvenute in ragione dell'emergenza da Covid-19. Tale risposta consiste in una forma avanzata di welfare mafioso, che si sostanzia in varie azioni che vanno dalla consegna di aiuti alimentari, al prestito ad usura, alla fornitura di dispositivi di protezione individuale. Tale intervento parallelo a quello statale costituisce, ovviamente, un costo sociale molto elevato, in quanto scredita lo Stato - che è inevitabilmente più lento e burocratico - e predispone a un sistema di controllo ed asservimento sociale dei cittadini alle famiglie mafiose, in grado di tramutarsi in disponibilità e connivenza, manovalanza mafiosa, o in forma di vere e proprie collaborazioni lavorative, discredito dello Stato e della politica, rafforzamento del sistema del voto di scambio. Quelle elencate sono solo le conseguenze più evidenti.



On. Paolo Lattanzio

Bisogna poi considerare che la crisi socio-economica sta colpendo duramente anche il tessuto economico del Paese, a partire dalle piccole e medie imprese, dagli artigiani, dai commercianti. I più fragili sono quei settori produttivi che maggiormente hanno sofferto per il lockdown e per le limitazioni, anche successive, alla circolazione delle persone (ristorazione, comparto turistico, intrattenimento), oltre alle piccole attività spesso a gestione familiare e di prossimità.

Su questo scenario estremamente preoccupante, le mafie si inseriscono prepotentemente e prevalentemente lungo due direttrici d'azione: 1) l'erogazione di prestiti di denaro e l'acquisizione di attività economiche, anche attraverso prestanome; 2) la capacità di intercettare fondi - sia nazionali che europei - già erogati o in fase di stanziamento ed erogazione da parte dello Stato. Il costo sociale ed imprenditoriale di queste dinamiche risulta essere altrettanto alto, provocando un'alterazione del mercato, l'estromissione di imprese sane, il riciclaggio, il fallimento di molti imprenditori ma anche l'appropriazione indebita di fondi pubblici destinati ad imprese legali in difficoltà.

Alla luce della crisi in corso, come confermato dall'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, non esiste settore fra quelli tradizionali che sia al sicuro dalla penetrazione mafiosa; allo stesso tempo non c'è ambito economico o codice Ateco che si possa dire al riparo dalle mire della criminalità organizzata. Questa intende presentarsi e consolidarsi sul territorio come la soluzione ai problemi individuali e collettivi, rafforzando la propria identità di 'Stato parallelo', in realtà un vero e proprio Anti-Stato, in grado di rispondere tempestivamente e in maniera magnanima ai nuovi bisogni dei cittadini e delle imprese. Alla luce della natura criminale delle consorterie mafiose si evince in maniera chiara come questa propensione delle mafie ad occupare ogni *vacuum* lasciato senza presidio dallo Stato sia estremamente pericolosa e da contrastare anche e soprattutto con gli strumenti politici e normativi a disposizione di Governo e Parlamento, tanto più in una fase emergenziale come quella attuale.

La situazione di estremo rischio qui brevemente tratteggiata, e confermata dalle audizioni e dalle interlocuzioni avvenute dentro e fuori lo svolgimento delle sedute plenarie della Commissione antimafia (con particolare riferimento a quella del Procuratore Nazionale Antimafia Federico Cafiero De Raho, del Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia Claudio Clemente, o a quelle dei diversi Prefetti auditi) impone alla politica tutta, e al Governo in particolare, una particolare attenzione.

Per questo, anche in qualità di Coordinatore del XX Comitato per la prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, ritengo opportuno manifestarle le mie preoccupazioni e chiederle di voler esplicitare, nel lavoro di raccordo che sta svolgendo con le varie Commissioni permanenti, la necessità di rendere palese una chiara attenzione al pericolo delle infiltrazioni mafiose, che deve essere concretizzato in un impegno sia in ottica di prevenzione che nella fase di monitoraggio dei progetti che diventeranno parte del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza - PNRR.



On. Paolo Lattanzio

Le linee guida del PNRR risultano coerenti con le priorità evidenziate dal Governo lo scorso giugno 2020 nel Piano di Rilancio presentato dal Presidente del Consiglio a conclusione della consultazione nazionale 'Progettiamo il Rilancio'. Tali priorità si sintetizzano in tre linee strategiche: modernizzazione del Paese, transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale e parità di genere. Risulta fondamentale agire perché tali direttrici di sviluppo non vengano intaccate e quindi pesantemente condizionate dalla presenza delle mafie e delle loro attività, a partire proprio dalla prevenzione e predisponendo un accurato controllo e monitoraggio delle future attività progettuali su cui verranno utilizzate le risorse, da prevedere già in questa fase, contestualmente all'elaborazione della Relazione all'Assemblea che costituisce la base per la deliberazione di appositi atti di indirizzo al Governo finalizzati ad evidenziare le priorità tematiche su cui presentare i progetti.

Su tali considerazioni si specifica che:

- una mancata esplicitazione politica ed operativa dei criteri di tutela e di contrasto delle ingerenze mafiose possa produrre un vulnus in seguito difficile da recuperare in una fase progettuale già avviata;
- l'assenza di una previsione di un adeguato e rigoroso sistema di prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella ricezione dei fondi messi a disposizione possa ulteriormente compromettere il tessuto economico del Paese;
- il vuoto di una previsione di un rigorosissimo sistema di monitoraggio dei progetti e delle singole missioni che verranno attuate possa turbare pesantemente il funzionamento della filiera di trasmissione delle risorse stesse e la stessa riuscita dei piani di intervento.

Per questo insieme di ragioni, come membro della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere e come coordinatore del XX Comitato per la prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, Le chiedo formalmente:

- di prevedere l'inserimento, nella Relazione sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund - alla cui redazione stanno contribuendo le diverse Commissioni per i temi di competenza e che intende promuovere la strutturata collaborazione tra Parlamento e Governo su tutto l'iter del PNRR - di un chiaro posizionamento politico volto ad evidenziare in forma esplicita l'attenzione che sarà necessario prestare sui futuri progetti per prevenire fenomeni di infiltrazione mafiosa, sia sul versante sociale su quello economico alla luce delle importantissime movimentazioni di risorse che riguardano cittadini ed imprese;
- di insistere fortemente sull'importanza del monitoraggio, anche in chiave antimafia, rispetto a progetti e procedure che il Governo deciderà di porre in essere, e che al momento sembra essere carente almeno nella sua parte esplicita;
- di valorizzare le eccellenti capacità investigative del *law enforcement* italiano e della magistratura, nonché la nostra legislazione in materia di riciclaggio e contrasto a tutte le forme di inserimento illegale nelle attività imprenditoriali, invitando il Governo a prestare



On. Paolo Lattanzio

- massima attenzione e velocità nelle attività di controllo attraverso strumenti sempre più incisivi;
- di valorizzare come il contrasto alle mafie, nella gestione dei fondi europei e nell'implementazione del PNRR, sia un tassello fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi sui fronti della modernizzazione del Paese, della transizione ecologica, dell'inclusione sociale. È infatti condivisa la convinzione per cui le ingerenze mafiose sono un ostacolo alla crescita e alla modernizzazione del Paese e sono in grado di produrre pesantissime esternalità negative non solo sul sistema produttivo ma anche su quello socio-ambientale.

Roma, 28/09/2020

Firma







