

COLLANA DELLA SVIMEZ

Il Rapporto della SVIMEZ è stato impostato e coordinato da Adriano GIANNOLA (Presidente SVIMEZ), Luca BIANCHI (Direttore SVIMEZ), Stefano PREZIOSO (Dirigente SVIMEZ), Giuseppe PROVENZANO (Dirigente SVIMEZ), Grazia SERVIDIO (Dirigente SVIMEZ), Salvatore PARLATO, Carmelo PETRAGLIA e Gaetano VECCHIONE.

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto: Luca CAPPELLANI, Agnese CLARONI e Giorgio MIOTTI (Ricercatori SVIMEZ), Raimondo BOSCO, Delio MIOTTI e Stefano PALERMO.

Hanno collaborato alla stesura del Rapporto: Francesco AIELLO, Vincenzo ALFANO, Orlando BIELE, Graziella BONANNO, Serenella CARAVELLA, Andrea CIARINI, Salvatore ERCOLANO, Alessandro FARAMONDI, Francesco FOGLIA, Ennio FORTE, Osvaldo LA ROSA, Sandra MARESCA, Annamaria NIFO, Gabriella PAPPADÀ, Lucio SIVIERO, Enrico TUCCI, Anna VILLA e Rosella VITALE.

Si ringraziano l'Agencia per la Coesione Territoriale, il Dipartimento per le politiche di coesione, la Banca d'Italia, INVITALIA, l'ISTAT, l'Istituto Tagliacarne e il Ministero dello Sviluppo Economico per aver fornito documentazione statistica e informazioni utili per la redazione del Rapporto.

Si ringraziano inoltre:

Fedele DE NOVELLIS di REF Ricerche per il contributo alla redazione del Capitolo I;

Cecilia BAGNAROL, Silvia DONNO e Veronica RICCARDI di INVALSI per il contributo alla redazione del Capitolo VIII;

Roberta AURILIA, Davide BARBA, Mariangela D'AMBROSIO, Giacomo DI GENNARO, Riccardo MARSELLI e Giovanni PASTORE per il contributo alla redazione del Capitolo X;

i componenti del gruppo di lavoro «Università per lo sviluppo dei territori» della SVIMEZ per il contributo alla redazione del Capitolo XII;

l'ISFORT per il contributo alla redazione del Capitolo XIII;

l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale-IFEL per il contributo alla redazione del Capitolo XIV;

Marco DI TOMMASO e Elena PRODI di c.MET05 per il contributo alla redazione del Capitolo XVIII;

Antonio LOPES per il contributo alla redazione del Capitolo XX;

i componenti del gruppo di lavoro dell'IFEL-Campania: Pasquale GRANATA, Procolo GRIECO e Rosario SALVATORE per il contributo alla redazione del Capitolo XXI;

Michele PISANTE dell'Università di Teramo per il contributo alla redazione del Capitolo XXIII;

Umberto CROPPI, Ciccio MANNINO, Gian Paolo MANZELLA e Valentina MONTALTO per il contributo alla redazione del Capitolo XXIV;

Luigi GRISPELLO e Gabriella STAZIO per la redazione del FOCUS *Premialità, territorio e perequazione nel settore Cultura*; Giuseppe CARCI, Fabio MORETTI, Giuseppe SORIERO e Antonio URICCHIO per la redazione del FOCUS *L'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica (AFAM) nel Mezzogiorno* del Capitolo XXIV;

i componenti del gruppo di lavoro «Bioeconomia» della SVIMEZ per la redazione del Capitolo XXV.

Alle elaborazioni statistiche e grafiche ha contribuito Fabrizio GREGGI. Un particolare ringraziamento va a tutto il personale della SVIMEZ impegnato nella predisposizione del volume.

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

**RAPPORTO SVIMEZ 2021
L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO**

Società editrice il Mulino

X. L'economia illegale

1. PREMESSA

Questo inizio di secolo ha registrato tre eventi che hanno avuto un forte impatto sul tessuto socio-economico dei paesi colpiti. Alla crisi finanziaria degli anni 2007-2009 è seguita la crisi economica del 2011-2012 che specie in Italia si è fatta sentire perché sono state adottate misure di politica economica molto restrittive per cercare di contenere il processo di deterioramento delle finanze pubbliche e il rischio di una crisi del debito sovrano. In un contesto già provato da queste crisi, nel 2019-2020 si è infine registrata la diffusione dell'epidemia da Covid-19, il cui impatto sull'economia è stato oggetto di numerose riflessioni e pubblicazioni scientifiche¹.

Già nella precedente edizione del *Rapporto SVIMEZ* si è evidenziato come le misure di contenimento della pandemia abbiano messo a dura prova la struttura produttiva del Paese, acuendo alcune differenze territoriali. Non di meno, però, si è richiamata l'attenzione sui diversi piani che intrecciano la terribile crisi generata dalla pandemia da Covid-19: il fenomeno del sovraindebitamento delle famiglie, l'interesse delle mafie ad acquisire attività commerciali o aziende in crisi, lo sviluppo dell'attività usuraia, per non dire, infine, dell'attenzione delle mafie a subentrare nella gestione delle imprese o camuffare la propria presenza attraverso i cambi di proprietà e titolarità delle imprese. Insomma, un'ulteriore fase di estensione delle mani del crimine organizzato mafioso sull'economia legale sfruttando le emergenze per corrompere, insinuarsi nelle attività economiche, infiltrarsi e impadronirsi di ogni possibilità offerta per riciclare danaro sporco, mascherare la propria presenza nell'economia legale e allargare le opportunità per insediare alcune attività proprie

¹ World Bank, *Global Economic Prospects*, giugno 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>; N. Battistini e G. Stoesvsky, *Alternative Scenarios for the Impact of COVID-19 Pandemic on Economic Activity in the Euro Area*, in «ECB Economic Bulletin», n. 3, 2020; E. Levi Yeyati e F. Filippini *Social and Economic Impact of COVID-19*, Brooking Global Working Paper n. 158, Brookings Institution, 2021.

dell'economia criminale (primo fra tutte la droga). Ed è infatti in questo che consiste il processo di colonizzazione mafiosa: creare reti economiche e rapporti sociali sempre più estesi coinvolgendo settori professionali ed economici e poi allargare a essi anche l'offerta dei prodotti criminali.

D'altra parte, come è già stato ampiamente notato, le fasi di emergenza e quelle susseguenti costituiscono da sempre ottime occasioni di nuovi guadagni per le diverse mafie o per estemporanee reti illegali. L'ampia letteratura economica e criminologica richiamata anche in questo contributo e che va sotto il nome di *shock economy*, ha ampiamente dimostrato che all'indomani di disastri si muovono somme di denaro necessarie per far fronte alle emergenze e con tale movimento si attivano nuovi appetiti. Durante la fase del *lockdown*, infatti, l'allarme è stato lanciato da vari settori della società: magistratura, investigatori, agenzie di *intelligence*, studiosi attenti alle dinamiche mafiose, associazioni di resistenza alle mafie. Da un lato, si moltiplicano i soggetti economici che necessitano di credito non facilmente acquisibile per le vie legali per una molteplicità di ragioni che li rende non bancabili; dall'altro, le organizzazioni criminali ben strutturate offrono liquidità per rilevare o asservire imprese, soggetti economici o più semplicemente per registrare consenso territoriale². Nella semestrale della DIA del secondo semestre del 2020 sono emerse 9.494 segnalazioni delle quali 2.020 (21%) di «diretta attinenza alla criminalità mafiosa» e 7.474 (79%) «riferibili a fattispecie definibili reati spia/sentinella»³.

È in atto, dunque, un'accurata strategia d'assalto da parte sia di organizzazioni mafiose che di cerchie e gruppi di speculatori malavitosi e di malaffare che in forme diverse e occulte stanno penetrando ulteriormente l'economia legale attraverso l'offerta illegale di credito (non necessariamente a tassi d'interesse elevati), l'esercizio abusivo del credito, l'acquisizione di patrimoni di indebitati (attraverso immobiliari, società estere, ecc.), l'acquisto a prezzo vile di immobili presso le aste, il rilevamento di aziende, attività commerciali o la sostituzione in esse della titolarità dell'esercizio, se non l'acquisizione di pacchetti azionari.

² A riguardo il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Cafiero de Raho ha sottolineato che «la modernizzazione delle mafie si completa nel reinvestire capitali in soggetti economici deboli; in quei soggetti che non trovano più un accesso al credito bancario per la crisi. Le mafie non hanno bisogno di firmare atti, non hanno bisogno di documenti; al contrario occultano comportamenti illeciti con lo schermo di soggetti solo apparentemente sani, entrano così nel mercato dell'economia legale. Questo è veramente preoccupante. A tutto questo si risponde con le segnalazioni dal territorio, dalle stesse associazioni di categoria, con la segnalazione delle transazioni sospette». Cfr. F. Cafiero de Raho, *Mafia: sviluppo su fronte economico, inquinamento economia legale*, in «Adnkronos», 15 febbraio 2021.

³ DIA (Direzione Investigativa Antimafia), *Relazione del Ministro al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti*, II semestre 2020, p. 388. Nel II semestre si registra un incremento delle segnalazioni di operazioni sospette rispetto al I semestre 2020 pari all'8,8%, a fronte di un altrettanto aumento delle posizioni segnalate o collegate pari al 43,7%. Le operazioni finanziarie sospette passano da 430 mila del I semestre a 644.943 del II semestre, con un incremento quasi del 50% (p. 388). Se si comparano i dati fra il 2019 e il 2020, le operazioni sospette crescono del 98,44%. Cfr. *Relazioni semestrali* del 2020 e del 2019 in DIA, https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.html.

2. MISURE DI CONTRASTO ALLA PANDEMIA E SUOI EFFETTI SOCIALI ED ECONOMICI

In risposta alla diffusione dell'epidemia, le più frequenti misure adottate dai principali paesi hanno riguardato la chiusura di molteplici attività economiche con l'obiettivo di ridurre i decessi, nella convinzione che i benefici scaturissero dal contenimento delle esternalità che avrebbero potuto emergere qualora il distanziamento sociale fosse stato lasciato all'iniziativa individuale⁴.

Ovviamente, queste misure hanno avuto un forte impatto sulle famiglie più esposte, che – costrette all'isolamento – hanno subito una perdita di reddito del tutto inattesa, riducendo peraltro la loro spesa in quei settori che richiedono un contatto fisico⁵.

Studiando gli effetti di cinque precedenti grandi epidemie di questo secolo⁶, si rileva che queste pandemie hanno portato a riduzioni significative e persistenti del reddito disponibile, insieme ad aumenti della disoccupazione, della disparità di reddito e del rapporto debito pubblico/PIL. Il consumo di energia e le emissioni di CO₂ sono diminuiti, ma soprattutto a causa del persistente calo del livello di attività economica piuttosto che per i cambiamenti strutturali nel settore energetico.

Sebbene sia opportuno usare la massima cautela nel confrontare evidenze storiche di specifici episodi, specie se causati da patogeni differenti, è plausibile ipotizzare che le conseguenze sul benessere delle popolazioni colpite non saranno di breve termine⁷.

Un ruolo importante sarà giocato dalle politiche fiscali adottate. Misure di austerità fiscale sono associate ad aumenti nella disuguaglianza della distribuzione dei redditi, aumenti di gran lunga superiori a quelli che si registrerebbero se in risposta a una pandemia si adottassero delle politiche di stimolo fiscale⁸. La fascia della popolazione più povera risulta essere quella maggiormente esposta al rischio di contagio, sia perché ha minori possibilità di poter optare per modalità di lavoro a distanza che la preservino dal virus, sia perché quella più esposta a patire le conseguenze più gravi⁹. Un altro canale attraverso il quale l'epidemia sanitaria potrà amplificare le disuguaglianze già esistenti, oltre ai differenti rischi di infezione e possibilità di accesso a efficaci cure sanitarie, consiste nella perdita di posti di lavoro a lungo termine¹⁰.

⁴ F. Boissay, D. Rees e P. Rungcharoenkitkul, *Dealing with Covid-19: Understanding the Policy Choices*, Basilea, Bank for International Settlements, 2020.

⁵ R. Chetty, J. Friedman, N. Hendren e M. Stepner, *The Economic Impacts of Covid-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data*, 2020, https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2020/05/tracker_paper.pdf.

⁶ J. Emmerling, D. Furceri, F. L'Abano Monteiro, P. Loungani, J.D. Ostry, P. Pizzuto e M. Tavoni, *Will the Economic Impact of COVID-19 Persist? Prognosis from 21st Century Pandemics*, IMF Working Paper n. 119, 2021, <https://doi.org/10.5089/9781513582351.001>.

⁷ G. Alfani, *Pandemics and Asymmetric Shocks: Lessons from the History of Plagues*, VoxEU.org, 9 aprile 2020; Id., *Pandemics and Inequality: A Historical Review*, VoxEU.org, 20 ottobre 2020.

⁸ D. Furceri, P. Loungani, J.D. Ostry e P. Pizzuto, *Fiscal Austerity Intensifies the Increase in Inequality after Pandemics*, VoxEU.org, 3 giugno 2021.

⁹ R. Blundell, M. Costa Dias, R. Joyce e X. Xu, *Covid-19 and Inequalities*, in «Fiscal Studies», vol. 41, n. 2, 2020, pp. 291-319.

¹⁰ G. Dosi, L. Fanti e M. Virgillito, *Unequal Societies in Usual Times, Unjust Societies in Pandemic Ones*, LEM Working Papers n. 14, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna, 2020.

TAB. 1. *Indici esposizione e rischio occupazionale*

Regioni	Esposizione occupazione settoriale all'epidemia Covid-19	Regioni	Indice di rischio occupazionale
Media UE	28,8	Media UE	10,2
Sardegna	39	Calabria	26
Liguria	38	Sardegna	25
Calabria	37	Campania	22
Campania	37	Sicilia	22
Lazio	37	Valle d'Aosta	22
Provincia Autonoma di Bolzano	36	Liguria	21
Toscana	35	Molise	20
Valle d'Aosta	35	Puglia	20
Sicilia	34	Toscana	19
Umbria	34	Abruzzo	18
Emilia-Romagna	33	Umbria	18
Puglia	33	Marche	17
Abruzzo	31	Basilicata	16
Veneto	31	Provincia Autonoma di Bolzano	16
Friuli Venezia Giulia	30	Emilia-Romagna	14
Lombardia	30	Lazio	14
Marche	30	Provincia Autonoma di Trento	14
Piemonte	30	Veneto	14
Molise	29	Friuli Venezia Giulia	13
Provincia Autonoma di Trento	29	Piemonte	13
Basilicata	28	Lombardia	11

Fonte: Elaborazioni su dati da S. Doerr e L. Gambacorta, *Covid-19 and Regional Employment in Europe*, in «BIS Bulletin», n. 16, Bank for International Settlements, 2020.

A questo riguardo alcuni autori analizzano quali regioni europee affrontino maggiori rischi per l'occupazione a causa del Covid-19. Usando dati sull'occupazione a livello di industria locale prima dell'epidemia, è stata costruita una misura dell'occupazione locale considerando l'esposizione all'epidemia. Successivamente, l'analisi è stata estesa tenendo conto della quota di occupazione tra le piccole imprese delle differenti regioni: in particolare, gli autori calcolano un indice di rischio occupazionale basato sull'interazione tra l'esposizione alla crisi occupazione di ciascun settore e la quota di occupazione nelle piccole imprese. I risultati mostrano che diverse regioni europee impiegano una quota elevata di persone in settori particolarmente esposti all'impatto economico conseguente alla pandemia, mentre l'elevata quota di piccole imprese nell'Europa meridionale pone l'occupazione in quelle regioni particolarmente a rischio¹¹.

Nel caso delle regioni italiane (Tab. 1), per esempio, è possibile verificare come l'indice di esposizione occupazionale alla crisi da Covid-19 sia superiore alla media UE (28,8), fatta eccezione marginalmente per la Basilicata, e anche l'indice di rischio occupazionale sia maggiore rispetto alla media UE (10,2), con le regioni meridionali che, di nuovo fatta eccezione per la Basilicata, presentano valori più elevati tra le regioni italiane.

¹¹ S. Doerr e L. Gambacorta, *Covid-19 and Regional Employment in Europe*, cit.

3. ASTE GIUDIZIARIE E FENOMENO USURARIO

Nel *Rapporto SVIMEZ 2020* a proposito delle aste giudiziarie si è affermato

un'altra strategia fortemente praticata dai clan è l'intervento diretto nelle aste immobiliari. Anche in questo caso possono essere acquisiti patrimoni, magari singolarmente piccoli ma, se considerati nella ripetitività e accumulo dei casi, diventano consistenti. È sempre più frequente nei sequestri di beni a cosche malavitose trovare centinaia di immobili¹².

Per contrastare l'azione della malavita nelle aste immobiliari è stato presentato il D.D.L. Pesco n. 2079¹³ e nell'art. 8 della «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile» è stata inserita l'istituzione di una banca dati delle aste giudiziarie¹⁴. Un duro colpo per malviventi ed evasori fiscali che con società anonime nei paradisi fiscali riciclano nelle aste giudiziarie a spese degli impoveriti. Non è un caso che anche la recente Commissione Antimafia, con il Documento XXIII, n. 12 scriva: «In uno schema ancora più evoluto, si osserva, infine, l'ingresso della criminalità organizzata nei mercati finanziari con l'acquisto di crediti deteriorati»¹⁵.

L'interrogativo legittimo che occorre porsi è: come incidono sull'economia le aste immobiliari e, a monte di esse, il fenomeno delle sofferenze bancarie come si presenta nel Mezzogiorno d'Italia?

In un recente studio realizzato da Banca IFIS, si valuta che il totale delle esposizioni deteriorate (NPL e UTP) a fine 2021 si attesti in Italia a 346 miliardi di euro di cui 90 miliardi ancora in banca e il resto ceduto agli operatori del settore¹⁶. Tali dati differiscono leggermente da quelli forniti da un'altra importante fonte, ma li assumiamo come base perché sono i più recenti¹⁷. Per regionalizzare questi dati utilizziamo un recente studio della FABI che valuta le sofferenze e i crediti deteriorati delle banche pari a 360 miliardi di euro¹⁸. Elaborando tali dati emerge che le sofferenze localizzate geograficamente nel Mezzogiorno ammontano a 77 miliardi di euro, di cui il 73,5% ad aziende (per 48,7 miliardi) e il 26,5% a famiglie (per 28,3 miliardi). Un ulteriore dato che denota il ritardo industriale del Mezzogiorno è che le stesse percentuali di distribuzione per tutta l'Italia sono per l'83% dei mi-

¹² SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2020, Capitolo XI, p. 256.

¹³ <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/53671.htm>.

¹⁴ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01312524.pdf>; l'art. 8, c. q), p. 15, prevede di «istituire presso il Ministero della giustizia la banca dati per le aste giudiziali, contenente i dati identificativi degli offerenti, i dati identificativi del conto bancario o postale utilizzato per versare la cauzione e il prezzo di aggiudicazione, nonché le relazioni di stima. I dati identificativi degli offerenti, del conto e dell'intestatario devono essere messi a disposizione, su richiesta, dell'autorità giudiziaria, civile e penale».

¹⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Doc. XXIII, n. 12, p. 47.

¹⁶ *NPL Transaction Market and Servicing Industry, Forecast 2021-2023*, https://www.nplmeeting.it/wp-content/uploads/2021/09/MW_NPL_Sep21_ENG_20210921.pdf.

¹⁷ <https://www.pwc.com/it/it/publications/npl-market.html>.

¹⁸ *Rischio usura per imprese e famiglie con svendita NPL*, <https://www.fabi.it/2019/06/22/rischio-usura-per-imprese-e-famiglie-con-svendita-npl/>.

liardi ad aziende e per il 17% a famiglie. Oltre al generale ritardo nello sviluppo, incide per il Mezzogiorno anche un'altra considerazione. Sulla base di dati Banca Italia la divisione del debito delle famiglie è così ripartita: le famiglie incidono sul totale del debito per una percentuale del 18,6% (non lontana dal dato ricavato anche dall'elaborazione FABI, il 17%); se si considera poi la divisione del debito per fasce familiari emerge che:

a) le famiglie produttrici, ovvero le micro-aziende a conduzione familiare, incidono per il 42,3% sul totale del debito delle famiglie;

b) le famiglie per consumi incidono per il 9,3%;

c) le famiglie per mutui di acquisto e ristrutturazione abitazioni incidono per il 48,4%¹⁹.

Anche in merito al fenomeno dell'usura la scorsa edizione del *Rapporto SVIMEZ* affermava: «Un grande sforzo, trasversale ai partiti politici, simile a quello che nel 1996 portò alla promulgazione della legge n. 108 del 1996 sull'usura, potrebbe bonificare, in tempi relativamente rapidi, la palude dell'esclusione dal credito su cui prospera la mala pianta dell'usura»²⁰. La formazione di un gruppo di lavoro realizzato nell'ambito della Consulta Nazionale Antiusura ha portato a una prima richiesta di modifica della legge n. 108 del 1996; modifica parziale ma importante perché mira a dotare le strutture che si impegnano nella prevenzione dell'usura di maggiori risorse finanziarie. Risorse necessarie per garantire prestiti e mutui a tutte quelle imprese e famiglie che, per la segnalazione alla CRIF e alla Centrale Rischi Bankitalia sono automaticamente escluse da ogni possibilità di accesso al credito bancario e, quindi, facili vittime del credito malavitoso²¹. E per suggerire modalità atte a potenziare il contrasto all'usura:

si potrebbe intervenire in maniera drastica con le misure cautelari utilizzando, anche in questo settore, il c.d. codice rosso. Si tratta di uno strumento operativo utilizzato a favore delle vittime di violenza domestica e sessuale che si è rivelato molto utile per la razionalità e la tempestività dell'intervento... si potrebbe così, in caso di esito positivo, dare immediata protezione alla vittima, mentre il percorso processuale ordinario rende incerta questa protezione²².

La Commissione Antimafia a riguardo rileva: occorre «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». E continua, occorre

¹⁹ Il dato relativo all'incidenza dei consumi familiari è molto interessante per il tema del sovraindebitamento, perché dimostra (come del resto i dati francesi) quanto sia fortemente capziosa tutta la polemica sulla meritevolezza nelle pratiche di sovraindebitamento. L'utilizzo, infatti, del debito per consumi, che possono a volte essere voluttuari, incide sul debito delle famiglie per il 9,3%!

²⁰ SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020*, cit., Capitolo XI, p. 251.

²¹ Nel momento in cui scriviamo il lavoro del gruppo di studio si è trasfuso in più emendamenti al AS 2371-DL Crisi d'impresa; cfr. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/364002.pdf>.

²² Cfr. SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020*, cit., Capitolo XI, pp. 252 e 254.

rifinanziare adeguatamente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura... 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.

Un aspetto già posto in risalto riguarda invece il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di usura, e quindi all'Erario²³. In un ulteriore approfondimento si è dato conto dei numeri e delle modalità di funzionamento segnalando che esse trovano la loro base nella denuncia falsa ad opera di reti di professionisti che sfruttano (millantando) un reato e si dividono le utilità²⁴. Un fatto già intuito nel 2014-2015 dovuto in parte alla mancanza di responsabilizzazione individuale nei procedimenti di istruzione della pratica e di decisione sulle elargizioni del mutuo, favorendo così contiguità con la criminalità organizzata²⁵; come più recentemente l'ordinanza di applicazione di misure cautelari personali emessa dal tribunale distrettuale di Potenza ha dimostrato²⁶. Una commistione che si può trovare anche in altre pratiche oggetto di analisi e che viene presa in scarsa considerazione anche dalle autorità competenti²⁷.

²³ *Ibidem*, pp. 252 ss.

²⁴ Cfr. G. Di Gennaro e G. Pastore, *La crisi economica post-pandemia: alcuni indicatori di risk assessment strategico dell'operatività delle mafie*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXV, n. 1, 2021, pp. 39-67.

²⁵ Vedi G. Di Gennaro (a cura di), *L'usura in Campania. Un ricorso differenziato al credito illegale ma un uguale esito di avvelenamento dell'economia regionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

²⁶ Tribunale di Potenza, Ufficio del GIP n. 3859/18 RG NR e 2947/19 RG GIP.

²⁷ Il riferimento è all'ampia ricerca pubblicata nel 2021 dall'Università Bocconi *Il fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura: uno studio*, Centro Baffi Carefin-Università Bocconi, 2021, svolta dopo la deliberazione della Corte dei Conti e che stranamente non prende in considerazione le ragioni e le modalità di gestione che hanno reso possibile una truffa di tale portata e che come indicavamo «il 27% dell'erogato fino al 2016 è presumibilmente finito nelle mani della malavita organizzata, che è quindi responsabile per il 32% delle mancate restituzioni [...]. Una truffa che ha necessità di una organizzazione sofisticata e di solidi agganci per realizzarsi»; cfr. G. Di Gennaro e G. Pastore, *La crisi economica post-pandemia*, cit., p. 59. In un documento ufficiale del commissario straordinario, pur in presenza di una circostanziata denuncia di una truffa cospicua (un'erogazione superiore ai 300 mila euro ai soci di una società che da 7 anni non presentava bilanci e non aveva avuto alcun utile anche negli anni precedenti la presunta usura), scrive: «L'art. 28, comma 2 del D.P.R. n. 60/2014, prevede espressamente la massima riservatezza delle informazioni connesse alle istanze di accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e negli atti delle conseguenti istruttorie e recita: "Gli organi e gli Uffici preposti alla gestione del Fondo sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'accesso e alle relative procedure, ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno 10 maggio 1994, n. 415 e successive modificazioni. Gli atti dei procedimenti sono coperti dal segreto d'ufficio; degli stessi e del loro contenuto è vietata la pubblicazione. Non è ammessa la comunicazione ai terzi delle informazioni riguardanti lo stato dei procedimenti, salvo che esibiscano apposita delega degli interessati"». Chi ha avuto la vita rovinata da una denuncia di usura (strumentale a truffare il commissariato stesso) non viene quindi ascoltato, con la motivazione che chi ha ricevuto un mutuo, pur se segnato dal «metodo Trani», perché beneficiario di un mutuo antiusura, deve ricevere una protezione eterna, sebbene dovesse scoprirsi che poi è stata tutta una truffa!

4. CORRUZIONE, PANDEMIA E SANITÀ

A quasi due anni dall'inizio della pandemia, lo scenario che oggi si presenta è quasi del tutto sovrapponibile alle previsioni fatte negli anni precedenti²⁸. L'utilizzo da parte delle organizzazioni criminali della corruzione è massiccio e dislocato sull'intero territorio nazionale.

Sulla base della premessa che il *modus agendi* delle organizzazioni criminali si adatta al momento storico in cui esse si trovano ad operare e al contesto economico-sociale di riferimento²⁹, a partire dal *lockdown*³⁰ e seguendo per tutto il periodo successivo di emergenza, è cambiata anche l'attività delle mafie: esse hanno continuato ad agire sottotraccia, rallentando le c.d. attività criminali di primo livello (traffico di droga, estorsione, ricettazione, rapine) ma privilegiando riciclaggio e corruzione³¹. La grande disponibilità di denaro, derivante dagli strumenti finanziari europei messi a disposizione per fronteggiare la crisi, da reinvestire in attività lecite diventa uno strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti. La mafia si trasforma sempre più in impresa, manifestando una fervida capacità di operare in maniera imprenditoriale nel medio-lungo periodo, senza confini di settore o geografici, soprattutto nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni³². L'Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo ma-

²⁸ Vedi SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020*, cit., pp. 235-257.

²⁹ Il profilo dello scambio che genera il rapporto dipende dalla combinazione di diversi fattori, tra cui: il tipo di organizzazioni criminale; il territorio e il settore nel quale si crea l'opportunità; la condizione che determina l'opportunità ovvero se l'organizzazione criminale è attore promotore o regolatore; se nello scambio sono presenti più attori ovvero se il rapporto è diretto tra organizzazione criminale e Pubblica Amministrazione. Sulla base di tali fattori, si ipotizzano diverse tipologie relazionali e meccanismi regolativi. Tale analisi è riportata in G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), *Criminalità e sicurezza a Napoli. Terzo Rapporto*, Napoli, FedOAPress, Federico II University Press, 2020.

³⁰ Nel periodo del *lockdown* le organizzazioni mafiose, a conferma di quanto previsto, si sono mosse con una strategia tesa a consolidare il controllo del territorio, elemento fondamentale per la loro sopravvivenza ed elemento imprescindibile di accumulo di ricchezza. Infatti, si registra una flessione dei reati di estorsione e usura rispetto al passato: ciò in quanto i sodalizi si sarebbero proposti inizialmente alle imprese in difficoltà quale forma di *welfare sociale* alternativo alle istituzioni, salvo poi riservarsi di adottare le tradizionali condotte intimidatorie finalizzate ad acquisire il controllo delle stesse attività economiche. v. DIA (Direzione Investigativa Antimafia), *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento*, I semestre gennaio-giugno 2020.

³¹ Il *Corruption Perceptions Index* (CPI) 2020 elaborato da *Transparency International* evidenzia come la corruzione inficia la capacità degli Stati di fronteggiare efficacemente le emergenze. In un contesto come quello causato dalla pandemia da SARS-CoV-19, foriera di una doppia crisi, sanitaria ed economica, la corruzione ha distratto i fondi dai servizi essenziali lasciando i paesi impreparati a rispondere prontamente alla crisi della sanità pubblica. Inoltre, ha generato una distorta allocazione delle risorse che ha portato a una generale violazione degli *standard* minimi di tutela dei diritti umani nella gestione della pandemia.

³² La presenza (*rectius* ingerenza) delle mafie nel tessuto socio-economico è un fenomeno pervasivo e pericoloso che minaccia non solo la sfera economica ma anche le basi della democrazia e delle libertà garantite dall'ordinamento. Le forme di inquinamento criminale nell'economia legale e nel tessuto sociale, oggi, assumono forme sempre diverse che ne facilitano l'occultamento e la dissimulazione, rendendo più difficoltosa la loro individuazione. Difatti, la natura camaleontica e mutevole del *modus operandi* delle organizzazioni criminali comporta la necessità di una costante evoluzione e un aggiornamento continuo degli strumenti di prevenzione e di contrasto.

fioso³³, nell'esaminare il fenomeno delle contaminazioni mafiose nel sistema economico-sociale, nei suoi *Report*³⁴ ha delineato l'esistenza di «rischi potenziali, individuando i settori economici da sempre d'interesse delle mafie e le nuove aree connesse alle filiere produttive o ai servizi legati alla pandemia», cioè la c.d. *Covid economy*.

Proprio le situazioni emergenziali rappresentano un'opportunità per realizzare profitti fuori dall'ordinario controllo³⁵. L'atteggiamento che si riscontra in questi casi è il c.d. *last opportunity syndrome*, la doppia convinzione cioè, che il disastro sia una grande occasione per uscire dalla condizione di crisi e una buona opportunità di arricchimento personale³⁶. Le emergenze sono, infatti, il grimaldello per poter forzare l'intero impianto normativo, facendo leva sull'ostacolo che le relative misure di trasparenza e anticorruzione possono rappresentare a fronte di una risposta rapida e veloce alla situazione di contingenza. Tuttavia, proprio la trasparenza è un baluardo fondamentale affinché le emergenze possano essere gestite in maniera equa, garantendo il raggiungimento degli obiettivi prefissati seguendo gli *standard* minimi di sicurezza nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti.

Analizzando il coinvolgimento delle organizzazioni criminali in episodi corruttivi, emerge che durante la pandemia uno dei settori più interessati dal fenomeno è stato quello della sanità pubblica³⁷: gli appalti e i servizi legati al settore medico-sanitario, il settore della ricerca e sviluppo di nuovi prodotti, nella *species* come conflitti di interesse o attività di *lobbying*, con il rischio, tra gli altri, di immissione nel mercato di prodotti medici contraffatti legati alla pandemia.

Il Covid-19 ha portato alla luce il peso che ha avuto il dilagare del fenomeno corruttivo che per anni ha interessato la sanità pubblica e privata e l'impatto dannoso che la distrazione dei fondi pubblici dai servizi essenziali ha avuto sulla qualità della vita delle persone³⁸.

³³ Istituito nel mese di aprile 2020, costituito presso la Direzione centrale della Polizia criminale, a carattere interforze, composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria, della DIA, della Direzione centrale per i servizi antidroga e del Servizio Polizia postale.

³⁴ *Report* n. 5/2021 pubblicato dall'Organismo il 5 maggio 2021, p. 3.

³⁵ La *shock economy* è una delle principali modalità con cui opera il capitalismo contemporaneo: il fenomeno del c.d. capitalismo dei disastri è collegato alla visione di un'occasione di guadagno legata a un momento in cui nel Paese si consuma un disastro; sul punto cfr. M. Freidman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, trad. it. di D. Perazzoni, *Capitalismo e libertà*, Torino, IBL Libri, 2016; cfr. N. Klein, *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli, 2008; N. Ambraseys e R. Bilham, *Corruption Kills*, in «Nature», n. 469, 2011, pp. 153-155.

³⁶ E. Barbaro, *Qualcuno fece presto. E fu la camorra, su Terre di frontiera, periodico indipendente su ambiente, Sud e Mediterraneo*, Roma, Associazione culturale Ossopensante Editore, 2019.

³⁷ Nella *Relazione annuale al Parlamento* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), 18 giugno 2021, <https://www.anticorruzione.it/2>, si legge che sono stati messi a bando circa 14 miliardi di euro per affrontare la crisi sanitaria attraverso procedure straordinarie. A fronte di questa cifra, le stazioni appaltanti hanno comunicato importi aggiudicati soltanto per 5,55 miliardi.

³⁸ Un recente studio di *Health Initiative* di *Transparency International* ha evidenziato come in tutti i paesi del mondo la corruzione abbia interessato l'erogazione dei servizi sanitari durante la pandemia generando una minore accessibilità e qualità dei servizi sanitari. La corsa allo sviluppo e alla distribuzione dei vaccini e delle terapie efficaci contro il Covid-19, lo sviluppo di dispositivi farmaceutici e medici ha notevolmente aumentato il rischio corruzione in un sistema in cui, già normalmente, i miliardi stanziati per l'approvvigionamento di assistenza sanitaria, vengono persi o malamente allocati a causa dei patti corruttivi.

La sanità è stato un esempio lampante di come la corruzione abbia influenzato la gestione dell'emergenza³⁹. La criminalità organizzata ha beneficiato, in particolare, del mercato legato ai prodotti sanitari, tra cui mascherine, dispositivi di protezione ed equipaggiamento medico, che possono servire come mezzo per facilitare altri reati legati alla corruzione, tra cui il riciclaggio di denaro⁴⁰.

Così come risulta da uno studio riportato nel *Rapporto Criminalità e sicurezza a Napoli*⁴¹, nella parte dedicata al tema della corruzione, studio già richiamato nel *Rapporto SVIMEZ 2020*, l'estensione territoriale della camorra e della 'ndrangheta non si esaurisce nei territori di origine ma, come molte inchieste hanno dimostrato e come risulta dai fatti di cronaca in tempo di pandemia, secondo il fenomeno delle c.d. «mafie in movimento», la penetrazione nei territori nuovi è maggiore e più efficace, in quanto le organizzazioni criminali si avvalgono della connivenza della c.d. «zona grigia», cioè di amministratori, pubblici funzionari, politici locali, professionisti, intermediari per consumare il *pactum sceleris*⁴². Infatti, a fronte della ricezione dei fondi stanziati con il *Recovery Fund*,

è oltremodo probabile che i clan tentino di intercettare i finanziamenti, stante la propensione per gli affari che passa attraverso la mimetizzazione attuata mediante il «volto pulito» di imprenditori e liberi professionisti attraverso i quali la mafia si presenta alla Pubblica Amministrazione adottando modalità d'azione silente che non desta allarme sociale⁴³.

³⁹ L'approvvigionamento di medicinali e forniture dei sistemi sanitari, infatti, è stato fortemente colpito dal fenomeno corruttivo: è stato documentato su tutto il territorio nazionale che sono stati acquistati materiale sanitario e dispositivi di protezione individuale da aziende che non avevano precedente esperienza nella loro produzione e che avevano stretti legami con organizzazioni criminali.

⁴⁰ In un'indagine conoscitiva dell'ANAC relativamente agli affidamenti di forniture di dispositivi di protezione, nella specie forniture di mascherine, viene confermata la presenza di criticità, sprechi e inefficienze: nel 25% dei casi si è registrato il mancato rispetto dei tempi di consegna, mentre nel 5% dei casi si sono registrate verifiche negative circa il possesso dei requisiti da parte degli aggiudicatari dell'appalto. Tutto ciò, in un arco temporale di appena due mesi, marzo-aprile 2020. Il dato più preoccupante, tuttavia, si registra sul piano delle sanzioni e provvedimenti relativi a tali criticità: nel 97% dei casi, pur in costanza di anomalie evidenti, gli enti pubblici non hanno applicato penali o risoluzioni contrattuali, vedi Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Relazione annuale al Parlamento*, 18 giugno 2021, <https://www.anticorruzione.it/2>.

⁴¹ G. Di Gennaro e R. Marselli (a cura di), *Criminalità e sicurezza a Napoli. Terzo Rapporto*, cit.

⁴² Paradigmatica appare la vicenda pavese, con l'operazione «Infinito». La Lombardia si è mostrata particolarmente permeabile alle infiltrazioni mafiose per una serie di motivi, tra cui: la spesa sanitaria che costituisce circa l'80% della spesa regionale; lo sviluppo di un meccanismo pervasivo di matrice politica autoreferenziale alla guida della gestione sanitaria; la liberalizzazione (*rectius* privatizzazione) del sistema sanitario regionale; meccanismi di controllo inefficienti a garantire un equilibrio strategico tra pubblico e privato. Di questo «modello sanitario lombardo», contraddistinto da una legalità intermittente e incerta ha tratto beneficio la 'ndrangheta. Uno 'ndranghetista, rappresentante della c.d. zona grigia, faceva, infatti, da anello di congiunzione tra sanità, mafia e politica, in quanto era in contatto con i principali esponenti della 'ndrangheta locale e dotato di una forte influenza nelle nomine sanitarie, nelle elezioni politiche locali e regionali e della gestione degli appalti pubblici.

⁴³ DIA (Direzione Investigativa Antimafia), *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento*, II semestre luglio-dicembre 2020.

Secondo quanto emerge dal rapporto sull'Indice di permeabilità dei territori alla criminalità organizzata (IPCO)⁴⁴, le province della Campania si confermano le aree del Paese con i valori più elevati di vulnerabilità per le organizzazioni criminali. Per quanto attiene specificamente alla *camorra*, si evidenzia la capacità delle consorterie campane di strumentalizzare a proprio vantaggio le gravi situazioni di disagio, così come quella dovuta al protrarsi dell'epidemia da Covid-19. La peculiarità di queste organizzazioni criminali è che sembrano scomparire nei periodi di forte repressione, per riapparire, più forti e determinate nelle fasi di debolezza delle istituzioni e di crisi economica. Tanto che la visibilità dell'organizzazione sembra essere un indicatore negativo dello stato di sviluppo di un sistema sociale. La camorra, così come le altre organizzazioni criminali, già prima della pandemia aveva mostrato il suo interesse per il settore sanitario⁴⁵, interesse che poi è aumentato alla luce dell'emergenza pandemica⁴⁶. Stesso discorso vale per la 'ndrangheta, che già prima della pandemia mostrava il proprio interesse per un settore, quale quello sanitario⁴⁷, che rappresenta il maggiore capitolo di spesa regionale e che garantisce la possibilità di alimentare un sistema clientelare di assunzioni che, ove gestito illecitamente, costituisce peso politico e strumento di scambio del favore elettorale/'ndranghetistico⁴⁸.

Sulla base delle considerazioni appena fatte, sembra che quanto si auspicava lo scorso anno, riferendosi a una situazione ancora *in nuce* ma pronta a esplodere con effetti, pronosticati (esattamente) dirompenti, sia stato attuato. Infatti, lo strumento dei massicci investimenti pubblici, idoneo per superare la crisi, accompagnato dalla compressione dei tempi di esecuzione dei lavori e dalla semplificazione delle procedure, così come previsto dal D.L. «Semplificazioni» n. 76/2020 poi convertito in legge n. 120/2020 e s.m.i., non ha fatto altro che dare nuova linfa al sistema corrut-

⁴⁴ Rapporto presentato da EURISPES presso la sede della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo il 15 dicembre 2020.

⁴⁵ Il riferimento è al procedimento avviato nei confronti dell'ASL Na1 Centro, concluso nel 2020, in quanto l'azienda sanitaria, con particolare riferimento al Presidio ospedaliero San Giovanni Bosco, risultava essere l'*enclave* del clan Contini, base logistica sia per quanto riguarda la gestione degli appalti sia le assunzioni presso l'ospedale.

⁴⁶ Basti pensare all'attività investigativa «la Cupola» del 2020 in cui risulta che l'espansione commerciale delle imprese riferibili al clan Vanella Grassi, era risultata proiettata anche nei rami societari collegati all'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 attraverso l'acquisizione di lavori di sanificazione dei locali.

⁴⁷ Per considerare il pericolo di infiltrazione 'ndranghetista nel sistema sanitario regionale basti pensare che risultano commissariate per infiltrazioni 'ndranghetiste sia l'ASP di Reggio Calabria, con D.P.R. 11 marzo 2019, sia l'ASP di Catanzaro, con D.P.R. 13 settembre 2019, entrambe per l'emersione di forme di ingerenza della criminalità organizzata nell'amministrazione dell'azienda sanitaria provinciale.

⁴⁸ Sul punto, si evidenzia la recentissima operazione «Chirone» 2021 della DDA reggina, che ha evidenziato come la corruzione sia funzionale all'aspetto associativo delle consorterie e quanto grave pare l'infiltrazione nel sistema sanitario che garantisce notevoli arricchimenti, contando sulla collusione di medici e funzionari di settore, remunerati con indebite corresponsioni di denaro dei contratti a favore di ditte operanti nel comparto delle forniture medicali riferibili alla cosca Piromalli. Ancora, si evidenzia l'operazione «Farmabusiness» 2020, dalla quale è emerso che i proventi dell'attività della cosca Grande Aracri sono stati investiti in settori particolarmente redditizi, tra cui il settore sanità, con l'essenziale intervento di figure istituzionali e politiche.

tivo delle organizzazioni criminali che, approfittando delle deroghe al codice appalti e al codice antimafia, hanno infiltrato in modo ancor più pervasivo il settore degli appalti pubblici, generando un allarmismo non solo a livello nazionale ma anche sovranazionale⁴⁹.

L'auspicato intervento del legislatore a fronte della necessità di individuare strumenti di accelerazione e semplificazione delle procedure, senza trascurare la predisposizione delle misure per rafforzare i presidi di legalità già presenti all'interno del nostro ordinamento giuridico sono state disattese. La soluzione al problema non è da rinvenirsi nello strumento derogatorio, né tanto meno nel rendere la deroga alla normativa vigente una regola⁵⁰. L'introduzione di sempre nuove fattispecie di reato per contenere tale fenomeno non è la soluzione, anzi: la nomorea legislativa è terreno fertile per le trame corruttive al pari della burocrazia lenta e appesantita.

È necessario considerare che il metodo mafioso è mutato profondamente, abbandonando l'uso della violenza a favore dell'inserimento nella c.d. imprenditoria mafiosa, cioè quelle realtà imprenditoriali che, nate nella piena legalità, hanno successivamente subito una compartecipazione mafiosa. Pertanto, anche le politiche antimafia devono essere ripensate alla luce di tali cambiamenti, attraverso l'implementazione di misure alternative ai tradizionali strumenti del sequestro e della confisca, idonee a neutralizzare i condizionamenti criminali sulle attività economiche senza impedire di continuare ad operare sul mercato, favorendo, indirettamente, il rafforzamento delle organizzazioni criminali. Strumenti che andrebbero maggiormente utilizzati sono la disciplina dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 del D.Lgs. n. 59/2011 e s.m.i. e l'istituto del controllo giudiziario, misure di prevenzione patrimoniale alternative alla confisca. Questi, infatti, permettono all'A.G. di bonificare le aziende infiltrate o a rischio infiltrazione ovvero che versano in condizione di contiguità con le organizzazioni criminali, senza però estromettere in toto gli imprenditori dalla gestione della propria attività economica. Tale misura di pre-

⁴⁹ Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa ha pubblicato delle linee guida rivolte ai suoi Stati membri per prevenire la corruzione nel contesto dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19. Nelle linee guida (vedi Consiglio d'Europa, GRECO, *Corruption Risks and Useful Legal References in the Context of COVID-19*, Strasburgo, 15 aprile 2020, www.coe.int/greco) viene sottolineato che la pandemia aumenta il rischio corruzione e che il settore sanitario è particolarmente sensibile data la necessità di forniture mediche e la semplificazione delle procedure per l'approvvigionamento. In un contesto emergenziale, la concentrazione del potere in deroga all'assetto ordinamentale vigente, un abbassamento degli *standard* minimi di diritti e libertà fondamentali e l'immissione di ingenti somme di denaro nell'economia per alleviare gli effetti dannosi della crisi, aumentano il rischio di infiltrazione mafiosa nell'economia legale.

⁵⁰ L'utilizzo della metodologia di rendere la deroga una regola, riproposto recentemente in seguito all'emergenza Covid-19 a livello regionale e nazionale, ha dimostrato che ciò porta a una dispersione dell'allocatione delle risorse in determinati settori: basti pensare alla vicenda delle mascherine non a norma importate dall'estero in Italia, con autorizzazione da parte della Protezione Civile; ancora, ai fondi investiti (*rectius* sprecati) per costruire un ospedale d'emergenza alla Fiera di Milano che avrebbe dovuto ospitare centinaia di pazienti in terapia intensiva; o ancora, alla nave Splendid-MSR riconvertita in ospedale nel porto di Genova durante la prima ondata della pandemia, i cui costi di gestione sono ricaduti sulla regione e non sul gruppo proprietario della nave. Le ordinanze emergenziali e dunque derogatorie, sospendono diritti, controlli e limiti di *budget* che producono un danno all'Erario, permettendo a *lobby* e organizzazioni criminali di giostrare più facilmente i propri affari, soprattutto nel settore degli appalti pubblici.

venzione, privando i propositi della disponibilità e della materiale gestione dei beni, tende a inibire l'espansione del fenomeno mafioso bloccando eventuali canali di infiltrazione nell'economia sana. La *ratio* non è, dunque, quella punitiva di sanzionare l'imprenditore *intraeus* o contiguo all'organizzazione criminale bensì quella preventiva di evitare l'inquinamento dell'economia legale sottraendo repentinamente l'impresa sana dalla contaminazione illegale.

Sarebbe pertanto opportuno seguire una gradualità negli interventi volti al ripristino della legalità nei mercati. Avendo l'istituto dell'amministrazione giudiziaria carattere temporaneo, salvo rinnovo data la sussistenza dei presupposti per la sua applicazione, l'A.G. potrebbe optare per la più blanda misura del controllo giudiziario, di cui all'art. 34-*bis*, ovvero procedere con la confisca, laddove l'impresa risulti irrecuperabile.

L'istituto del controllo giudiziario è fondamentale per la prosecuzione dell'attività d'impresa, non solo perché si colloca in un momento antecedente rispetto al vero e proprio condizionamento criminale dell'attività, bensì ha la funzione di consentire alla società, raggiunta da un provvedimento interdittivo antimafia contestato, a fronte di specifiche prescrizioni e con la presenza di un controllore nominato dal Tribunale, di proseguire l'attività di impresa nelle more della definizione del procedimento amministrativo, sospendendo gli effetti derivanti dall'interdittiva, evitando, così, il dissesto/fallimento dell'impresa che, privata delle commesse pubbliche e/o delle autorizzazioni essenziali per la prosecuzione della propria attività in seguito all'interdittiva, potrebbe subire conseguenze irreparabili⁵¹. Sarebbe, dunque, opportuno predisporre un controllo preventivo ad opera del Prefetto non sulle imprese ma sugli appalti, leggero ma non invasivo, che renda impermeabile l'appalto dalle infiltrazioni criminali senza però bloccare i lavori. Tutto ciò utilizzando lo strumento dell'art. 34-*bis* del codice antimafia, sia nella fase procedimentale sia in quella amministrativa⁵².

Risulta ormai chiara la presa di coscienza del legislatore circa la trasformazione del fenomeno mafioso che comporta l'esigenza di rivedere alcuni profili pratico-applicativi del codice antimafia. La lotta alla criminalità organizzata andrebbe perseguita non inasprendo la risposta sanzionatoria bensì utilizzando strumenti differenziati, interconnessi tra loro, in grado di essere modellati in termini di incisività e invasività in base alla singola impresa a rischio, al fine di consentirle di operare sul mercato restituendole la legalità.

Sulla base dei dati analizzati, già lo scorso anno si assumeva che la corruzione avrebbe assunto una tendenza espansiva dato che, gli strumenti finanziari europei, non adeguatamente schermati da meccanismi di controllo e prevenzioni, sarebbero stati facilmente intercettati dalle organizzazioni criminali. E ciò è quanto è effettivamente accaduto. Nonostante la volontà di rispettare le direttrici della trasparenza e

⁵¹ M. Piliero, *Prevenire il fenomeno mafioso con interventi gradualisti e collegati: i nuovi strumenti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario*, in «Il diritto amministrativo», vol. XIII, n. 9, settembre 2021.

⁵² DIA (Direzione Investigativa Antimafia), *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti*, I semestre gennaio-giugno 2020.

della semplificazione, ad oggi, sembra che la strada intrapresa non sia ancora quella giusta.

Un ulteriore intervento normativo, sulla scia di quelli precedenti⁵³, è stato effettuato dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, c.d. *Governance* del PNRR e semplificazioni, che prevede disposizioni in ordine all'organizzazione della gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Sul punto, restano ferme le perplessità e considerazioni già precedentemente esposte⁵⁴, cioè se il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT) siano meri adempimenti formali, così come etichettati in passato, o il loro contenuto e la loro adeguatezza siano stati resi efficienti in termini di analisi di contesto esterno e interno e di effettivo contrasto alle pratiche corruttive⁵⁵.

Ancora, punto nodale all'ordine del giorno degli organi legislativi è il c.d. lodo Cartabia e la riforma della giustizia: agendo sul *mare magnum* del tema prescrizione, lo scopo è evitare che i responsabili di gravi reati, tra cui quelli di mafia e terrorismo, rimangano impuniti. Infatti, anche se venissero risolte le questioni che riguardano le distonie e disfunzioni che interessano il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. (c.d. codice appalti), come potrebbe questa «semplificazione» conciliarsi con la lentezza dei procedimenti? La sensazione è che la macchina della giustizia non riesca in modo efficace e tempestivo a stare al passo con le riforme che riguardano, ai fini della trattazione, questo particolare settore.

Come fronteggiare questo rischio? Innanzitutto, la trasparenza, l'*accountability* e la partecipazione dei vari *stakeholder* devono essere integrati e perseguiti in tutti i piani e le *policies* anti Covid-19⁵⁶. La pandemia ha dimostrato, ancora una volta, come sia importante la prevenzione alla corruzione prima ancora del contrasto e che una deroga al codice appalti, al codice antimafia e alle relative discipline, approntate proprio per contrastare e ridurre significativamente il rischio di corruzione, genererebbe una lacerazione nel e del diritto con un fortissimo rischio di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali.

È necessario sottolineare che dovrebbero essere implementate le misure antimafia. Sarebbe opportuno parlare, così come si fa riferimento alle mafie al plurale, anche di «antimafie»⁵⁷. Pertanto, al fine di combattere tale sistema e spezzare il legame tra mafie ed economia, è opportuno conoscere in profondità le diver-

⁵³ Il riferimento è alla stagione «emergenziale» che connota gli interventi novellistici in materia di corruzione, a partire dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, fortemente incisa nel 2015 con la legge 27 maggio 2015, n. 69 e, da ultimo, modificata dalla legge n. 3/2019 c.d. «Spazza-corrotti», che non può ancora dirsi conclusa.

⁵⁴ SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020*, cit., pp. 235-257.

⁵⁵ Sul tema, cfr. ANAC, *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*, 16 dicembre 2015, p. 131.

⁵⁶ Secondo il GRECO la trasparenza, il controllo e la responsabilità devono essere meglio implementate, stante la delicatezza di una situazione in cui si hanno grandi somme di denaro rapidamente messe a disposizione dei settori maggiormente in affanno, come quello sanitario, in cui si evidenziano criticità legate ad appalti pubblici su larga scala, un numero insufficiente di vaccini e un passaporto vaccinale, vedi Consiglio d'Europa, GRECO, *Corruption Risks and Useful Legal References in the Context of COVID-19*, cit.

⁵⁷ A. La Spina, *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016.

se dinamiche organizzative, utilizzare gli strumenti già esistenti evitando di appesantire un sistema che già di per sé sconta una produzione normativa elefantiaica, e utilizzare strumenti di azione differenziati di tipo repressivo, preventivo e «curativo» del tessuto sociale, in modo che non faccia da *humus* per il proliferare di tali pratiche dannose per l'economia nazionale, diminuendo il rischio reale di corruzione e infiltrazione delle organizzazioni criminali, soprattutto in *subiecta materia*⁵⁸.

Alla luce delle considerazioni fatte, si auspica che si continui, in via pretoria, *de iure condito*, nella prospettiva *de iure condendo* una riforma che sappia conciliare gli strumenti previsti dall'impianto normativo vigente con un sistema giuridico che in tempi celeri ridia dignità e fiducia alla giustizia.

⁵⁸ V. Mete e A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Polis, Ricerche e studi su società e politica», n. 2, 2005, pp. 327-329.