

PROPOSTE PER RECIDERE IL NODO MAFIE-IMPRESA

di Costantino Visconti

SOMMARIO: 1. Premesse socio-criminologiche. – 1.2. I rapporti tra le mafie e il mondo delle imprese secondo le più recenti ricerche empiriche. – 2. Le misure di prevenzione patrimoniali tra (de)legittimazione teorica e modernità post-penalistica. – 3. Le imprese mafiose o colluse e il paradigma confiscatorio. – 4. Le imprese “contaminate” e il paradigma “terapeutico”. – 5. La responsabilità da reato degli enti e la criminalità organizzata. – 6. Pluralità e concorrenza degli strumenti di intervento e “il paradosso del millepiedi”. – 7. Come migliorare le prassi giudiziarie nel contrasto alla “contaminazione mafiosa” delle attività economico-imprenditoriali. – 8. Prospettive *de lege ferenda*. 8.1. – Le imprese mafiose o colluse. – 8.2. Le imprese “contaminate”.

1. Premesse socio-criminologiche.

Un dato sembra ormai consolidato nell’ambito delle scienze sociali: la mafia (latamente intesa) opera anche come un soggetto economico e ciò sul duplice versante dell’economia criminale e dell’economia lecita (ammesso che tra le due sfere si possa distinguere con chiarezza)¹; tanto che, per definire la tendenza delle organizzazioni mafiose a svolgere attività di tipo economico, si ricorre, sovente, ai concetti di “mafia imprenditrice” o di “impresa mafiosa”. Ma v’è di più.

Sempre sul terreno dell’analisi sociologica, tra i principali paradigmi utilizzati in generale per spiegare il fenomeno mafioso rientra quello che tende a definire la mafia come impresa: nel senso che l’accento definitorio è posto sulla ricerca di profitti e l’attenzione è concentrata sugli affari, non solo su quelli illeciti ma anche sulle connessioni o commistioni tra lecito e illecito.

Ora, al giurista non importa stabilire se, ed eventualmente in che misura, interpretazioni della mafia incentrate soprattutto su paradigmi di tipo economico-imprenditoriale meritino accoglimento a confronto con modelli esplicativi di altro tipo.

Semmai, il giurista dovrebbe essere consapevole che, quale che sia la chiave interpretativa in generale prescelta a livello sociologico, questa non potrà essere automaticamente trasferita in sede giuridica per dedurre effetti o implicazioni direttamente rilevanti sul terreno del diritto. Sicché, invece che affaticarsi nella scelta di modelli concettuali tra quelli rilevanti per le analisi sociali², il giurista positivo

¹ La presa d’atto di un confine fluido tra economia lecita e illecita prescinde dalle mafie ma connota più in generale un fenomeno di dimensioni globali che di recente è stato definito efficacemente “criminalità dei colletti sporchi”: V. RUGGIERO, *I crimini dell’economia. Una lettura criminologica del pensiero economico*, Milano, 2013, p.180.

² Per una rapida rassegna in argomento, si rinvia al recente compendio di N. DALLA CHIESA, *L’impresa mafiosa*, Milano, 2012.

dovrebbe accostarsi con maggiore interesse e profitto soprattutto agli studi sociologici o criminologici di taglio empirico, che guardano cioè ai rapporti tra organizzazioni criminali ed economia così come *di fatto* si manifestano nei diversi contesti territoriali.

E', infatti, soltanto assumendo ad oggetto di osservazione le dinamiche concrete delle interrelazioni tra l'uno e l'altro universo che può essere vagliata l'efficacia delle strategie (normative e giudiziarie) finora messe in atto per fronteggiare l'inquinamento mafioso dell'economia. In quest'ottica, possiamo rilevare – in termini generali – che le organizzazioni criminali mirano all'acquisizione dei profitti e all'arricchimento attraverso modalità operative e tecniche diverse, sommariamente riconducibili a una quadruplica tipologia: *a)* svolgimento di attività illecite lucrose, come tali rientranti in un ambito di economia criminale (estorsioni, traffico di stupefacenti, ecc.); *b)* condizionamento e accaparramento dei flussi di spesa pubblica mediante traffico di influenze e/o impiego della forza di intimidazione e di condizionamento; *c)* investimento delle risorse illecitamente acquisite in attività imprenditoriali anche formalmente lecite; *d)* utilizzazione di canali finanziari e bancari allo scopo di riciclare, ottenere finanziamenti, effettuare investimenti nel mercato finanziario globale, ricorrendo a strumenti sempre più sofisticati.

Ebbene, mentre sulla c.d. "mafia finanziaria" ben poco ancora sappiamo, di maggiori conoscenze disponiamo riguardo a quelle attività che si possono definire *lato sensu* imprenditoriali delle mafie. Ed invero, recenti ricerche socio-criminologiche³ hanno messo a fuoco alcuni aspetti che meritano di essere sinteticamente segnalati perché in grado di orientare il giurista non solo nell'analisi degli strumenti di intervento già disponibili nel nostro ordinamento ma anche in un'eventuale ottica riformatrice.

³ Anzitutto faccio riferimento alla ricerca promossa dalla *Fondazione Res* i cui esiti sono raccolti in *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel mezzogiorno*, a cura di R. SCIARRONE, Roma, 2011; nonché alla ricerca condotta dal *Centro Transcrime* dell'Università Cattolica di Milano (promossa nell'ambito del PON Sicurezza) i cui esiti sono raccolti nel rapporto finale *Gli investimenti delle mafie*, pubblicato nel 2013 in www.investmentioc.it: per una sintesi molto efficace di tali risultati si rinvia anche a M. RICCARDI, *When Criminals Invest in Business: Are We Looking in the Right Direction? An Exploratory Analysis of Companies Controlled by Mafia*, in *Organized Crime, Corruption and Crime Prevention. Essays in Honor of Ernesto U. Savona*, a cura di S. CANEPELE e F. CALDERONI, New York, 2013.

Ho tratto, inoltre, molti spunti dalle seguenti ricerche ancora in corso, ancorché in via di definizione: *L'espansione della criminalità organizzata in nuovi ambiti territoriali e le sue infiltrazioni nel sistema sociale e nell'attività d'impresa*, ricerca coordinata da A. ALESSANDRI e promossa dall'Università Bocconi e dal *Centro CREDI* di Milano, nonché dalla *Fondazione "Gaetano Costa"* e dal Dipartimento Dems dell'Università di Palermo; *Le misure patrimoniali antimafia: modelli normativi, prassi applicative e verifiche empiriche di efficacia*, ricerca PRIN coordinata da G. FIANDACA con il coinvolgimento delle Università di Palermo, Milano (Cattolica) e Messina; *Le mafie nelle aree non tradizionali*, coordinata da R. SCIARRONE e promossa dalla *Fondazione Res*; *Dalla Sospensione all'Amministrazione giudiziaria dei beni connessi alle imprese. Un'analisi socio-giuridica dal 1992 al 2012*, ricerca condotta da G. GIURA in collaborazione con il Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università di Catania e con il Dipartimento Dems dell'Università di Palermo.; *Recast (REuse of Confiscated Assets for social purposes: towards common EU Standards)*, co-finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *Prevention of and Fight Against Crime 2007-2013* e coordinato dal Dipartimento Dems dell'Università di Palermo.

1.2. I rapporti tra le mafie e il mondo delle imprese secondo le più recenti ricerche empiriche.

Anzitutto, va osservato che il modo di atteggiarsi del rapporto mafie-imprese assume un rilievo decisivo per più ragioni che, per certi versi, vanno anche al di là dell'esigenza di contrastare il condizionamento mafioso dell'economia. Come ben evidenziato negli studi di Rocco Sciarrone, infatti, il collegamento con il mondo imprenditoriale – in forma di controllo, condizionamento o infiltrazione in imprese preesistenti, ovvero in forma di gestione diretta di nuove attività imprenditoriali – serve alle organizzazioni criminali non soltanto per perseguire l'obiettivo di un arricchimento economico concepito in senso stretto: un ulteriore e importante scopo preso di mira è, tradizionalmente, quello di utilizzare l'attività di impresa come occasione e strumento per instaurare reti di relazioni, nella logica della reciprocità di favori, con esponenti (oltre del mondo economico-imprenditoriale) del mondo della politica, delle istituzioni e della pubblica amministrazione. In altre parole, il condizionamento o la gestione dell'attività imprenditoriali costituiscono per le mafie (almeno quelle italiane) strumento di potenziamento del loro "capitale sociale": intendendo per tale – appunto – la rete sistemica di relazioni che le mafie sono solite intrattenere e sviluppare con i diversi settori della c.d. "società legale" e che storicamente, e fino ad oggi, rappresenta il loro punto di forza e la persistente ragione della loro specificità nel panorama criminale. Se questo è vero, allora è evidente che riuscire ad aggredire il nodo mafie-imprese vuol dire sferrare un attacco al cuore delle mafie e quindi minare le basi del loro potere e del loro radicamento ed espansione territoriale.

In secondo luogo, l'analisi delle modalità concrete attraverso le quali le mafie influenzano le economie locali e il loro funzionamento nei diversi contesti ambientali, ha fatto emergere profili interessanti che talora smentiscono le opinioni correnti, troppo spesso tiranneggiate da stereotipi di matrice massmediologica.

E così, lungi dal presentarsi nelle vesti di moderni *manager*, risulterebbe, invece, che in realtà i mafiosi continuano ad operare – quale che sia la zona del nostro paese presa in considerazione – soprattutto nell'ambito di attività imprenditoriali abbastanza tradizionali e a basso contenuto tecnologico. Infatti si tratterebbe, pur sempre, di settori economici quali l'edilizia, il movimento terra, trasporti su gomma, il commercio, la grande distribuzione; ovvero di settori protetti, ossia legati a forme di regolazione pubblica, caratterizzati da concorrenza più ridotta, da rendite di posizione, o nei quali è decisiva una forte interrelazione con i poteri politico-istituzionali, come nel caso degli appalti pubblici. Mentre, quando i mafiosi si interessano a settori meno tradizionali e di più recente sviluppo (come ad esempio sale da gioco, smaltimento di rifiuti, energie alternative, ecc.), essi non si distinguono per il possesso di particolari capacità di innovazione o manageriali, ma per lo più tendono a circoscrivere il loro interesse ad attività tecnologicamente meno evolute, a carattere collaterale o strumentale, come ad esempio il c.d. ciclo del cemento.

Un altro risultato emergente dalle più recenti indagini sociologiche è questo: non sono soltanto le organizzazioni mafiose a cercare i contatti con le imprese e con il

mondo della politica; sono anche le imprese, di loro iniziativa, a ricercare appoggi e accordi collusivi sia con la mafia sia con il potere politico per guadagnare spazi nel mercato o per avere più facilità di ingresso in nuovi mercati, per ottenere approvvigionamenti finanziari, o per eliminare o ridurre ostacoli di vario genere alla loro attività.

In questo complessivo scenario troverebbe conferma il rilievo crescente assunto, al Sud come al Nord, dalla c.d. “area grigia”, costituita da professionisti, imprenditori, tecnici, politici e funzionari pubblici, i quali mettono a disposizione dei mafiosi le conoscenze, le competenze e le loro reti relazionali nell’ottica di uno scambio di favori.

Ecco che da questa interazione tra arcipelago mafioso e settori qualificati della società, prenderebbe vita una sorta di “sistema del malaffare” a geometrie variabili, costituito da consorterie politico-mafiose, all’interno delle quali i mafiosi in senso stretto non sempre esercitano un ruolo predominante: può infatti accadere il contrario, nel senso che il gioco è condotto soprattutto da comitati di affari o da cordate politico-clientelari, che ‘usano’ i mafiosi per regolare le attività, proteggersi dalla concorrenza, ottenere favori dalle amministrazioni pubbliche⁴.

Ciò a riprova che la multiforme realtà che finisce sotto la lente di ingrandimento giudiziaria propone sempre più spesso una casistica che difficilmente si lascia ricondurre allo schema binario imprenditore onesto/imprenditore disonesto al quale poter facilmente agganciare la reazione “giusta” della giustizia penale.

Intendo dire che, osservando più da vicino i variegati rapporti intrattenuti dalle mafie con il mondo delle imprese, ci si avvede che al momento di decifrarne la natura e la rilevanza a fini giudiziari tendono a prevalere le sfumature sui contorni netti, cosicché la scelta del se e come intervenire risulta sovente altamente problematica, sia sul piano giuridico sia sul piano politico-criminale.

2. Le misure di prevenzione patrimoniali tra (de)legittimazione teorica e modernità post-penalistica.

Per incidere sul nodo mafia-economia-imprese, un ordinamento come il nostro mette a disposizione – almeno sulla carta – un ventaglio di strumenti ampio e diversificato: un armamentario certamente più ricco a confronto di quanto rinvenibile in altri ordinamenti giuridici. Per limitarci all’ambito della giustizia penale, disponiamo infatti di fattispecie incriminatrici apposite, della possibilità di attivare la responsabilità degli enti in base al D.lgs 231/2001, nonché – tutt’altro che ultimo per importanza – di un incisivo arsenale di strumenti preventivi.

Come sappiamo, da noi l’intervento normativo-giudiziario sulle ricchezze illecite di matrice mafiosa ha però la peculiarità di manifestarsi soprattutto fuori dall’alveo del processo penale strettamente inteso: l’attacco giudiziario alla dimensione patrimoniale della criminalità mafiosa si è dispiegato, di fatto, soprattutto nell’ambito del procedimento di prevenzione, con i due notissimi strumenti del sequestro e della

⁴ Così R. SCIARRONE, *Mafie, relazioni e affari nell’area grigia*, in *Alleanze nell’ombra*, cit., pp. 3 e ss.

confisca introdotti nel 1982 dalla storica legge Rognoni-La Torre. Inoltre, a far data dall'emanazione del cc.dd. Pacchetti sicurezza del 2008 e 2009 – ma con anticipazioni emerse già nella prassi giudiziaria – la prevenzione patrimoniale ha finito con l'autonomizzarsi dalla prevenzione personale, avvicinandosi sempre più in realtà a un modello di intervento ablatorio giustificato più dalla *pericolosità intrinseca* del permanere delle ricchezze illecite in contesti mafiosi o paramafiosi (anche in termini di pericolo di inquinamento dell'economia legale), che non dalla presenza (attualità) di una pericolosità individuale del singolo mafioso o del singolo soggetto contiguo.

Ad avviso almeno di una parte della nostra dottrina, quest'avvenuta "autonomizzazione" della prevenzione patrimoniale dalla vecchia prevenzione personale, risalente al secondo Ottocento, segna un importante salto di qualità in termini non soltanto di efficacia, ma anche di legittimità costituzionale: nel senso che i beni patrimoniali, anche in un'ottica costituzionale, non richiederebbero le medesime garanzie previste per i beni personali, su cui tipicamente incide la coercizione penale.

Ciò è d'altra parte riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale anche di recente ha ribadito che sono costituzionalmente ammissibili garanzie "differenziate", rispettivamente per il patrimonio e per la libertà personale (Corte cost., n. 21/2012).

Insomma, la prevenzione patrimoniale 'autonomizzata' non meriterebbe più quella forma di preconcetta avversione teorica (e prima ancora ideologica) che il penalista ortodosso ha, non da ora, nutrito in particolare verso le misure di prevenzione personali: sempre stigmatizzate come "pene del sospetto" o "stampelle" di una repressione incapace di percorrere la via maestra del normale processo penale.

E' anche vero, d'altra parte, che non tutta la dottrina penalistica contemporanea condivide il favore nei confronti della prevenzione patrimoniale; anzi permangono voci tutt'altro che isolate inclini a mettere tutt'oggi in guardia dalla "frode delle etichette", a porre in evidenza una sostanziale natura 'punitiva' della stessa confisca di prevenzione⁵, e inclini a mettere in ogni caso in risalto i persistenti punti di tensione della prevenzione patrimoniale con i classici principi "tabù" del diritto penale (e con gli stessi criteri elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo per individuare la materia penale).

Nonostante la dottrina risulti divisa in proposito, la prospettiva di una prevenzione patrimoniale *in rem*, attuata cioè indipendentemente da una condanna penale *in personam* tende oggi a guadagnare terreno addirittura in un orizzonte europeo. Ci si riferisce alla Proposta di direttiva della Commissione del 2012 (e ancor di più ai successivi emendamenti formulati dalla Commissione LIBE del Parlamento

⁵ Una tesi, peraltro, esplicitamente accolta in giurisprudenza, ad es., dalla sezione V della Cassazione con l'innovativa – anche per gli effetti connessi all'affermata irretroattività della confisca di prevenzione – ma a tutt'oggi isolata sentenza Occhipinti del 13 novembre 2012, n. 14044: sulla quale v. A. MAUGERI, [La confisca misura di prevenzione ha natura "oggettivamente sanzionatoria" e si applica il principio di irretroattività: una sentenza "storica"?](#), in *questa Rivista*, 26 luglio 2013; pronunzia prontamente smentita dalla I sezione della Suprema Corte con la sentenza Ferrara del 17 maggio 2013, n. 1740, ove in motivazione (pag. 10) si legge, tra l'altro, che "... la finalità preventiva che si intende perseguire con la confisca risiede proprio nell'impedire che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza, quale che sia la condizione del soggetto che poi si trovi a farne in qualsiasi modo uso".

europeo)⁶, relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato, che sollecita gli Stati membri a introdurre confische allargate disposte anche “in assenza di condanna”.

Non a caso v'è chi ravvisa in questa Proposta europea – forse con un eccesso di entusiasmo rispetto alle reali intenzioni dei paesi membri – una potenziale occasione per conferire finalmente piena legittimazione, anche a livello sovranazionale, al modello italiano di confisca applicabile nell'ambito del procedimento di prevenzione⁷.

Procedimento di prevenzione che – nella prassi dei magistrati antimafia specie nel Sud – è venuto invero sempre più a caratterizzarsi proprio per la polarizzazione sulla dimensione economico-patrimoniale della criminalità organizzata, configurandosi di fatto come un “processo al patrimonio” parallelo e complementare al processo penale. Sennonché, la concezione di fondo sottesa alla “confisca senza condanna” in gestazione a livello europeo, tenderebbe pur sempre a configurarla come una “sanzione penale”, in quanto tale da sottoporre alle garanzie della materia penale previste dalla CEDU. Insomma, come ben osservato da Annamaria Maugeri, si pretenderebbe una sorta di quadratura del cerchio o vera e propria “magia”: come fare in modo che una forma di confisca che rischia di trasformarsi in un vera e propria *actio in rem* risulti conforme alle tradizionali garanzie penalistiche⁸?

Non è questa la sede per ripercorrere le tappe del noto e annoso dibattito sulle funzioni e sulla natura giuridica della confisca: istituto inevitabilmente ambivalente e polifunzionale, in quanto tale suscettibile di presentarsi – come l'esperienza comparatistica dimostra –, sotto etichettature sia penalistiche (anche in forma di misura di sicurezza), sia amministrativistiche sia civilistiche⁹.

E' pur vero però, con riferimento al tema dell'intervento ablativo sulle ricchezze illecite, nonché del controllo statale sull'inquinamento mafioso dell'economia, che si può sviluppare una strategia di giustificazione per il ricorso alla confisca nella cui ottica il profilo della punitività non risulti decisivo. Nel senso, cioè, di ritenere che l'obbiettivo della confisca applicata nel procedimento di prevenzione non sia soprattutto quello di ‘punire’ il singolo mafioso o il singolo soggetto contiguo, privandolo dei frutti della sua attività illecita, a dimostrazione anche del fatto che “il delitto non paga”. Piuttosto, la principale funzione politico criminale della confisca preventiva può essere concepita come diretta a fronteggiare *un duplice e grave macro-pericolo*: da un lato, evitare che le ricchezze illecitamente prodotte vengano riutilizzate per alimentare ulteriore attività illecita; dall'altro, scongiurare il rischio che tali ricchezze vengano reinvestite in attività economiche anche formalmente lecite, con conseguente alterazione delle logiche di mercato e delle regole della concorrenza. In questa prospettiva, la finalità preventiva della confisca si coglie su di un piano *macro-*

⁶ Ampiamente, sul punto: A. MAUGERI, *L'actio in rem assurge a modello di “confisca europea” nel rispetto delle garanzie Cedu?*, in questa Rivista, 17 luglio 2013.

⁷ V. A. BALSAMO, *Il “Codice antimafia” e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo*, in questa Rivista, 20 luglio 2013.

⁸ Così A. MAUGERI, *La confisca misura di prevenzione ha natura “oggettivamente sanzionatoria” e si applica il principio di irretroattività: una sentenza “storica”?*, cit., p. 46.

⁹ V., per tutti, la recente e approfondita indagine di E. NICOSIA, *La confisca, le confische. Funzioni politico-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo-applicativi*, Torino, 2012.

economico, in cui ha un peso tutt'altro che secondario – appunto – l'esigenza di prevenire l'infiltrazione criminale nell'economia e nel mondo dell'impresa.

Come che sia sul piano della legittimazione teorica, è un indubbio dato di realtà che la prevenzione patrimoniale sinora ha funto, nella complessiva esperienza giudiziaria italiana, da principale strumento di intervento non solo per privare i mafiosi dei beni illecitamente acquisiti, ma anche per incidere sul condizionamento mafioso delle attività economico-imprenditoriali.

3. Le imprese mafiose o colluse e il paradigma confiscatorio.

E' risaputo che secondo un orientamento oramai da tempo consolidato, nel novero dei beni sequestrabili e confiscabili nell'ambito del procedimento di prevenzione sono fatti rientrare anche il capitale sociale (in tutto o in parte) di un'impresa societaria e il patrimonio stesso della società o dell'imprenditore individuale, cioè l'azienda. Quali imprese vengono coinvolte da sequestro e confisca?

Considerati i presupposti normativi del sequestro e della confisca antimafia, si tratta per lo più di imprese che nascono *ab origine* come frutto di proventi illeciti, ancorché eventualmente esercitino attività formalmente lecite; ovvero di imprese strumentali al riciclaggio e al reimpiego di capitali; ovvero ancora di imprese che pur inizialmente operanti in modo legale siano state successivamente risucchiate da una compenetrazione di interessi con i gruppi mafiosi tale da rendere il loro fatturato e il loro patrimonio in tutto o in parte frutto o reimpiego di attività illecite. In quanto caratterizzate da una genesi criminale o comunque da una sopravvenuta commistione con interessi mafiosi, si potrebbe – volendo – parlare di *imprese mafiose o colluse*, con la consapevolezza però di rimanere pur sempre nell'ambito di definizioni stipulative utili – auspicabilmente – a rendere più chiaro il discorso che si svilupperà nel prosieguo.

Ad ogni modo, il fatto che le misure patrimoniali abbiano sempre più preso a bersaglio attività imprenditoriali "macchiate" di mafiosità, con l'effetto di determinare l'incameramento statale di numerose aziende, ha sollevato non pochi problemi anche su di un piano prettamente gestionale e ha attirato l'attenzione sulla figura professionale dell'amministratore giudiziario¹⁰. Questi, infatti, è secondo il nostro ordinamento tenuto non solo ad assicurare una immediata "riconversione" legalitaria delle aziende sequestrate e confiscate, ma dovrebbe anche – ove possibile, il che è spesso molto difficile – garantirne la continuità produttiva e addirittura promuoverne l'ulteriore sviluppo. Della specifica complessità dell'amministrazione giudiziaria laddove essa abbia ad oggetto aziende in attività, ha finalmente preso atto il legislatore del Codice antimafia, il quale ha introdotto un regime differenziato, appunto, per la "Gestione delle aziende sequestrate" disciplinato dall'art. 41. Non è questa la sede per affrontare *funditus* il tema¹¹, ma vale la pena segnalare, tra le altre, una interessante

¹⁰ In argomento v. G.B. TONA, *Gestire o liquidare? I dilemmi dell'amministratore giudiziario e le aspettative dei creditori nei grovigli del Codice antimafia*, in *Legisl. pen.*, 2012, p. 223 e ss.

¹¹ In realtà il Codice antimafia sul punto è estremamente contraddittorio: da un lato prevede una disciplina differenziata sul fronte gestionale per il sequestro di aziende ma, dall'altro, detta una regolamentazione

novità: entro sei mesi dal sequestro, l'amministratore giudiziario deve presentare una relazione particolareggiata sullo "stato dell'attività aziendale" e sulle "prospettive di prosecuzione dell'impresa", e il tribunale soltanto "ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa, approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive per la gestione dell'impresa"; se, invece, "mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività", il tribunale deve disporre la messa in liquidazione dell'impresa.

Con l'introduzione di tali peculiari passaggi procedurali (la cui reale implementazione nella prassi è, però, ancora tutta da verificare), il legislatore ha certamente voluto imprimere un approccio più dinamico e aziendalistico all'intervento giudiziario nell'ottica di un auspicabile salvataggio delle imprese; ma ha, nel contempo, condivisibilmente aperto la strada a una più rapida chiusura di quelle attività imprenditoriali non in grado di sopravvivere nel mercato una volta private dell'impronta mafiosa. A tacer d'altro, ciò significa che il legislatore ha tenuto in debito conto un dato emerso dall'esperienza, ossia che – per dir così – l'imprenditorialità mafiosa dà vita ad aziende che spesso vivono grazie soprattutto al sostegno criminale di cui si avvalgono, onde la loro "ristrutturazione legale" non sempre è possibile e comunque deve fare i conti con molteplici difficoltà¹².

Per completezza, va infine menzionata la riforma del 2010 che ha introdotto il discutibile istituto dell'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, cioè un ente amministrativo che interagisce secondo modalità complesse (che qui non possiamo neanche accennare) sia con l'amministratore giudiziario nominato dal giudice, sia con la stessa autorità giudiziaria. In realtà, da lunga pezza gli operatori del settore richiedevano a gran voce l'istituzione di un ente centralizzato a cui affidare il compito di destinare o comunque reimpiegare entro tempi brevi i beni già definitivamente confiscati in modo da evitare il loro deperimento: il Parlamento, però, ha ritenuto di approvare all'unanimità un decreto

sostanzialmente unitaria sul versante della tutela dei terzi creditori, considerando così alla stessa stregua situazioni diversissime tra loro, come appunto un sequestro di beni immobili e un sequestro di azienda, prospettando anche per queste ultime una tecnica di soddisfacimento dei creditori la cui applicazione non può che avere il più delle volte un esito mortale, cioè liquidatorio, a danno delle imprese prescindendo dalla loro capacità di reggere in termini di mercato la riconversione legale sotto l'amministrazione giudiziaria (v. l'autore citato alla nota precedente per utili ragguagli critici).

¹² Il tema è molto dibattuto nel discorso pubblico, ma poco approfondito a livello scientifico anche in ambiti disciplinari come quello economico-aziendale da cui potrebbero emergere analisi e proposte utilissime per affrontare in modo razionale le molteplici questioni problematiche connesse alla gestione e all'eventuale rilancio delle imprese sottratte alle mafie: pioneristico e incoraggiante quindi il lavoro di E. BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, in AA. VV., *Il bene dell'azienda. Scritti in onore di Vittorio Coda*, vol. 1, Milano, pp. 321 e ss. V. anche gli esiti di un recente studio (*Occasional Papers*, 2013) della Banca D'Italia dal titolo *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, curato da L. DONATO, A. SAPORITO e A. SCOGNAMIGLIO, ove tra l'altro si segnala – sulla scorta di una complessa analisi comparativa di un campione statisticamente significativo di aziende sequestrate e aziende "normali" – che le imprese mafiose denuncerebbero una marcata e crescente sofferenza con il sistema creditizio già nei 5 anni precedenti all'emissione del provvedimento giudiziario che le riguarda; e che durante le procedure ablative le stesse imprese non subirebbero significative restrizioni creditizie ad opera degli istituti bancari (contrariamente a quanto sostenuto dagli operatori del settore).

legge del Governo di allora che insieme alla missione di destinare i beni all'esito del procedimento di prevenzione, ha conferito all'Agenzia nazionale anche il gravosissimo compito di prendere in carico la gestione di tali beni fin dalla confisca disposta in primo grado. L'effetto è stato di generare intricati e inediti problemi di interferenza tra amministrazione e giurisdizione¹³ che – insieme a lacune e rigidità di tipo organizzatorio¹⁴ – hanno finito per complicare le cose piuttosto che semplificarle; ma anche di dare l'ennesimo esempio di pressapochismo politico-legislativo, perché soltanto uno sprovveduto venuto da Marte poteva pensare che un ente composto da una trentina di dipendenti con a capo un prefetto e un consiglio direttivo composto per lo più da non specialisti della materia, sarebbe stato in grado di gestire migliaia di beni e soprattutto aziende in piena attività¹⁵.

Quando la sbornia propagandistica che ha accompagnato l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Agenzia si esaurirà del tutto, il Parlamento dovrà certamente tornare a mettere mano alla questione: basterebbe, in verità, sottrarre al nuovo ente la gestione dei beni prima della confisca definitiva puntando così unicamente alla sua missione originaria, ossia la rapida ed efficiente destinazione finale di quanto incamerato dallo Stato ai danni della criminalità mafiosa.

4. Le imprese “contaminate” e il paradigma “terapeutico”.

Finora abbiamo fatto riferimento a imprese riconducibili direttamente (quelle “mafiose”) o indirettamente (quelle “colluse”) a interessi di matrice criminale. Ma, lo stesso sistema preventivo mette a disposizione uno strumento di intervento ulteriore rispetto alla confisca, il quale ha peraltro la peculiarità – questo è il punto da sottolineare – di essere stato concepito nel 1992 proprio con specifico riferimento ai rapporti tra criminalità organizzata e attività economiche, anche imprenditoriali, allo scopo di sottrarre al condizionamento mafioso imprese in origine sane ma successivamente in qualche modo “contaminate”. Alludo alla Sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni, ribattezzata dall'art. 34 del Codice antimafia del 2011 “Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche” (da ora in poi impiegherò l'originaria denominazione per evitare fraintendimenti con altri istituti).

In estrema sintesi – e senza qui entrare nel merito del dibattito ermeneutico ricostruttivo – va posto l'accento sul fatto che la Sospensione temporanea, che può anche determinare lo spossessamento gestorio dell'azienda o anche di una sua articolazione, è disposta dal Tribunale della prevenzione quando ricorrono sufficienti

¹³ Si rinvia al puntuale e sagace saggio di M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. It.*, 2013, pp. 477 e ss.

¹⁴ V. la recente disamina critica di N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati tra tutela e valorizzazione*, relazione tenuta al convegno *Diritto amministrativo e criminalità* (Copanello, 28-29 giugno 2013), in corso di pubblicazione negli *Atti*, a cura di F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA.

¹⁵ All'indomani dell'istituzione dell'Agenzia, del resto, non erano mancate voci critiche (e inascoltate) provenienti dalla dottrina amministrativistica: N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme*, in *AA.VV., Scenari di mafia*, a cura di G. FIANDACA e C. VISCONTI, Torino, 2010, pp. 455 e ss.

elementi di fatto per ritenere che l'esercizio di determinate attività economico o imprenditoriali *oggettivamente* agevoli l'attività delle organizzazioni mafiose. La misura può durare non più di dodici mesi (sei + sei) e al termine – ove non siano stati riscontrati i presupposti della confisca – l'autorità giudiziaria può revocare *sic et simpliciter* il provvedimento, ovvero – e questo è l'aspetto più interessante – disporre il Controllo giudiziario, ossia ripristinare la gestione ordinaria e però imporre all'ente una serie di prescrizioni di natura prettamente informativa per un periodo non superiore a tre anni.

Non v'è dunque una finalità preventivo-repressiva volta a colpire il vantaggio conseguito dall'impresa contigua alla mafia (siamo dunque fuori dalla logica sottostante alla responsabilità degli enti *ex d.lgs. 231/2001*); piuttosto ci troviamo in presenza di un intervento spiccatamente preventivo finalizzato a controllare giudiziariamente attività economico-imprenditoriali di per sé sane ma condizionate dal crimine organizzato, con l'obbiettivo – ove possibile – di sottrarle all'infiltrazione inquinante e di renderle rapidamente idonee a funzionare secondo le regole del libero mercato.

In quest'ottica di fondo, l'oggetto della tutela preventiva si incentra a, maggior ragione, sull'ordine economico e sull'equilibrio del mercato, e gli strumenti di tutela predisposti (la Sospensione temporanea e il Controllo giudiziario, appunto) fuoriescono dagli schemi non solo della logica penalistica tradizionale (ivi compresa la stessa responsabilità degli enti *ex 231/2001*) ma anche delle vecchie misure preventive ancorate alla pericolosità sociale.

A dispetto di una sua indubbia modernità, ancorché celata da una infelicissima formulazione testuale della norma che lo disciplina, l'istituto in parola non ha, dai primi anni Novanta ad oggi, fatto registrare livelli significativi di applicazione giudiziaria. Da una ricerca in corso di ultimazione¹⁶, in vent'anni risulterebbero non più di ottanta casi giudiziari, per lo più concentrati nel distretto di Palermo e a una prima analisi in gran parte concepiti in modo non del tutto coerente con le finalità "terapeutiche" in precedenza illustrate. Il suo utilizzo quantitativamente modesto e qualitativamente discutibile, è verosimilmente dovuto in parte all'insufficiente chiarezza del disposto normativo che rende controversi molti aspetti della disciplina, ma in parte anche alla mancata "metabolizzazione" politico-criminale da parte delle agenzie di *law and enforcement* di uno strumento normativo eccentrico rispetto all'armamentario classico imperniato su sequestro e confisca.

Come ho avuto modo di rilevare in questa stessa rivista¹⁷, la Sospensione temporanea ha però sperimentato recentemente una forma di valorizzazione assai interessante ad opera della magistratura milanese in relazione ad alcuni casi di infiltrazione da parte della 'ndrangheta di complessi imprenditoriali anche di grosse dimensioni operanti nel distretto di Milano.

¹⁶ G. GIURA, *Dalla Sospensione all'Amministrazione giudiziaria dei beni connessi alle imprese*, cit.

¹⁷ C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, 20 gennaio 2012.

L'aspetto di maggiore novità, che mi limito qui a richiamare, consiste in ciò: nel disporre la revoca della Sospensione temporanea, il Tribunale di Milano ha considerato elemento sintomatico di risanamento delle imprese sotto osservazione non solo l'avvenuta sostituzione del personale dirigente entrato in rapporti con i mafiosi, ma soprattutto l'adozione di un nuovo modello di organizzazione (nel senso del D.lgs 231/2001) concepito proprio per prevenire le infiltrazioni mafiose. Ci troviamo di fronte, dunque, a un approccio giudiziale interessante e innovativo (in qualche misura potremmo dire creativo), per l'intuibile ragione che il rilievo liberatorio attribuito al Modello di organizzazione al di fuori di ogni previsione normativa espressa, ha in qualche modo contagiato la logica preventiva sottostante alla Sospensione temporanea con la filosofia di fondo sottostante al diverso istituto della responsabilità degli enti.

E comunque l'esperienza giudiziaria milanese testimonia che la Sospensione temporanea ha una sua peculiare potenziale sfera di applicabilità anche in contesti territoriali in cui le organizzazioni criminali sono andate insediandosi in tempi più recenti – come ad esempio in Liguria, Piemonte, Emilia Romagna e la stessa Lombardia – sollecitate da nuove occasioni di arricchimento economico attraverso l'inserimento variamente modulato in circuiti imprenditoriali ben più redditizi di quelli meridionali.

5. La responsabilità da reato degli enti e la criminalità organizzata.

Queste ultime considerazioni possono costituire – per dir così – un ponte di passaggio per riportare il discorso dal versante della prevenzione patrimoniale al diverso sottosistema normativo – appunto – della responsabilità da reato degli enti. Le ragioni che inducono a cogliere questo passaggio sono indubbiamente molteplici; non ultima, la motivazione che a far data dal 2009, i delitti di criminalità organizzata sono stati inseriti nel catalogo degli illeciti penali che fanno da presupposto alla responsabilità da reato degli enti.

Ma l'interrogativo che immediatamente si impone è questo: la criminalità organizzata di stampo mafioso rientra davvero tra i tipi di criminalità più congeniali al modello di responsabilità complessivamente delineato dal D.lgs 231/2001? E comunque, tale modello di responsabilità fino a che punto contribuisce a incrementare utilmente i non pochi strumenti ordinamentali già disponibili per intervenire sul nodo mafia-imprese?

Un punto di partenza, in proposito, sembrerebbe potersi dare come certo: la responsabilità degli enti, così come normativamente modellata, non è stata geneticamente elaborata assumendo a principale punto di riferimento imprese *lato sensu* mafiose, o comunque imprese sottoposte nel loro complessivo funzionamento al rilevante e stabile condizionamento criminale. Se ne ha una riprova considerando che, nell'impianto normativo della 231, l'impresa stabilmente dedita ad attività criminali rappresenta l'eccezione e come tale va incontro alla sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività. Così stando le cose, al di là dell'impatto simbolico, v'è da chiedersi fino a che punto sia davvero coerente con la filosofia della 231 il sopravvenuto inserimento, fra i reati-presupposto, di un modello di illecito come il

reato associativo. Si tratta, infatti, di un reato permanente e perciò già in partenza incentrato sulla realizzazione continuativa o sistematica di attività criminose, ragione per cui un'impresa che avesse tra i suoi dirigenti uno o più associati per delinquere difficilmente potrebbe non essere un'impresa che di fatto delinque stabilmente.

Oltretutto, nel caso del reato associativo non è neppure immediatamente chiaro il senso da attribuire all'elemento di collegamento "nell'interesse o a vantaggio dell'ente": devono rivelarsi vantaggiosi per quest'ultimo i singoli reati-scopo oggetto del programma criminoso, o già la stessa condotta partecipativa o concorsuale nel reato associativo?

D'altra parte, non è però da sottovalutare che, oltre al delitto di associazione mafiosa, tra i reati presupposto ora contemplati dall'art. 24 *ter* del D.lgs 231/2001 figurano anche tutti i "delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. ovvero al fine di agevolare le associazioni previste dallo stesso articolo". La formulazione riproduce testualmente l'aggravante di cui all'art. 7 l. 203/1991, fattispecie circostanziale di largo uso giurisprudenziale che potrebbe trasformarsi in una sorta di *passepertout* per ampliare notevolmente il novero dei reati suscettibili di mettere in moto la disciplina della responsabilità da reato degli enti. E neanche è da sottovalutare che, nell'esperienza giudiziaria del recente passato, non sono mancati i casi di concorso esterno in capo a figure apicali di aziende di grandi dimensioni, nel cui ambito il ruolo di concorrente esterno è risultato funzionale a forme di vantaggioso sostegno in favore dell'impresa di appartenenza¹⁸.

Ad ogni modo, per come è stato pensato dai suoi ideatori, il modello di responsabilizzazione degli enti si è concentrato sul più ampio e rassicurante orizzonte dell'impresa collettiva *geneticamente sana che delinque solo occasionalmente*: il che vuol dire – riportando il discorso sulle possibili connessioni con il crimine organizzato – che la 231 fa idealmente riferimento a un'azienda sostanzialmente integra che tutt'al più si lascia infiltrare o condizionare dalle mafie soltanto in parte e in maniera episodica. In altri termini, si tratta di quella stessa tipologia di impresa che – mutando i punti di riferimento normativi – costituisce come abbiamo visto poc'anzi il terreno privilegiato della misura preventiva della Sospensione temporanea. Solo che, ai fini dell'applicabilità di quest'ultima misura, è sufficiente – come già accennato - che l'impresa agevoli oggettivamente l'organizzazione criminale, senza che sia necessario che tale agevolazione integri già specifiche ipotesi criminose e che risulti provato l'interesse o il vantaggio tratto dall'imprenditore. Mentre, ai fini dell'attivazione della responsabilità *ex* 231 anche in fase cautelare, occorrerebbe disporre di elementi sufficienti per ipotizzare sia la commissione di reati, sia la presenza del requisito ulteriore dell'interesse o vantaggio per l'impresa collusa.

¹⁸ V., ad esempio, Cass. 29 aprile 2008, Bini.

6. Pluralità e concorrenza degli strumenti di intervento: “il paradosso del millepiedi”.

E' noto che il sistema della prevenzione e il sistema penale viaggiano su binari autonomi e paralleli, senza che l'ordinamento preveda regole specifiche di priorità o sussidiarietà; e lo stesso vale oggi rispetto all'ulteriore sottosistema della responsabilità degli enti che convive, come sistema aggiuntivo autonomo, con l'insieme dei preesistenti strumenti a carattere preventivo anch'essi azionabili con funzione di controllo delle connessioni tra criminalità- impresa.

Questa coesistenza di sottosistemi autonomi e indipendenti costituisce il risultato di una molteplicità stratificata di interventi normativi settoriali succedutisi nell'arco di vari decenni, spesso sotto la spinta di contingenze emergenziali o talvolta di sollecitazioni esterne a carattere sovranazionale. Tutto ciò, peraltro, in assenza di una complessiva visione d'insieme idonea a ricondurre, se non a un rigoroso sistema concettuale, almeno a una ben definita razionalità politico-criminale i variegati e complessi strumenti normativi di cui il nostro ordinamento attualmente dispone.

Sicché, questi strumenti rischiano di somigliare ad attrezzi di diversa epoca e di diverso pregio tecnico, affastellati un po' alla rinfusa in una medesima pur ricca cassetta.

Di fronte a questo complesso, ambiguo e sfuggente scenario normativo quale atteggiamento è preferibile assumere?

Fuori dall'illusione di poter riuscire a sistematizzare in modo davvero soddisfacente, grazie a uno sforzo di riflessione teorica 'a tavolino', materiali normativi così abbondanti ed eterogenei, la tentazione sarebbe quella di suggerire la strada additata dal famoso *paradosso del millepiedi*: “per non inciampare è meglio non chiedersi la precisa sequenza in cui vanno mossi i piedi”¹⁹. Il che, dunque, vorrebbe dire applicare i vari strumenti normativi disponibili senza fare previo riferimento a schemi teorici precostituiti, scegliendo così di volta in volta gli strumenti di intervento in base alle caratteristiche delle diverse vicende concrete. Insomma, un orientamento schiettamente – e forse anche rudemente – pragmatico, che antepone la flessibilità ed efficienza della prassi alle legnose geometrie della teoria.

A maggior ragione se si adotta un atteggiamento di tipo pragmatico, assume particolare rilievo chiedersi quale impatto abbia avuto la novella del 2009 sull'effettivo modo di operare della magistratura antimafia. In termini più espliciti: il ricorso alla 231 si è incrementato a tal punto da ridimensionare la consueta applicazione del consolidato armamentario antimafia, costituito soprattutto da sequestri e confische “allargate”? In base ai dati di conoscenza attualmente disponibili, la risposta non può che essere negativa: e ciò per ragioni che in parte si ricollegano alla scarsa effettività in

¹⁹ Raccolgo una suggestione di G. MELILLO che cita l'antico paradosso proprio per fare i conti con il groviglio di interferenze possibili nel settore considerato in *La responsabilità da reato degli enti. Forme di criminalità, tipologie di enti e risposta sanzionatoria*, relazione svolta nel convegno *Strumenti di prevenzione della criminalità d'impresa e della criminalità mafiosa: dalla responsabilità da reato degli enti ai protocolli di legalità*, organizzato a Palermo il 19 e 20 novembre 2010 dalla Formazione decentrata del CSM e dal Dipartimento Dems dell'Università di Palermo (p. 11 del dattiloscritto).

generale della responsabilità degli enti, in parte alla specificità della criminalità mafiosa.

In effetti, il sottosistema normativo antimafia vanta da tempo (e da un tempo certamente ben anteriore all'introduzione della 231) una sua marcata *specificità* che si traduce in una forma di sostanziale *specialità*: e questo sottosistema speciale ha finito con l'accreditarsi – specie agli occhi dei magistrati più impegnati sul fronte antimafia – come un apparato normativo complessivamente efficace (anzi, in un certo senso, all'avanguardia nel panorama internazionale), e dotato anche di un notevole impatto simbolico. In questo contesto normativo specialistico, il sequestro e la confisca allargata dei beni (nella duplice versione della confisca *ex art. 12 sexies* nel processo penale e soprattutto della confisca di prevenzione) hanno finito sempre più per rappresentare le armi più agguerrite per contrastare il profitto economico del crimine organizzato: e, nel loro essere indifferenziatamente riferiti ai “beni”, sequestro e confisca allargata – come sappiamo – costituiscono da lunga pezza strumenti efficaci per sottrarre alla gestione mafiosa interi compendi aziendali. Senza contare che nel corso degli ultimi tempi, tra gli strumenti preventivi attivabili in rapporto agli intrecci inquinanti mafia-imprese, una parte della magistratura – come accennato – mostra altresì di cominciare a valorizzare l'istituto duttile e potenzialmente “terapeutico” (più che ablativo in senso chirurgico) della Sospensione temporanea.

Ora, è più che verosimile che il consolidato convincimento di disporre di un efficace sistema specialistico, peraltro ben collaudato nella prassi, abbia distolto la gran parte della magistratura – a cominciare da quella inquirente – dall'esplorare approfonditamente le potenziali *chances* di utilizzo della 231 nel settore specifico della criminalità organizzata. Così come appare verosimile che la preferenza verso le misure di prevenzione sia anche dovuta alle maggiori garanzie previste nel procedimento *ex 231*.

Anche a un superficiale sguardo d'insieme, è d'altra parte incontestabile che tra i due sottosistemi in questione possono sorgere complicati problemi di interferenza o concorrenza già su un piano di astratto confronto normativo.

Si pensi, ad esempio, al rapporto tra le misure interdittive a carattere cautelare previste dalla 231 e il sequestro di un'azienda applicabile nel processo penale in vista di una confisca *ex art. 12 sexies*. Sulla base di quali criteri orientarsi per la scelta dell'una o l'altra misura? Anche il sequestro provoca l'effetto di sottrarre ai mafiosi la gestione dell'attività imprenditoriale in questione, ma a differenza delle misure cautelari *ex 231* consente di proseguirla sotto il controllo dell'autorità giudiziaria.

Allora, l'opzione se intervenire con l'una o con l'altra misura potrebbe in concreto finire per dipendere da una valutazione in termini economico-aziendalistici (piuttosto che strettamente giuridico-normativi) sull'opportunità che una certa impresa continui ad operare.

E' pur vero che nel contesto normativo della 231 è contemplato un istituto che presenta una qualche analogia con la sospensione temporanea: come è intuibile, si allude al Commissariamento giudiziale, misura che può essere applicata anche in fase cautelare. Solo che la Sospensione temporanea del sistema antimafia ha, al confronto, una portata applicativa più ampia, perché l'istituto del Commissario giudiziale è

previsto dalla 231 come misura sostitutiva dell'interdizione soltanto con riferimento ad enti che svolgono un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità, o quando si tratti di evitare "rilevanti ripercussioni sull'occupazione".

Tutto ciò premesso in linea astratta, rimane da aggiungere che non manca qualche caso, ad esempio nel distretto milanese e in quello napoletano, di applicazione della 231 anche nell'ipotesi del reato di associazione mafiosa come reato presupposto: ma si tratta di sperimentazioni applicative ancora isolate (nell'esperienza milanese riguardanti esclusivamente società del tutto "nelle mani" della 'ndrangheta) e insufficienti per poter preconizzare future inversioni di tendenza.

Comunque sia, nell'ambito di occasioni di studio e confronto, anche assai recenti, la stessa Procura di Milano (dunque la Procura simbolo del Nord e non già una delle procure antimafia del Sud) ha manifestato un atteggiamento di tendenziale sfavore verso il sottosistema della responsabilità da reato degli enti, almeno nella fase delle indagini preliminari: preferendo in questa fase il ricorso ai sequestri preventivi più tradizionali che consentono anch'essi – in ogni caso – di bloccare l'attività dell'ente inquinato.

Se la tendenza a servirsi poco o nulla del sistema 231 dovesse consolidarsi nella prassi giudiziaria sul fronte antimafia e pur tenendo nella dovuta considerazione quanto fin qui osservato, una preoccupazione vale la pena manifestare sin d'ora, ossia che un tale orientamento finisca anche per disincentivare l'adozione da parte delle imprese di idonee misure organizzative per la prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata: un effetto, questo, che per la verità "brucerebbe" le notevoli risorse a cui si potrebbe attingere qualora i modelli di organizzazione e i relativi protocolli elaborati *in house* dalle aziende cominciassero invece a diventare un innovativo campo di collaborazione tra pubblico e privato nell'ottica di una moderna "prevenzione partecipata".

7. Come migliorare le prassi giudiziarie nel contrasto alla "contaminazione mafiosa" delle attività economico-imprenditoriali.

Sulle strategie di intervento giudiziario nei confronti delle imprese infiltrate o condizionate da interessi mafiosi ma – per dir così – sostanzialmente "sane", occorre qualche approfondimento in più. Anche perché è ragionevole ipotizzare che il futuro molto prossimo prospetterà una casistica ben più ampia e variegata rispetto al passato, tenuto conto e dell'attuale momento di crisi economica generale che rende oggettivamente più vulnerabile il sistema delle imprese, e dei processi di mutamento ed espansione che vedono protagoniste le organizzazioni mafiose operanti nel nostro paese.

Al riguardo possiamo osservare che sia l'istituto della Sospensione temporanea ambientato nelle misure di prevenzione, sia – in linea maggiormente teorica - la responsabilità da reato degli enti, si potrebbero prestare a fornire gli strumenti per una risposta pertinente sul piano giudiziario al doppio problema che in tali casi si è chiamati ad affrontare: neutralizzare l'intrusione mafiosa nell'attività economica e, al

contempo, salvaguardare l'azienda restituendola il più presto possibile al mercato, a condizione che si doti degli anticorpi necessari per prevenire ulteriori infiltrazioni criminali. Abbiamo però constatato che nell'ambito della giurisprudenza di prevenzione l'istituto della Sospensione temporanea non si è certo distinto per il numero di applicazioni, pur essendo stata introdotta nell'ordinamento più di vent'anni addietro; e che la responsabilità da reato degli enti con riferimento ai delitti di criminalità organizzata, ancorché di recente introduzione, è pressoché assente nei repertori giurisprudenziali.

Ora, fatti salvi i sopra segnalati problemi interpretativi che le norme in questione sicuramente sollevano, il ridotto impiego giudiziario di tali strumenti di intervento contro le infiltrazioni mafiose nelle attività imprenditoriali richiede in effetti un tentativo di spiegazione più articolato.

Per un verso, si potrebbe ipotizzare che nella stessa realtà non sussista il presupposto fattuale idoneo a giustificare l'adozione degli istituti in parola, nel senso di ritenere che l'intera fenomenologia dei rapporti tra mafie e imprese sia in massima parte riconducibile a forme di compenetrazione così profonda da far scattare necessariamente le misure più draconiane del sequestro e della confisca. Per altro verso, si potrebbe anche congetturare che la spiegazione risieda piuttosto nelle "precomprensioni" prevalenti nella cultura degli attori giudiziari, poco inclini a leggere le forme di contiguità imprenditoriale alle mafie in una chiave che renda plausibile un intervento di tipo "terapeutico" prima ancora che "chirurgico" nei confronti delle aziende coinvolte.

Credo che quest'ultima spiegazione sia più attendibile²⁰. Già sul piano fenomenologico, non mi sembrerebbe convincente una rappresentazione dei rapporti tra mafie e imprese di tipo "riduzionistico", cioè ingabbiata esclusivamente nei due stereotipi, rispettivamente, dell'azienda per varie ragioni di "matrice mafiosa" o comunque collusa e quindi sottoponibile al sequestro finalizzato alla confisca (penale o di prevenzione), e dell'azienda sana perché impermeabile alle infiltrazioni criminali o addirittura attivamente "resistente" in quanto impegnata in attività di denuncia.

A ben vedere, invece, quell' "area grigia" a cui abbiamo accennato in precedenza, popolata da condotte individuali tenute da "colletti bianchi" in varia misura "collaborativi" con le organizzazioni mafiose, può riflettersi di volta in volta sulle aziende interessate in modo da dare vita a molteplici e diversificate sfumature non necessariamente integranti il modello dell'impresa mafiosa o collusa.

Facciamo qualche esempio.

A) Si pensi al responsabile dell'area appalti pubblici di una grande impresa di costruzioni, il quale si accordi con un gruppo criminale per pianificare la spartizione di

²⁰ Una conferma "sul campo" si riscontra, ad esempio, nell'ambito della ricerca PRIN citata *antea* (nt. 3) e in particolare dall'indagine condotta dall'Unità di ricerca del Dipartimento Dems dell'Università di Palermo mediante interviste strutturate semi-direttive ai magistrati (requirenti e giudicanti) impegnati nella giurisdizione di prevenzione patrimoniale: secondo una parte consistente degli intervistati, infatti, la Sospensione temporanea avrebbe avuto una scarsa applicazione in quanto "soprattutto nel Meridione, le mafie o creano le aziende in mano loro o si impadroniscono del tutto delle imprese dei terzi, *tertium non datur*".

lavori pubblici in un determinato territorio, e in quest'ottica realizzi condotte suscettibili di integrare la partecipazione o (più verosimilmente) il concorso esterno in associazione mafiosa ovvero il reato di "Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente" di cui all'art. 353 *bis* c.p. aggravato dall'avvalersi del metodo mafioso o dal fine di agevolare il sodalizio criminale (art. 7, l. 251/1991).

B) Rimanendo nell'ambito dell'edilizia, si pensi al *project manager* di un'azienda che ha ottenuto un appalto per la realizzazione di un'opera pubblica, il quale, in fase di esecuzione dei lavori, concordi il piano degli approvvigionamenti o degli affidamenti con i gruppi criminali operanti nel territorio in modo da eludere i controlli previsti dalla documentazione antimafia e allo scopo di ridurre costi e tempi di realizzazione a scapito della qualità delle costruzioni. Oppure, rimanendo nell'ambito delle costruzioni o spostandoci al settore dello smaltimento di rifiuti, si può richiamare la figura del dirigente di azienda che si affidi consapevolmente e in modo sistematico a imprese "in mani mafiose" in grado di assicurare in tale campo servizi "efficienti" e a basso costo.

C) O ancora, per passare ad altro settore, si può fare riferimento al responsabile commerciale di un'azienda della grande distribuzione che approfitti dell'intermediazione criminale per realizzare nuovi punti vendita in aree ad alta densità mafiosa in cambio di assunzioni pilotate; oppure al responsabile della logistica che, per i trasporti di merci su gomma o per altri servizi, si affidi ad imprese controllate dalla mafia in grado di assicurare la "sicurezza" dei servizi a parità di costo o addirittura a costi inferiori rispetto ai concorrenti.

E le esemplificazioni potrebbero continuare.

In tutti questi casi possiamo osservare che l'operato di uno o più soggetti operanti all'interno delle aziende del tipo di quelle prese ad esempio e disponibili ad entrare in affari con i gruppi mafiosi non sembra poter mettere in discussione l'origine e la formazione lecita del patrimonio aziendale: si tratta di forme di inquinamento mafioso, quindi, che in linea di principio non dovrebbero giustificare un intervento giudiziario imperniato su sequestro e confisca. Piuttosto, a seconda che vi siano indizi di reato (tra quelli previsti nell'art. 24 *ter* del D.lgs 231/2001) e che risulti o meno dimostrabile un interesse o un vantaggio per l'azienda coinvolta, ovvero si riscontrino "sufficienti elementi" per ritenere che l'attività imprenditoriale agevoli interessi mafiosi, potrebbero entrare in gioco, rispettivamente, la disciplina della responsabilità da reato degli enti con lo strumentario cautelare ivi previsto, o la misura di prevenzione della Sospensione temporanea.

Quale che sia la strada normativamente percorribile, quel che preme sottolineare è che l'intervento giudiziario dovrebbe in ogni caso mirare al prevalente obiettivo di recidere i collegamenti e le connessioni tra imprese inquinate e criminalità mafiosa, in vista di un reinserimento – una volta verificata la realizzazione di un'adeguata *compliance* organizzativa diretta a scongiurare il rischio di future "ricadute" – il più rapido possibile delle imprese nel normale circuito economico produttivo (peraltro, nulla vieterebbe che l'autorità giudiziaria, nel prosieguo dei procedimenti avviati accerti forme più massicce di infiltrazione tali da inficiare la

stessa integrità patrimoniale dell'azienda e, pertanto, decida successivamente di ricorrere al sequestro in vista di una confisca definitiva).

Una strategia di intervento come quella fin qui abbozzata, potrebbe evitare o quantomeno ridurre un duplice rischio: che si proceda al sequestro in casi ove poi non si arrivi alla confisca per assenza dei relativi presupposti (con effetti devastanti e spesso irreversibili per le aziende coinvolte); oppure, al contrario, che una rilevante vasta area di contiguità imprenditoriale alle mafie si sottragga al controllo giudiziario o magari venga attinta troppo tardi, e cioè quando il condizionamento e l'infiltrazione mafiosa siano progrediti a tal punto da pregiudicare irrimediabilmente prospettive di risanamento e bonifica aziendale.

8. Prospettive *de lege ferenda*.

Arrivati a questo punto, vale la pena tracciare qualche linea di riflessione suscettibile di essere approfondita in vista di eventuali interventi riformistici con riguardo al profilo tematico che ho fin qui privilegiato, cioè al nodo dei rapporti tra mafie-imprese.

Non prima di segnalare, però, che le proposte nel prosieguo avanzate riguardano soltanto la giustizia penale, mentre un intervento riformatore davvero completo dovrebbe metter mano anche alla prevenzione amministrativa e in particolare alla disciplina delle documentazione antimafia, con particolare riferimento ai provvedimenti interdittivi emessi dal prefetto competente qualora si accertino "tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi delle società o imprese interessate" (art. 84, comma 4, Cod. ant.). Strumenti, questi, preziosi e irrinunciabili nella lotta alle infiltrazioni mafiose nel mondo economico-imprenditoriale, ma troppo spesso lasciati in un limbo asfitticamente presidiato – se non "congelato" – da dinamiche di funzionamento interne al potere esecutivo e spiccatamente autoreferenziali, con ricadute complessive sul sistema delle imprese e sullo stesso sistema di prevenzione antimafia non sempre virtuose.

D'altronde non va trascurato il *trend* riscontrabile nei più recenti interventi normativi, e cioè il tentativo legislativo di realizzare forme di collegamento e interazione tra le tre principali sfere di intervento antimafia: quello prettamente penalistico (in cui va inclusa, con le sue peculiarità, la responsabilità da reato degli enti); quello di prevenzione giurisdizionale (sequestro, confisca e Sospensione temporanea), e infine quello di prevenzione amministrativa (la documentazione antimafia, appunto, e i relativi provvedimenti interdittivi). Basti pensare, ad esempio, che nel Codice antimafia è ora previsto l'obbligo a carico delle Prefetture di comunicare l'informazione antimafia interdittiva a una serie di soggetti istituzionali, tra cui le autorità giudiziaria competenti in materia di misure di prevenzione e la Dna (art. 91, comma 7 *bis*); nonché l'obbligo stavolta a carico del Procuratore della Repubblica procedente di comunicare alla Prefettura competente i casi di omessa denuncia da parte delle imprese che hanno subito estorsioni o forme di concussione (art. 84, comma 4); e, ancora, non sembri casuale, che tra i soggetti per i quali è richiesta la

documentazione antimafia figurano adesso anche coloro “che svolgono i compiti di vigilanza ai sensi dell’art. 6 del D.lgs 231/2001” (art. 85, comma 2 *bis*).

Anche prima di tali innovazioni normative, del resto, è emersa, seppur ancora non in modo sistematico, una tendenza nella prassi a realizzare forme di interazione volte ad estendere l’intervento antimafia: alludo a quelle interdittive prefettizie che nel distretto di Palermo hanno successivamente costituito la base probatoria per l’adozione da parte dell’autorità giudiziaria della Sospensione temporanea a carico delle stesse aziende colpite dal provvedimento prefettizio, nei confronti delle quali sono stati riscontrati “sufficienti elementi” per ritenere che le relative attività economiche avessero oggettivamente agevolato interessi mafiosi²¹.

Ora, se da un lato tale “circolarità” informativa e operativa tra le varie autorità impegnate nell’azione antimafia dovrebbe auspicabilmente determinare un ulteriore avanzamento nell’ottica del miglioramento delle *performance* del sistema nel suo complesso; dall’altro, essa potrebbe pure incrementare il “rischio” giudiziario anche per le aziende “sane” che operano in settori e territori ad alto rischio di condizionamento mafioso, le quali a causa di vulnerabilità organizzative di varia natura potrebbero più facilmente trovarsi coinvolte in procedure di controllo penale e amministrativo ad ampio raggio e duraturi, con effetti negativi talora irreversibili quantomeno sul piano reputazionale²².

8.1. Le imprese “mafiose o colluse”.

Con riferimento a quelle attività economico-imprenditoriali esercitate in forma individuale o collettiva più sopra definite di “mafiose” o comunque “colluse”, possiamo ben dire che i dispositivi normativi offerti dal nostro ordinamento – in particolare sequestro e confisca penali e di prevenzione – disegnano una traiettoria di intervento giudiziario molto penetrante che, non a caso, negli ultimi anni ha conseguito quantitativamente buoni risultati. Semmai, dopo trent’anni di esperienza, è venuto il momento di pensare a qualche correttivo per conferire al sistema un migliore equilibrio sul versante delle garanzie. A cominciare dalla necessità di guadagnare anche nel sottosistema delle misure di prevenzione una maggiore conformità ai principi del giusto processo: soprattutto nella fase delle indagini, in materia di impugnazioni e anche per quanto riguarda la gestione dei beni durante il procedimento, che deve riconfigurarsi nei termini di una vera e propria amministrazione “per conto di chi spetta” e quindi tornare pienamente sotto il controllo della giurisdizione seppur con

²¹ V., ad esempio, il caso riguardante l’ente “New port s.p.a.”, società colpita da interdittiva antimafia e successivamente sottoposta dal Tribunale di Palermo alla sospensione temporanea con decreto 8 marzo 2012.

²² Mi occuperò anche di questo versante della prevenzione antimafia in una versione più approfondita e completa del presente lavoro di prossima pubblicazione tra gli atti del convegno nazionale dei professori di diritto penale tenutosi a Palermo nel novembre 2013 sul tema “Economia e diritto penale nel tempo della crisi”.

l'eventuale ausilio dell'Agenzia nazionale²³. Beninteso, non si tratta di recuperare un "passato d'oro" in realtà mai esistito, ma semplicemente di ricredersi prendendo atto che si è data una risposta sbagliata a un problema vero e perdurante, e cioè la non soddisfacente amministrazione dei beni sottoposti alle procedure ablativo, in particolare delle aziende: per affrontare meglio, invece, la questione occorre conferire all'Agenzia nazionale, una volta munita delle necessarie risorse di personale qualificato, funzioni di supervisione e sostegno tecnico sul piano gestionale, garantendo agli amministratori giudiziari quel supporto che l'autorità giudiziaria non è in grado di fornire per le necessariamente ridotte competenze professionali di cui dispone.

In secondo luogo, bisogna prendere atto che le vicende giudiziarie che hanno per oggetto l'accertamento dei presupposti del sequestro e della confisca, a maggior ragione nell'ambito in particolare delle attività imprenditoriali, richiedono elevati *standard* di professionalità multidisciplinari. Da questo punto di vista, è necessario dar vita a tribunali per le misure di prevenzione che abbiano competenza distrettuale e costituiscano vere e proprie sezioni specializzate, sulla falsariga dei nuovi tribunali per le imprese. Sotto questo aspetto, al di là del pur necessario intervento normativo, già a livello di organizzazione e di buone prassi giudiziarie si potrebbero fare molti passi avanti, sia costituendo gruppi specializzati all'interno delle Direzioni distrettuali antimafia che a loro volta si avvalgano di nuclei di polizia giudiziaria altrettanto specializzati, sia costituendo sezioni autonome per le misure di prevenzione in seno ai tribunali, invece di attribuire la competenza in tale materia a sezioni gravate da altri carichi di lavoro come di regola accade²⁴.

8.2. Le imprese "contaminate".

Per quanto riguarda, invece, le forme di infiltrazione e condizionamento mafioso di attività imprenditoriali che però non pregiudicano la sostanziale integrità dell'azienda, e pertanto non giustificano l'adozione di provvedimenti ablativi, un eventuale intervento riformatore dovrebbe anzitutto riguardare l'istituto del Controllo giudiziario previsto dall'art. 34 del Codice antimafia. Attualmente, come già accennato, tale istituto ha un contenuto prescrittivo molto esiguo, limitato cioè a meri obblighi informativi *ex post* a carico dell'attività sottoposta alla misura; e svolge una funzione ancillare alla Sospensione temporanea, nel senso che può essere disposta soltanto in sede di revoca di quest'ultima per un periodo di tre anni.

²³ Tra le proposte avanzate dall'Osservatorio su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende, istituito presso il Dipartimento Dems dell'Università di Palermo, quale primo intervento "manutentivo" del Codice antimafia, figura per l'appunto la soluzione di sottrarre all'Agenzia nazionale la gestione dei beni ancora non confiscati definitivamente: v. il documento [Prime proposte correttive al Codice antimafia](#), in questa rivista, 18 febbraio 2012, p. 27.

²⁴ Deve far riflettere, ad esempio, che l'unica sezione autonoma per le misure di prevenzione costituita all'interno dell'organizzazione giudiziaria di un tribunale si trova Milano.

Orbene, se si condivide l'idea che lo Stato – nei casi, appunto, in cui l'azienda non è irrimediabilmente compromessa ma risulta comunque in qualche modo esposta al condizionamento o all'infiltrazione mafiosi – potrebbe svolgere una funzione – per dir così – “terapeutica”, nella duplice prospettiva di assicurare la continuità dell'impresa e al contempo “isolarla” dal contesto criminale, allora occorre rafforzare il Controllo giudiziario quanto a contenuti e spazio applicativo.

In quest'ottica, si potrebbe in primo luogo prevedere che, al momento di disporre il Controllo giudiziario (e/o anche nel corso della misura) per un periodo minimo di un anno e massimo di tre, il tribunale abbia la possibilità di impartire prescrizioni più stringenti e motivate all'impresa, volte alla neutralizzazione o al contenimento del rischio di commistioni mafiose (tra cui, ad esempio, l'eventuale allontanamento di dirigenti, dipendenti e collaboratori a causa del riscontro di irregolarità gestionali o di collegamenti con gruppi criminali, oppure l'adozione di idonee misure organizzative, anche ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs 231/2001); nonché di nominare un Commissario giudiziale al quale affidare specifici compiti di controllo sulla gestione dell'attività imprenditoriale, conferendogli i relativi poteri senza però determinare alcuna forma di “spossessamento” gestorio.

In secondo luogo, occorre dare al tribunale la possibilità di disporre la misura non soltanto a seguito della più invasiva Sospensione temporanea, ma anche in sostituzione sia di quest'ultima sia del sequestro finalizzato alla confisca, quando i giudici a dispetto della richiesta degli organi requirenti non ravvisano gli estremi per applicare le misure più gravi, ma comunque accertino la sussistenza nei riguardi dell'impresa del concreto pericolo di condizionamenti o infiltrazioni criminali.

Un nuovo Controllo giudiziario dai lineamenti così sommariamente tratteggiati, insieme alla valorizzazione nella prassi della già esistente Sospensione temporanea, potrebbero fungere, verosimilmente, da strumenti più flessibili, selettivi e meno dirompenti in un'ottica economico-aziendale, in modo da graduare meglio la risposta giudiziaria al variegato fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività imprenditoriali e ottenere una rapida ed efficace “bonifica” dell'impresa ritenuta “contaminata”²⁵.

²⁵ Ringrazio i componenti della Commissione istituita dal Ministero della giustizia con decreto 10 giugno 2013, presieduta dal prof. G. FIANDACA e incaricata di “elaborare una proposta di interventi in tema di criminalità organizzata”, per avermi dato l'opportunità di discutere con loro di alcuni profili problematici affrontati nel testo.