



Il Municipio di Brescello (RE),
primo comune sciolto per mafia in Emilia Romagna

MafiamaleComune 
CONTRASTARE LE INFILTRAZIONI MAFIOSE INVESTENDO NELLE COMUNITÀ LOCALI

LINEE GUIDA ANTIMAFIA PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Cosa può fare il tuo Comune per contrastare le mafie?

Indice

Introduzione	3
A. Monitoraggio dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese e negli appalti pubblici	5
#1 Promuovere uno Sportello della Legalità	7
– Sportello della Legalità e Giustizia del Comune di Reggio Emilia	7
#2 Promuovere di tavoli di coordinamento tra Amministrazione, associazioni di categoria e prefettura sul tema del contrasto alle infiltrazioni mafiose.	9
#3 Promuovere l'utilizzo e la condivisione dei dati delle amministrazioni pubbliche per il controlli antimafia sulle imprese.	10
– Gli strumenti per il controllo antimafia attraverso le fonti aperte	
#4 Promuovere software di analisi criminale come strumento di controllo delle imprese a rischio di condizionamento mafioso.	12
– Rozes	
#5 Promuovere la verifica del titolare effettivo da parte dei Comuni per le imprese che hanno rapporti economici con la pubblica amministrazione	14
B. Formazione dei dipendenti pubblici	15
#6 Promuovere la formazione dei dipendenti pubblici sui temi di contrasto all'illegalità	16
C. Buone pratiche per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati	18
#7 Promuovere il rispetto dell'obbligo di pubblicazione degli elenchi dei beni confiscati	19
– Il riuso sociale dei beni confiscati alla mafia: approfondimento storico	19
#8 Promuovere l'assegnazione provvisoria dei beni immobili confiscati alla mafia	21
#9 Promuovere tavoli tecnici tra Tribunale, enti interessati e Comune per la gestione dei beni confiscati	21
#10 Promuovere consorzi di Comuni	22
#11 Promuovere fondi per la valorizzazione dei beni confiscati	23
#12 Promuovere l'amministrazione pubblica come mediatore all'assegnazione del riuso sociale dei beni confiscati alle mafie	24
– Il caso Canfarotta di Genova	
Conclusioni	26

Introduzione

Questo documento ha l'obiettivo di fornire alle amministrazioni pubbliche uno strumentario di politiche per contrastare le infiltrazioni mafiose.

Linee guida antimafia per le amministrazioni pubbliche è diretto a tutte le amministrazioni pubbliche italiane, a prescindere da dimensione, area di competenza e posizione geografica. Tutte loro possono avere un ruolo, e hanno sicuramente una responsabilità, nel contrasto alle mafie.

La mafia è infatti presente in tutte le Regioni d'Italia. Anche in Valle D'Aosta, dove nel 2020 è stato sciolto il Comune di Saint Pierre a causa dello scambio elettorale politico-mafioso che ha coinvolto alcuni esponenti della Giunta. Oppure il Trentino-Alto Adige, dove nel febbraio 2022 è arrivata la prima condanna per associazione mafiosa, per le infiltrazioni criminali nell'economia del porfido in Val di Cembra.

Oltre che per la sua capillarità sul territorio italiano, il fenomeno mafioso interessa per il suo latente impatto sociale, ambientale ed economico. Latente perché non si vede finché non è la magistratura a farlo emergere, confondendosi con altri fenomeni criminali o di degrado amministrativo.

Sociale perché coinvolge direttamente fenomeni come lo sfruttamento dei lavoratori e dell'immigrazione clandestina, ma anche perché la presenza criminale prolifera dove c'è dispersione scolastica, ponendosi come facile alternativa per i giovani che provengono da situazioni di degrado sociale e familiare.

Ambientale perché la criminalità organizzata ha sviluppato negli anni una forte presenza in settori ad alto impatto ambientale, come lo smaltimento di rifiuti, l'edilizia e molte industrie pesanti, come quella dell'estrazione del porfido in Trentino-Alto Adige. Il rispetto della normativa ambientale è costoso per le imprese, portando a speculazioni che favoriscono il profitto criminale. L'effetto sul territorio è devastante e permanente; si pensi solo a cosa ha significato la presenza mafiosa nella "Terra dei fuochi", tra Napoli e Caserta.

Economico perché la presenza mafiosa distorce la concorrenza, portando le aziende sane a competere con aziende infiltrate. Queste, infatti, possono godere dell'appoggio delle mafie per intimidire le imprese concorrenti, trovare istituzioni conniventi per appalti e concessioni e garantirsi il mancato controllo dell'applicazione delle normative vigenti. L'effetto della presenza criminale in un tessuto economico è la depressione del mercato, la carenza di investimenti e, spesso, il fallimento delle imprese che ci operano.

Di fronte ad un fenomeno di queste dimensioni, le azioni politiche di contrasto alla criminalità organizzata si sono concentrate a livello normativo, portando ad una legislazione antimafia tra le più avanzate a livello internazionale. Ma questo non basta. Con questo documento vogliamo coinvolgere maggiormente i Comuni, le Regioni, gli enti pubblici e le società partecipate nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Per queste ragioni, crediamo che sia utile divulgare ciò che qualunque amministrazione pubblica può fare per contrastare le mafie, selezionando le prassi che si sono rivelate più efficaci. Nello specifico, in "Linee guida antimafia per le amministrazioni pubbliche" vengono raccolte e messe

in evidenza le buone pratiche in termini di politiche antimafia, anche già intraprese con successo da altre amministrazioni, condividendo esempi e riportando casi che hanno avuto, o potrebbero avere, un impatto positivo nel contrasto alle infiltrazioni mafiose.

Il documento è quindi strutturato in tre macroaree. È stato innanzitutto affrontato il tema del monitoraggio delle infiltrazioni mafiose nelle imprese e negli appalti pubblici. La normativa di riferimento è avanzata, ma la sua applicazione necessita di un continuo adeguamento, in modo da prevenire la capacità di adattamento delle mafie. Molto del lavoro descritto, infatti, si sofferma proprio sugli strumenti di supporto all'applicazione di questa normativa. Il codice antimafia disciplina i controlli sui soci delle imprese, impedendo alle imprese che hanno un socio con un provvedimento definitivo per associazione mafiosa di contrarre con la pubblica amministrazione. Il problema è che le imprese mafiose si sono adattate a questa normativa: i numerosissimi cambi societari tra il 2020 e il 2021, spinti anche dalla crisi di liquidità delle imprese durante il Covid-19, ha fatto sì che le mafie potessero riorganizzarsi, portando propri prestanome al vertice di società prima sane. Se le mafie sono state capaci di adattarsi velocemente, anche l'antimafia deve farlo di conseguenza.

La seconda macroarea riguarda invece la formazione dei dipendenti pubblici al tema delle infiltrazioni mafiose. Nonostante il lavoro della magistratura abbia portato ad individuare una forte presenza mafiosa in diversi settori economici, le segnalazioni antimafia da parte dei comuni sono praticamente inesistenti: quattro nel 2020. Uno dei punti critici riguarda la formazione dei dipendenti pubblici, necessaria per riconoscere gli indicatori spia della presenza mafiosa, avendo dei protocolli interni per gestire i casi anomali, approfondirli, ed eventualmente segnalarli alle forze dell'ordine e alla prefettura.

Infine, viene affrontato il tema della gestione dei beni confiscati. Per il loro grande valore sociale, oltre che economico, sono oggetto di particolare attenzione da parte delle mafie. Su questo, gli spunti e le proposte per le amministrazioni pubbliche sono numerosi, arricchiti da esempi e riscontri pratici. L'esperienza accumulata dal 1996, anno di introduzione del riuso sociale dei beni confiscati alla mafia, deve essere di supporto ad una gestione ancora molto lacunosa di questi beni. Le proposte riportate sono volte ad arginare le lungaggini burocratiche dell'affidamento, promuovendo anche la trasparenza nella loro gestione e una maggiore partecipazione degli enti del terzo settore.

A. Monitoraggio dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese e negli appalti pubblici

Qual è il problema?

Una delle massime più famose nell'antimafia, introdotta dal magistrato Giovanni Falcone, dice che bisogna seguire i soldi per far emergere le organizzazioni criminali. Questo concetto deriva non solo dal naturale interesse mafioso per i settori economici più ricchi, ma anche dal fatto che le mafie lasciano inevitabilmente delle **tracce** quando operano attraverso imprese infiltrate. Il codice antimafia prevede quindi dei controlli sui **soci** (e i loro conviventi) delle imprese che stipulano contratti con la pubblica amministrazione. Questa normativa ha fatto sì che gli esponenti dei clan non possano più agire direttamente attraverso imprese criminali.

È facile pensare, tuttavia, come questa **normativa possa essere aggirata** attraverso l'uso di prestanome, oppure attraverso il condizionamento di imprenditori non affiliati. Questo pericolo ha assunto sempre più rilevanza recentemente, soprattutto alla luce della crisi di liquidità che ha colpito molti imprenditori durante la pandemia, e della grande quantità di cambiamenti societari degli ultimi anni. La crisi, dunque, ha rappresentato un'opportunità di investimento per le mafie per raggiungere un'infiltrazione ancora più mimetica nell'economia legale.

Come funziona il monitoraggio dei condizionamenti mafiosi sulle imprese?

Il codice antimafia impone che per i contratti pubblici con un importo massimo contrattuale superiore ad una determinata soglia, tipicamente 150.000 €, venga richiesta la verifica antimafia¹.

La verifica della documentazione antimafia da parte delle stazioni appaltanti consiste nell'invio di alcune informazioni societarie dell'impresa contraente alla Prefettura competente, che si occupa dell'inserimento di questi dati nella Banca Dati Nazionale Antimafia (**BDNA**), istituita presso il Ministero dell'Interno. Questa banca dati permette di controllare se l'impresa è soggetta ad interdizione antimafia.

Una **prima verifica** da parte della prefettura è quindi di tipo **formale**. Attraverso i dati inseriti nella BDNA, infatti, vengono verificati i *fattori ostativi* alla stipula di contratti con la pubblica amministrazione da parte dell'impresa che si è aggiudicata un appalto pubblico. Questi fattori ostativi possono causare la decadenza del contratto stipulato con la stazione appaltante, o il divieto di stipula². Nello specifico, i fattori ostativi sono causati da provvedimenti definitivi, per i titolari dell'impresa o per i propri conviventi per una delle misure definite di *prevenzione personale*³. Ad esempio, i soggetti destinatari di queste misure sono gli indiziati di appartenere alle associazioni mafiose. Qualora la prefettura competente riscontri la presenza di uno dei fattori ostativi citati, questa ha il compito di emettere una **comunicazione interdittiva antimafia**.

¹ Decreto Legislativo del 6 settembre 2011, n. 159.

² Art. 67 del Codice Antimafia, D. Lgs. 6 settembre 2011, n.159.

³ Art. 4 del Codice Antimafia, D. Lgs. 6 settembre 2011, n.159.

L'**informazione antimafia**, invece, consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di **eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa** tendenti a **condizionare le scelte** e gli indirizzi delle **società** o delle imprese interessate. Quindi, le prefetture possono emettere interdittive antimafia nei confronti delle imprese con un certo **marginale di discrezionalità**, andando oltre alla mera verifica formale della sussistenza dei fattori ostativi, che invece danno luogo alla comunicazione antimafia. Le informazioni interdittive antimafia, inoltre, possono essere stimulate dagli stessi Comuni. Questi possono effettuare delle segnalazioni alla prefettura competente in merito ad attività sospette, dando così l'avvio ad istruttorie da parte della prefettura per le interdittive antimafia.

L'interdittiva antimafia, inoltre, può essere emanata anche nei confronti di società private che abbiano condizionamenti da parte della criminalità organizzata a **prescindere dalle relazioni con la pubblica amministrazione**. È il caso per esempio di bar, ristoranti che dimostrino un condizionamento mafioso "*più probabile che non*". Se infatti la stipula di contratti con la pubblica amministrazione sopra una determinata soglia determina l'**obbligo** normativo di una verifica antimafia, ciò non toglie che questa può essere effettuata a prescindere dal tipo di contratto pubblico stipulato, o anche in assenza di questo.

Cosa può fare l'amministrazione pubblica?

L'amministrazione pubblica può avere un ruolo duplice nella prevenzione delle infiltrazioni mafiose: da una parte adeguarsi alla rapidità di cambiamento delle mafie nel controllo degli appalti pubblici, e dall'altra fornire supporto alle forze dell'ordine nella raccolta di informazioni che sostengono il condizionamento mafioso delle imprese. Il primo punto è cruciale per tutelare la correttezza e la trasparenza degli appalti stipulati dall'amministrazione pubblica stessa, mentre il secondo per prevenire la presenza di aziende infiltrate nel tessuto economico del territorio.

Il lavoro delle amministrazioni pubbliche di contrasto alle infiltrazioni mafiose nelle imprese può quindi essere di diversa natura: accompagnamento alla denuncia, coordinamento tra istituzioni e enti di rappresentanza del mondo del lavoro, controllo sulle imprese a rischio di condizionamento mafioso e verifica del titolare effettivo delle imprese che hanno rapporti con la pubblica amministrazione.

1. Accompagnamento alla denuncia

Molto spesso, il punto di partenza delle azioni delle forze dell'ordine nel contrasto alle mafie è quello delle denunce di chi ha subito minacce o intimidazioni. Per la natura di questi reati, tuttavia, rimane una folta zona grigia di azioni intimidatorie o soprusi che non vengono denunciati per paura di ritorsioni. Secondo un'indagine del Sole 24 Ore, nel 2021 nel 73% delle province italiane non ci sono state denunce per associazione mafiosa. A Reggio Calabria, prima in questa classifica per numero di denunce ogni 100.000 abitanti, le denunce per mafia nel 2021 sono state

soltanto 11⁴. Si pone dunque un tema di emersione del fenomeno, dove molte realtà mafiose non sono conosciute dalle forze dell'ordine perché non denunciate.

In questo senso, sarebbe molto utile per le pubbliche amministrazioni trovare delle forme di accompagnamento alla denuncia, raccogliendo le testimonianze di chi subisce i soprusi delle mafie, e facendo in modo di dargli un primo indirizzo legale. Il concetto è che, davanti alle mafie, il cittadino non deve essere lasciato solo.

Proposta #1

Promuovere un punto di ascolto del cittadino su tematiche di illegalità

Una buona pratica è la promozione di un punto di ascolto con la responsabilità di raccogliere le testimonianze delle imprese e dei cittadini che subiscono danni o intimidazioni da parte della criminalità organizzata.

Questo può essere di supporto alla prefettura e alla Direzione distrettuale antimafia, perché lo Sportello potrebbe fungere da primo approdo istituzionale per chi non vuole denunciare le intimidazioni e i condizionamenti mafiosi, offrendo quindi un punto di ascolto a quelle realtà grigie che sfuggono al controllo delle forze di polizia. In questo senso, il lavoro dello Sportello della Legalità può essere quello di **accompagnamento alla denuncia**, offrendo una prima consulenza legale ai cittadini, e di segnalazione e coordinamento con le altre forze istituzionali. Questo lavoro di ascolto può essere utile se lo Sportello della Legalità si pone come **referente ai tavoli istituzionali** con la prefettura e le forze dell'ordine, facendo emergere situazioni nuove, o presentando questioni di prevenzione mafiosa riportando la prospettiva dei cittadini.

Un esempio di Sportello della Legalità è stato implementato a Reggio Emilia, come descritto nel dettaglio nel box di approfondimento - *Esempi Virtuosi* di seguito.

Esempi virtuosi

Sportello della Legalità e Giustizia del Comune di Reggio Emilia

Lo "Sportello Legalità e Giustizia" è un servizio del Comune di Reggio Emilia inaugurato nel febbraio 2022.

Il progetto nasce nell'ambito della prevenzione della criminalità organizzata e si fonda sull'idea di fornire informazioni, ascolto e supporto a cittadini, commercianti, artigiani,

⁴ Il Sole 24 Ore (2021). Indice della criminalità. Disponibile al link: <https://lab24.ilsole24ore.com/indice-della-criminalita/indexT.php>

imprenditori e professionisti. Lo “Sportello Legalità e Giustizia” offre una consulenza legale orale, gratuita e riservata, per:

1. comprendere come affrontare un problema collegato a fenomeni mafiosi o illegali, inclusi usura, false fatturazioni, estorsioni, frodi, ecc.;
2. conoscere i propri diritti, come cittadino, lavoratore o professionista;
3. conoscere i servizi in materia di giustizia, legalità e gli strumenti di tutela disponibili;
4. segnalare un caso sospetto ed essere supportati per un’eventuale denuncia;
5. informarsi sulle modalità per risolvere una questione legale, in ambito civile o penale, di qualsiasi natura;
6. conoscere le procedure di risoluzione alternativa delle controversie, anche tramite procedure di conciliazione.

Gli obiettivi strategici del servizio sono:

- *Punto di ascolto e supporto del cittadino*

Lo Sportello raccoglierà le segnalazioni in relazione a elementi idonei utili a ravvisare situazioni di possibile illegalità, accompagnando le persone verso un percorso di denuncia ove ne sussistano i requisiti, o comunque fornendo ascolto e supporto.

- *Punto di raccordo a cui il cittadino può rivolgersi per questioni inerenti alla legalità*

Gli utenti possono rivolgersi ad esso per essere indirizzati agli uffici competenti che possano fornire supporto al cittadino, dopo che lo Sportello stesso ha introdotto il caso agli uffici competenti. Questo collegamento favorisce l’efficienza della gestione dei casi, senza però sovrapporsi ai servizi già offerti da altri uffici comunali.

- *Formazione e analisi di prevenzione criminale*

Lo “Sportello Legalità e Giustizia” organizza eventi formativi rivolti ai professionisti, alle pubbliche amministrazioni, alle scuole e alla cittadinanza.

Lo Sportello realizza anche un’attività di analisi incentrata in particolare su alcuni fenomeni criminali. Ogni anno verrà prodotto un report sui fatti più rilevanti connessi alla criminalità organizzata avvenuti sul territorio. Lo scopo di questa analisi consiste nella creazione di un report fruibile e agevole per tutti i cittadini, in particolare ai professionisti e agli amministratori pubblici. Il report si basa sullo studio incrociato dei dati che emergono dalla cronaca locale, dagli atti giudiziari e dalle relazioni ufficiali degli organi preposti al contrasto della criminalità mafiosa. Tale report riguarderà in particolare il territorio di Reggio Emilia al fine di dare contezza dello sviluppo del fenomeno.

Il coordinatore dello “Sportello Legalità e Giustizia” è il giurista Elia Minari. Lo “Sportello Legalità e Giustizia” è promosso dal Comune di Reggio Emilia insieme all’Ordine degli Avvocati, Fondazione Manodori, Regione Emilia-Romagna. L’ente organizzatore è l’Associazione culturale antimafia Cortocircuito.

2. Coordinamento tra istituzioni ed enti di rappresentanza del mondo del lavoro

La conoscenza del fenomeno mafioso in un territorio è spesso ostacolata dalla scarsa comunicazione tra l’amministrazione, le forze dell’ordine e gli enti di rappresentanza del mondo del lavoro, che hanno un punto di osservazione privilegiato rispetto alle operazioni sospette.

In questo senso, le stesse associazioni di categoria possono farsi parte attiva del contrasto alle infiltrazioni mafiose, se maggiormente coinvolte dalle amministrazioni pubbliche. Uno scambio bidirezionale di informazioni sul fenomeno mafioso, dunque, può essere di grande aiuto nel contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia di un territorio.

Proposta #2

Promuovere tavoli di coordinamento tra Amministrazione, sindacati, associazioni di categoria e prefettura sul tema del contrasto alle infiltrazioni

Lo studio del tessuto economico del territorio, in collaborazione con i soggetti aggregatori, la Confindustria, i sindacati e le Camere di Commercio può contribuire al supporto dell'attività della prefettura e delle forze di polizia locali, andando a **segnalare i settori e le attività imprenditoriali a maggior rischio di infiltrazione**.

Nella pratica, **tavoli di coordinamento periodici con gli enti di rappresentanza del mondo del lavoro** sul tema del condizionamento criminale possono fornire una prospettiva organica delle tendenze economiche criminali attive e potenziali sul territorio, mettendo in comunicazione prospettive diverse attorno al fenomeno delle infiltrazioni mafiose.

Questi tavoli di coordinamento, da convocare con costanza, hanno quindi l'obiettivo di:

- Individuare i settori a maggior rischio di condizionamento criminale
- Individuare le forme di condizionamento criminale maggiormente presenti sul territorio, come il racket, l'ingresso di famiglie mafiose tra i titolari di impresa, il riciclaggio, l'attenzione agli appalti pubblici e le altre forme di condizionamento mafioso.

3. Controllo sulle imprese a rischio di condizionamento mafioso

Centrale nella prevenzione delle infiltrazioni criminali è l'analisi sulla singola impresa. Il codice antimafia, infatti, previene la stipula di appalti pubblici con imprese di proprietà delle cosche. La stessa normativa può tuttavia essere aggirata attraverso l'uso di prestanome, oppure attraverso il condizionamento di soci non affiliati alle mafie.

In questo senso, sono stati individuati dei comportanti spia che possono essere individuati dalle pubbliche amministrazioni. Questi possono essere tracciati e condivisi con le forze dell'ordine attraverso l'analisi dei dati di cui l'amministrazione stessa dispone.

Proposta #3

Promuovere l'utilizzo e la condivisione dei dati delle amministrazioni pubbliche per il controllo antimafia sulle imprese

La disponibilità di dati e l'innovazione tecnologica hanno permesso negli anni di elaborare diverse **strategie di controllo sulle imprese a rischio di condizionamento mafioso**, sia attraverso le fonti aperte che attraverso software di analisi criminale. È fondamentale che la **discrezionalità amministrativa** di cui godono le pubbliche amministrazioni sia utilizzata in modo efficace, senza limitarsi a un controllo formale delle condanne penali ricevute da un soggetto.

La ricerca attraverso le fonti aperte è un metodo molto efficace per verificare la possibile presenza di infiltrazioni mafiose. Le amministrazioni pubbliche hanno a disposizione molti database di interesse per l'analisi antimafia, e allo stesso tempo sono stati elaborati vari **indici sintomatici** da parte della giurisprudenza per identificare le potenziali imprese collegate alle organizzazioni mafiose. La conoscenza di questi indici spia, unita al potere derivante dal possesso di informazioni rilevanti, sono risorse ad alta potenzialità nel contrasto alle infiltrazioni mafiose.

Di seguito si riportano alcuni indici spia:

1. improvvisa ricapitalizzazione, intesa come consistente aumento del capitale sociale non plausibile in base alla situazione economico-finanziaria dell'impresa;
2. ravvicinati e ingiustificati cambiamenti dell'assetto societario che si manifestano come mutamenti anomali;
3. elevata facilità di accesso al credito;
4. offerta di prezzi notevolmente più bassi rispetto alla media presentata da altre imprese, la c.d. "offerta anomala";
5. aggiudicazione di gare d'appalto grazie all'interessamento del sodalizio mafioso in vicende già accertate dalla magistratura che non hanno attribuito una diretta responsabilità penale in capo all'imprenditore;
6. posizione di monopolio raggiunta in determinati contesti e settori.

Per un'analisi più approfondita degli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per effettuare i controlli attraverso le fonti aperte, rimandiamo al box di approfondimento - *Esempi virtuosi* di seguito.

*Esempi virtuosi***Gli strumenti per il controllo antimafia attraverso le fonti aperte**

Per effettuare i controlli antimafia, è possibile collegare vari atti pubblici come le visure camerali, le visure catastali, le interdittive antimafia, i piani regolatori, i bilanci delle imprese, i dati anagrafici dei soggetti coinvolti, le segnalazioni bancarie, le iscrizioni nelle white list o gli atti giudiziari. Per mezzo di quest'ultimi possono emergere dati molto significativi su alcuni soggetti o imprese che non sono stati condannati in via definitiva.

Di seguito sono riportati e descritti alcuni di questi strumenti:

Visure camerali

Per esercitare un'attività economica commerciale sotto forma di impresa (individuale o societaria) in Italia è obbligatoria l'iscrizione al Registro Imprese tenuto presso la Camera di Commercio della provincia ove ha sede l'azienda. La visura è un **documento informativo** con tutti i dettagli riguardanti l'impresa iscritta: sono riportati aspetti legali e anagrafici dell'impresa, la denominazione, la forma giuridica, la sede legale, il codice fiscale, il tipo di attività svolta e altri elementi relativi agli organi di amministrazione e alle cariche sociali.

La visura garantisce l'**effettiva esistenza** dell'impresa nonché la pubblicità legale di tutti gli atti che la riguardano, permettendo ai cittadini di ottenere informazioni specifiche e analizzare i rapporti di affari con altre società. Conoscere aspetti quali la **composizione sociale** di un'azienda, gli amministratori e le cariche sociali permette di sapere in anticipo quali sono le persone con cui ci si troverà a lavorare o ad interfacciarsi e i loro rispettivi ruoli.

Schede di partecipazione attuale e storiche

La partecipazione societaria si traduce nella quota di capitale sociale detenuta da un soggetto economico: è rappresentata da azioni (per le S.p.A. e le S.a.p.A.) o da quote (per le S.r.l.) e può essere assunta, oltre che da una persona fisica, anche da una persona giuridica. Nel Registro Imprese è possibile individuare le partecipazioni societarie delle persone (fisiche o giuridiche). Le partecipazioni si riferiscono all'ultimo elenco soci depositato dalle società.

Per la ricerca nel Registro Imprese è sufficiente indicare il nominativo, eventualmente specificando la data di nascita, oppure inserire il codice fiscale, per ottenere una "**scheda partecipazioni**" (solo con partecipazioni attuali o storica completa) in cui sono riportate le seguenti informazioni:

- le imprese (con i dati essenziali) nelle quali la persona attualmente possiede azioni o quote
- per ognuna delle imprese di cui sopra, i dettagli sulle partecipazioni possedute
- le imprese (con i dati essenziali) nelle quali la persona ha posseduto azioni o quote
- per ognuna delle imprese di cui sopra, i dettagli sulle partecipazioni possedute (tipologia e composizione, tipo di diritto, estremi dell'ultimo adempimento nel quale è presente il socio, estremi dell'adempimento di ammissione nella compagine sociale).

White list

Sono formate da un elenco delle imprese che aspirano ad avere direttamente o indirettamente (ossia tramite subappalto) rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione. Esse vengono sottoposte ad apposite verifiche da parte della prefettura che accertano l'insussistenza di legami con imprese legate o connesse ad esponenti di associazioni mafiose. In particolare, è presente **presso ciascuna prefettura una apposita lista dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa**⁵. L'iscrizione in tali elenchi dovrebbe soddisfare i requisiti dell'informazione antimafia necessaria per l'esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

In caso di sopravvenuto diniego dell'iscrizione da parte della prefettura competente, i contratti e subcontratti cui è stata data esecuzione vengono revocati, salvo che l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

Proposta #4

Promuovere *software di analisi criminale* come strumento di controllo delle imprese a rischio di condizionamento mafioso.

L'innovazione, e in particolare l'intelligenza artificiale, ha permesso negli ultimi anni di sviluppare soluzioni di frontiera nell'analisi economico criminale delle singole imprese. I software permettono di aggregare degli indici di criminalità, di possibile bancarotta o di fragilità finanziaria delle imprese, mettendo in luce quelle più a rischio di infiltrazione mafiosa.

Questi strumenti offrono **un'opzione ad altissimo potenziale** per il contrasto alle infiltrazioni mafiose. Digitando il nome dell'azienda oggetto di osservazione, infatti, è possibile capire quanto alto sia il rischio di un'infiltrazione criminale, avendo il dettaglio puntuale dei dati che indicano i fattori a maggior rischio.

Una delle soluzioni più avanzate a livello italiano e internazionale, in particolare, è un software sviluppato da uno spin-off dell'Università di Padova, chiamato Rozes, dettagliato nel box di approfondimento - *Esempi virtuosi*.

⁵ Art. 1 commi 52 - 56. Legge 190/2012.

Esempi virtuosi

Rozes

Rozes è in grado di capire quanto un'impresa sia a rischio di infiltrazione mafiosa attraverso l'uso dell'intelligenza artificiale, analizzando i dati della struttura finanziaria dell'impresa sotto osservazione.

Nello specifico, Rozes analizza quanto **il bilancio** di un'impresa attiva sul territorio italiano sia simile a quella di un'impresa mafiosa nello stesso settore e con caratteristiche simili. Il software è in grado di restituire le singole voci di bilancio maggiormente simili a quelle di imprese con condanne definitive, gli anni in cui l'impresa si è dimostrata particolarmente simile al suo corrispettivo mafioso e un grado, da "A" a "F", che da un riscontro analitico generale del grado di criminalità dell'impresa.

Questo prodotto è stato reso possibile dal lavoro del Professor Antonio Parbonetti dell'Università di Padova e del suo team di ricerca, analizzando tutte le imprese che avessero tra i titolari una persona con una condanna definitiva per reati di stampo mafioso. L'analisi ha permesso di creare dei modelli criminali basati sulla struttura finanziaria di queste imprese.

Una volta creati i cluster di tipologia di impresa criminale, il software è in grado di rapportare i dati di bilancio dell'impresa oggetto di osservazione con quelli del cluster criminale di appartenenza, restituendo un grado di somiglianza specifico.

Al momento, Rozes è commercializzato a banche, assicurazioni e imprese private, che lo usano come strumento per analizzare i partner commerciali e le gare di appalto. Per la pubblica amministrazione, Rozes può avere un ruolo importante nel controllo delle gare d'appalto e dei fornitori, coadiuvando la prevenzione all'infiltrazione mafiosa.

Il software, da solo, non può dire se l'impresa analizzata stia commettendo un reato o meno. Tuttavia, questo prodotto ha un'enorme potenzialità per il contrasto alle infiltrazioni mafiose, perché rappresenta uno strumento che può porre le basi delle segnalazioni di operazioni sospette alla prefettura o alle forze dell'ordine di competenza.



4. Verifica del titolare effettivo

Al tema sul controllo delle imprese si aggiunge un grado di difficoltà se si tiene conto del fatto che, a causa di strutture societarie complesse, non sempre è immediato individuare il titolare effettivo di un'impresa. Come si legge nell'art. 20 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, il titolare effettivo di un'attività può essere definito come è la persona fisica a cui «è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo»⁶. In altre parole, si tratta della persona fisica per conto della quale è realizzata, direttamente o indirettamente, una certa operazione.

Proposta #5

Promuovere la verifica del titolare effettivo da parte dei Comuni

Per la prevenzione delle infiltrazioni criminali, e per garantire una corretta implementazione dei controlli antimafia, è importante che si riesca a definire chi sia il titolare effettivo di un'impresa. Se un'impresa non ha un titolare effettivo, non è infatti possibile analizzare possibili condanne per mafia a carico della proprietà, ponendo anche molti interrogativi in merito alla provenienza dei capitali dell'impresa. In questo senso, già dall'ottobre 2018 il Comune di Milano si è fatto portavoce della campagna per il rafforzamento della legge sul cosiddetto "titolare effettivo" previsto dallo stesso decreto sopracitato. Secondo l'attuale normativa, infatti, nelle operazioni relative a concessioni, affidamenti, finanziamenti e appalti, **le pubbliche amministrazioni non rientrano esplicitamente nella lista dei soggetti tenuti a verificare l'identità "effettiva" della controparte.**

Come appare immediatamente evidente, ciò rischia di causare non poche zone d'ombra nell'operato di un Comune, minando gli obblighi di trasparenza e integrità che un ente locale è tenuto a rispettare. Nel 2018, il Consiglio comunale di Milano ha approvato una mozione che impegnava il Sindaco ad inserire nel Piano triennale di prevenzione della corruzione una «specifica norma nella quale si preveda che [...] qualsiasi ente privato che partecipi ad una gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi o che sottoscriva una concessione d'uso o una convenzione urbanistica o che sia soggetto che riceve un finanziamento, un contributo, un'autorizzazione o una concessione, ovvero l'attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere [...] dichiarare il proprio titolare effettivo». Dopo aver chiesto un parere all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), però, la mozione è stata bloccata dalla stessa autorità che l'ha ritenuta non necessaria.⁷ Nonostante ciò, il sindaco Giuseppe Sala si è detto pronto a «trovare una formula perché almeno sapere l'identità delle controparti sia obbligatorio».⁸

⁶ Art. 20 del Decreto Legislativo del 21 novembre 2007, n. 231.

⁷ Calandra, R. (2019). Appalti, l'Anac stoppa il Comune di Milano: non necessario indicare il titolare effettivo. IlSole24Ore. Disponibile al link: <https://www.ilsole24ore.com/art/appalti-l-anac-stoppa-comune-milano-non-necessario-indicare-titolare-effettivo-ABEcE0fB>

⁸ Baraggino, F. (2021). Riciclaggio, Comuni non obbligati a sapere con chi fanno affari. Sala: "A Milano faremo da soli, interessi enormi a partire dallo stadio". Il Fatto Quotidiano.

B. Formazione dei dipendenti pubblici



Giornata di formazione anticorruzione. Foto: Prefettura di Trapani

Qual è il problema?

I gruppi criminali di stampo mafioso in Italia godono di incredibili capacità di adattamento, in grado come sono di evolversi rapidamente, modificare le proprie modalità d'azione e orientare i propri obiettivi di mercato in base ai contesti sociali e politici entro cui questi operano. Delineate tali caratteristiche, appare immediatamente evidente come il settore pubblico nazionale, associato alle sue relative carenze e fragilità, offra alle organizzazioni criminali un ampio ventaglio di opportunità e vuoti di potere di cui approfittare.

Per contrastare questo fenomeno, secondo quanto disciplinato dall' **Art. 10 D.lgs. 90/2017**, le pubbliche amministrazioni possono contribuire al monitoraggio delle operazioni pubbliche e alla prevenzione delle infiltrazioni tramite l'adozione di «procedure interne proporzionate alle proprie dimensioni [...] idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio».⁹ In particolare, le amministrazioni pubbliche hanno il dovere di comunicare direttamente all'Unità di Informazione Finanziaria d'Italia (UIF), l'autorità italiana di antiriciclaggio, «i dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale». In altri termini, **tutte le Pubbliche amministrazioni possono giocare un ruolo fondamentale per il monitoraggio e la segnalazione delle attività criminali nel proprio territorio.**

Nonostante questo, però, secondo il rapporto annuale del 2020 pubblicato sul tema dalla UIF, le comunicazioni relative ad attività sospette trasmesse dalla pubblica amministrazione all'autorità nazionale sono risultate «**estremamente limitate**». Infatti, se un numero già esiguo di comunicazioni sono state fatte pervenire da società pubbliche (24), solamente quattro segnalazioni sono arrivate direttamente dai Comuni.¹⁰ Nel corso delle diverse interviste

⁹ Decreto Legislativo del 25 maggio 2017, n. 90.

¹⁰ Banca D'Italia e Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (2021). Rapporto Annuale 2020 Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia. Disponibile al link: <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2021/Rapporto-UIF-anno-2020.pdf>

organizzate sul tema per questo documento, è emerso come l'esiguo numero di segnalazioni e comunicazioni da parte delle pubbliche amministrazioni possa essere in parte causato dalla carenza di competenza in materia da parte dei dipendenti pubblici comunali.

In questo senso, la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza dei dipendenti pubblici è anche un **obbligo annuale per le pubbliche amministrazioni**, da includersi nella programmazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione, come secondo quanto previsto dalla Legge 190/2012 e dall'ANAC. In particolare, la formazione è rivolta Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio.

Cosa possono fare le Amministrazioni pubbliche?

Le **capacità di resistenza e adattamento degli organi di governo territoriale** sono un elemento chiave nella lotta alla criminalità organizzata. Prevenire prima ancora che reprimere è la strategia più efficiente per il buon funzionamento dell'apparato amministrativo e per il rafforzamento delle strutture che regolano la società civile. Le amministrazioni locali devono quindi essere in grado di **riconoscere e contrastare rapidamente i tentativi d'infiltrazione mafiosa**. Se è vero che stabilire quale sia un'operazione sospetta è una valutazione particolarmente complicata per l'amministratore, affinché ciò sia reso possibile, **è necessario che i dipendenti pubblici di qualsiasi livello amministrativo siano adeguatamente formati sui temi di anticorruzione e antiriciclaggio**.

Proposta #6

Promuovere la formazione dei dipendenti pubblici sui temi di contrasto all'illegalità

L'offerta formativa in merito è ormai relativamente ampia, anche grazie alle attività che enti come la UIF o Avviso Pubblico hanno portato avanti nel corso degli ultimi anni. I Comuni hanno quindi molteplici strumenti a loro disposizione per poter rafforzare le proprie strutture amministrative, avvalendosi del sostegno e della competenza di esperti sul campo.

Tra le buone pratiche a questo riguardo, è importante segnalare le iniziative messe in campo dal Comune di Milano, un ente locale ad alto rischio di infiltrazione se si considerano le possibilità di profitto che il dinamismo economico della Lombardia può presentare per le organizzazioni criminali. Ormai da anni, infatti, Milano è coinvolta in un serie di interessanti progetti di formazione e monitoraggio degli appalti. Nel 2016, ad esempio, il Comune ha promosso un **tavolo di lavoro permanente sul tema del contrasto al riciclaggio**, che ha visto coinvolti i comuni di Bergamo, Brescia, Cremona, Mantova e Monza. In questo caso, la UIF è stata responsabile della formazione del personale pubblico, fornendo a tutti i partecipanti al progetto gli strumenti di analisi necessari per identificare i campanelli d'allarme di un eventuale illecito.

Da allora, e a seguito di ulteriori progetti di formazione, il tavolo di lavoro si conferma un momento essenziale per i comuni coinvolti per condividere strategie e buone pratiche.¹¹

Nel 2020 inoltre, l'intera regione Lombardia ha invece promosso il progetto "**Competenze per la Legalità**" di ANCI Lombardia, un'iniziativa intesa, ancora una volta, a rafforzare le competenze del personale delle amministrazioni comunali e del sistema regionale in materia di lotta al riciclaggio e alla corruzione.¹² Il progetto ha visto la presenza di oltre 1000 partecipanti e ha portato alla creazione di utili vademecum distribuiti alle amministrazioni coinvolte.¹³

Per citare ulteriori esempi di buone pratiche, si riporta l'esperienza della Valle d'Aosta che ha da poco avviato il percorso di formazione intitolato "**Prevenzione e il contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata di stampo mafioso**", gestito dal dipartimento di formazione di Avviso Pubblico. Il progetto ha per obiettivo quello di «ampliare le azioni di contrasto e di prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose, rinforzando le capacità di lettura e di riconoscimento dei fenomeni e dei rischi presenti nell'operare della pubblica amministrazione».¹⁴

In ultimo, interessante è anche l'esperienza del Comune di Roma che, dopo aver promosso un'intensa attività di formazione per i propri dipendenti, ha sviluppato una rete di **contatti permanenti finalizzati a fornire alla UIF flussi informativi riguardanti la titolarità degli esercizi commerciali e le loro relative variazioni nel tempo**. La disponibilità di queste informazioni, come sottolineato dall'Unità, è ciò che permette alla stessa di intercettare, a livello locale, possibili infiltrazioni criminali nel tessuto imprenditoriale.¹⁵

¹¹ Legalità in Comune, Contrasto riciclaggio finanziario. Disponibile al link:

<https://www.legalitaincomune.it/azioni/contrasto-riciclaggio-finanziario>

¹² ANCI (2021). Analisi e risultati del progetto "Competenze per la legalità" sull'antiriciclaggio. Disponibile al link:

<https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/202112231739-analisi-e-risultati-del-progetto-competenze-per-la-legalit%C3%A0-sull-antiriciclaggio/>

¹³ <https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/20221271729-i-vademecum-per-la-legalit%C3%A0-per-i-comuni-e-gli-enti-regionali/>

¹⁴ Avviso Pubblico (2021). Prevenire le infiltrazioni mafiose e i fenomeni corruttivi: dal 26 novembre al 17 dicembre parte la formazione online della regione autonoma della Valle D'Aosta con Avviso Pubblico.

Disponibile al link: <https://www.avvisopubblico.it/home/prevenire-le-infiltrazioni-mafiose-e-i-fenomeni-corruttivi-dal-26-novembre-al-17-dicembre-parte-la-formazione-online-della-regione-autonoma-della-valle-daosta-con-avviso-pubblico/>

¹⁵ Rif. Nota2.

C. Buone pratiche per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati



Foto: Marta Silvestre

Qual è il problema?

Nonostante il procedimento di prevenzione, sequestro e confisca dei beni sia, da un punto di vista normativo, già chiaramente ed efficacemente delineato, esistono oggi molteplici problematiche relative alla rapida implementazione della norma e alla gestione degli stessi beni. Dalla fase di confisca a quella del riutilizzo, infatti, la prassi di affidamento si estende per un arco temporale molto ampio in cui **i beni confiscati rischiano di subire un rapido processo di deterioramento strutturale ed economico**. Gli oneri economici legati alla gestione dei beni potrebbero dunque diventare particolarmente gravosi per tutti i potenziali soggetti affidatari, scoraggiando così tutti coloro i quali avrebbero potuto e voluto presentare ai comuni interessati dalla confisca le proprie manifestazioni di interesse. Questo è vero soprattutto quando i beni soggetti a sequestro o confisca sono patrimoni aziendali e d'impresa, facilmente vittime di rapidi deperimenti finanziari.

Inoltre, un secondo aspetto critico della fase implementativa della legge 109/1996 sui beni confiscati emerge dalla ricognizione dell'Agenda Nazionale relativa al 2019 che, a fronte di un campione d'analisi complessivo di 6125 particelle immobiliari confiscate in Italia, ha evidenziato come **la quota di beni effettivamente riutilizzati sia pari solamente al 53% del totale** (2637 beni trasferiti).¹⁶

¹⁶ Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (2019). Relazione sull'attività svolta, Anno 2019. Disponibile al link: https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC_RELAZIONE_WEB.pdf

Cosa possono fare le pubbliche amministrazioni?

Alla base di tale criticità sono da considerarsi diversi fattori cruciali. Da un lato, come indicato da Avviso Pubblico, esistono evidenti difficoltà per i Comuni di individuare tempestivamente i soggetti del terzo settore disponibili a sviluppare progettualità specifiche sui beni in oggetto.¹⁷ Dall'altro, come rilevato da uno studio del 2021 dell'associazione Libera Contro le Mafie, **il 62% dei comuni destinatari di beni immobili confiscati sono inadempienti all'obbligo di legge di pubblicare gli elenchi dei beni** sulle loro pagine web, riducendo così i livelli di trasparenza e le probabilità di affido e riuso sociale degli stessi.¹⁸ Secondo lo stesso studio, inoltre, al diminuire della dimensione dei Comuni diminuisce il tasso di adempienza relativo ai beni confiscati. È dunque possibile che tale carenza sia scatenata dalla mancanza di risorse umane e finanziarie o, più propriamente, di competenze in materia.

Risulta quindi ancora più necessario riflettere sulla possibilità di promuovere corsi di formazione e istituire organismi *ad hoc* a sostegno delle amministrazioni comunali, che si occupino del monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati nel proprio territorio, e ne possano quindi aggiornare gli elenchi.

Nello specifico, le aree di intervento in cui le pubbliche amministrazioni si possono impegnare sono:

trasparenza nella gestione dei beni, semplificazione della procedura di affidamento dei beni confiscati e coordinamento tra portatori di interesse in tal senso, cooperazione tra pubbliche amministrazioni e mediazione delle stesse nella gestione dei beni confiscati alle mafie.

1. *Trasparenza nella gestione dei beni confiscati*

Alla luce della carenza di una puntuale applicazione della normativa sui beni confiscati, un primo punto da promuovere è il rispetto della normativa vigente.

Proposta #7

Promuovere il rispetto dell'obbligo di pubblicazione degli elenchi dei beni confiscati

La pubblicazione degli elenchi dei beni confiscati aumenta la trasparenza nella gestione dei beni confiscati da parte dei comuni, incentiva le partecipazioni degli enti del terzo settore alla loro gestione, e permette un agevole orientamento da parte del cittadino rispetto al lavoro svolto sul tema dall'amministrazione pubblica.

¹⁷ Osservatorio Parlamentare, Avviso Pubblico (n.d.). I beni confiscati: dall'assegnazione alla gestione. Progetto "Mafie e Coronavirus, Strumenti di prevenzione e contrasto". Regione Veneto.

¹⁸ Libera. Associazioni nomi e numeri contro le mafie (2021). RimanDati, Primo report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali.

Il riuso sociale dei beni confiscati alla mafia: approfondimento storico

Il 7 marzo 1996, con la legge n.109, lo Stato italiano ha disposto ufficialmente l'adozione di nuove misure per il contrasto al fenomeno mafioso relative al riutilizzo dei beni confiscati per finalità sociali.

Più nel dettaglio, la legge 109/1996 ha riconosciuto la necessità di restituire alla collettività i beni, mobili e immobili, illegalmente acquisiti dalle associazioni mafiose associando così, ad un approccio più tipicamente repressivo della lotta alle mafie, azioni dalla valenza più propriamente sociale e simbolica. Le ricchezze sottratte alle organizzazioni criminali possono essere così restituite alle comunità locali come patrimonio ad uso pubblico, concesse, a titolo gratuito e con scopi sociali, ai soggetti indicati dall'articolo 48, comma 3 del codice antimafia. A titolo esemplificativo e non esaustivo, tra questi soggetti compaiono le comunità di recupero, associazioni di volontariato e cooperative sociali e, secondo quanto espresso dalla legge n. 296 del 2006, le ricchezze confiscate possono essere assegnate anche a Province e Regioni del territorio italiano.

2. Semplificazione nell'affidamento dei beni confiscati

Attualmente, la prassi nell'affidamento dei beni confiscati alle mafie spesso consiste in una procedura più lunga e farragিনosa di quanto la normativa sull'affidamento di questi beni preveda.

Secondo la normativa vigente, il riuso dei beni di origine illecita può avvenire **definitivamente** dopo l'adozione di due provvedimenti preliminari da parte delle autorità competenti.

Tali provvedimenti vengono distinti in:

- a) **sequestro**: un provvedimento provvisorio che sottrae beni a soggetti sospettati di averli acquisiti tramite attività illecite;
- b) **confisca**: un provvedimento ablativo che avviene a seguito di un procedimento in cui il soggetto accusato non è in grado di giustificare la provenienza degli stessi beni sequestrati. La confisca diventa definitiva solo dopo che la Corte di Appello si è pronunciata in merito.

Nella prassi, il tribunale nomina un delegato e un amministratore giudiziario, nella fase successiva ai provvedimenti di sequestro e di confisca, con il compito di gestire e custodire il bene preso a carico. A questo compito di custodia collabora anche l'**Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC)**, l'organo in grado di supportare le autorità giudiziarie e di proporre altri provvedimenti per "la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione"¹⁹. L'Agenzia ha il compito

¹⁹Art. 38 del Decreto Legislativo del 6 settembre 2011 n. 159. "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia".

di gestire le informazioni e i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati e di promuovere iniziative per la rapida assegnazione e destinazione dei beni già confiscati. Per velocizzare ed efficientare la fase di destinazione dei beni confiscati e il monitoraggio delle attività avviate in beni già assegnati, l'Agenzia ha costituito dei nuclei di supporto territoriali, in grado di fornire ausilio a prefetture e agli enti di governo territoriale.

Proposta #8

Promuovere l'assegnazione provvisoria dei beni immobili confiscati alla mafia

Secondo l'attuale normativa, in pendenza alla fase del sequestro o del primo grado di confisca, è possibile per l'amministratore giudiziario scegliere di **concedere in maniera provvisoria i beni immobili a soggetti terzi interessati all'affido**. L'assegnazione provvisoria prevede l'individuazione di soggetti potenzialmente interessati tanto al comodato quanto a quella di destinazione definitiva successiva, e permette di usufruire del bene tempestivamente (con cessazione del contratto di gestione nel giorno della confisca) senza che questo venga danneggiato dal tempo.

3. Coordinamento tra gli enti nell'affidamento dei beni confiscati

La lentezza nell'affidamento dei beni è spesso dovuta anche ad un mancato coordinamento tra gli enti coinvolti nel processo di affidamento. In questo senso, una maggiore comunicazione, strutturata attraverso appuntamenti istituzionali, potrebbe agevolare ulteriormente il processo di affidamento dei beni confiscati alle mafie.

Proposta #9

Promuovere tavoli tecnici tra Tribunale, enti interessati e Comune per la gestione dei beni confiscati

Nel corso degli anni sono stati siglati diversi **protocolli d'intesa** tra comuni, tribunali, enti e organismi locali, Camere di Commercio e Agenzia Nazionale, per facilitare il processo di restituzione dei beni alla collettività sin dalla sua fase di sequestro, come previsto dall' art.40, comma 3-bis del codice antimafia.

Tra tutti, i protocolli elaborati dai tribunali delle città di Roma e Milano sono alcuni degli esempi più virtuosi di questo tentativo.²⁰ Le dichiarazioni di intesa di questi due Comuni hanno infatti promosso la **creazione di tavoli tecnici specializzati** volti a sostenere la collaborazione tra enti, la formazione di base per i soggetti interessati all'assegnazione dei beni, e il monitoraggio dei progetti già in essere nei territori in questione.²¹ Inoltre, secondo quanto dimostrato dalle esperienze già implementate, tali tavoli tecnici possono fungere da garanti per l'impegno della Regione a predisporre, in tempi brevi, bandi regionali per l'assegnazione finale dei beni e ad agevolare quindi l'erogazione di possibili risorse finanziarie disponibili.

4. Cooperazione nella gestione dei beni confiscati alle mafie

Si ricorda che se un singolo ente non possiede le risorse necessarie per gestire un bene, che sia un Comune o un'associazione, esistono diverse possibilità per non sprecare le opportunità di riutilizzo.

Proposta #10

Promuovere consorzi di Comuni per la gestione dei beni confiscati

Come suggerito nel vademecum elaborato nella sezione finale della *“Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati”* della Commissione Antimafia (2021), secondo l'articolo 31 del D.lgs. 267/2000, i Comuni possono scegliere di costituirsi in **consorzi tra amministrazioni locali interessate all'utilizzo del bene**, garantendo così una più sostenibile divisione dei compiti amministrativi e dei costi finanziari di gestione²². Proprio con questo fine, sotto l'egida della prefettura di Palermo, nel 2000 è nato il **Consorzio Sviluppo e Legalità**, un'esperienza di amministrazione in forma associata che ha visto protagonisti diversi Comuni della provincia di Palermo dell'Alto Belice Corleonese (Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, San Giuseppe Jato, cui si è recentemente aggiunto anche il Comune di Partinico).

Il Consorzio, che ambiva a recuperare i beni confiscati in stato di abbandono relativi ai primi provvedimenti di confisca dopo le stragi mafiose del 1992, ha ampiamente raggiunto i suoi obiettivi iniziali. Esso ha infatti permesso di rimettere in produzione circa 900 ettari di terreni

²⁰ Tribunale Ordinario di Roma (2016). Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Disponibile al link:

http://www.tribunale.roma.it/documentazione/D_8933.pdf?msclid=bbd9f7dda9cc1ec96c52abff907d083

²¹ Tribunale Ordinario di Milano (2018). Documento d'intesa per la gestione e lo sviluppo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate. Disponibile al link: [Documento d'intesa beni e aziende sequestrate e confiscate.pdf \(tribunale.milano.it\)](http://www.tribunale.milano.it/Documenti/Documenti%20d'intesa%20beni%20e%20aziende%20sequestrate%20e%20confiscate.pdf)

²² Senato della Repubblica Italiana, Doc. XXIII n. 15. (2021). Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati.

agricoli confiscati e di inserire nel circuito dell'economia legale diversi fabbricati rurali, oggi trasformati in agriturismi, cantine e giardini pubblici.²³



Agriturismo Portella della Ginestra. Esempio di riutilizzo di bene confiscato da parte del Consorzio e gestito dalla cooperativa Placido Rizzotto - Libera Terra. Foto: [Prefettura di Palermo](#)

Un secondo fronte su cui le amministrazioni pubbliche potrebbero cooperare è invece la mancanza di conoscenza da parte degli enti del terzo settore dei bandi previsti per la valorizzazione dei beni confiscati.

Proposta #1

Publicizzare i fondi regionali per la valorizzazione dei beni confiscati

Queste iniziative permetterebbero di stimolare i soggetti del terzo settore a partecipare ai bandi di finanziamento europei o a quelli emanati dai Ministeri della Repubblica, cogliendo le opportunità messe a disposizione attraverso i finanziamenti pubblici.²⁴

²³ Prefettura di Palermo (2021) Il Consorzio Sviluppo e Legalità costituito dai comuni dell'Alto Belice. Disponibile al link: <https://benisequestraticonfiscati.it/wp-content/uploads/2022/03/Consorzio-Sviluppo-e-Legalita-dei-Comuni-dellAlto-Belice-1.pdf>

²⁴ Per alcuni esempi di fondi stanziati dalle Regioni, dai Ministeri o dalle fondazioni, per la valorizzazione dei beni confiscati si veda la "Relazione del Senato della Repubblica" di cui Nota 15. pp. 61-70

5. Mediazione nell'assegnazione dei beni confiscati

Ancora nei termini di assegnazione dei beni, un ruolo di acceleratore delle pratiche può essere svolto dai Comuni, come già sperimentato con successo dal Comune di Genova.

La prassi tradizionale prevede infatti che, in primo luogo, i soggetti interessati ai beni confiscati presentino le loro manifestazioni di interesse direttamente all'Agenzia Nazionale la quale, solamente dopo averle raccolte, permette l'acquisizione dei beni da parte dei comuni. Questi ultimi, in una terza fase, si occupano di metterli a bando o di riassegnarli direttamente agli enti che ne richiedono l'affido. Nel caso specifico di Genova, avendo il Comune raccolto le manifestazioni d'interesse da sé e con largo anticipo, è stato possibile tagliare i tempi di attesa causati dal "rimbalzo" delle richieste tra gli attori coinvolti.

Proposta #12

Promuovere l'amministrazione pubblica come mediatore all'assegnazione del riuso sociale dei beni confiscati alle mafie

Le linee guida dell'ANBSC raccomandano a tutti gli Enti locali di **avviare tempestivamente la raccolta delle disponibilità dei possibili soggetti destinatari** per mezzo di appositi avvisi esplorativi, prima ancora della confisca definitiva.²⁵

A questo proposito, tra le buone prassi raccolte da Avviso Pubblico, si riporta il caso virtuoso relativo alla confisca Canfarotta di Genova, esperienza tanto virtuosa da essere presa a modello nelle nuove linee guida dell'Agenzia Nazionale.

In quella circostanza, il Comune di Genova ha indetto un bando pubblico **di sollecito per il terzo settore**, affinché fossero definiti progetti di riuso sociale dei beni confiscati, prima ancora che il Comune stesso manifestasse all'Agenzia la sua intenzione di acquisire i beni immobili oggetto di confisca²⁶. Ciò ha permesso una chiara mappatura delle manifestazioni d'interesse dei soggetti interessati e ha fatto sì che il Comune potesse chiedere l'assegnazione immediata per quei beni i cui destinatari erano già stati individuati. Il Comune di Genova ha quindi svolto un **ruolo cruciale di mediazione** tra Agenzia Nazionale e i possibili enti affidatari, **riducendo i tempi burocratici solitamente richiesti dalle operazioni di riassegnazione**.

²⁵ Agenzia Nazionale per l'amministrazione dei Beni Sequestrati e Confiscati (2019). Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati. Disponibile al link: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/LineeGuida/All1%20nota%20Gab%2024%20sett%202019.pdf>

²⁶ Il bando è disponibile al link: http://www.comune.genova.it/sites/default/files/dd_avviso_manifestazione_di_interesse_beni_confiscati.pdf

Esempi virtuosi Il caso Canfarotta di Genova

Il 30 giugno 2009, la Sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Genova ha disposto, tramite decreto, l'applicazione della misura di prevenzione personale e patrimoniale a carico di Benito Canfarotta, Salvatore Canfarotta, Claudio Canfarotta, Filippa Lo Re e altri soggetti. In quella data, il Tribunale faceva emergere un'evidente sproporzione ravvisabile tra i redditi dichiarati dai soggetti in questione e i loro patrimoni effettivi, e sosteneva fosse legittimo pensare che i proventi degli stessi indagati fossero il risultato di attività illecite, tra cui venivano citati il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e lo sfruttamento della prostituzione. Nel febbraio 2014, dopo un lungo iter processuale, la Corte di Cassazione rigettava i ricorsi proposti dagli imputati, e confermava il provvedimento di confisca di 115 dei beni dei Canfarotta e Lo Re, di cui 96 di questi presenti nel Comune di Genova. Questi numeri rappresentano **la più grande operazione di confisca nel Nord Italia**.

Dopo la confisca in via definitiva, i beni sono poi passati sotto la gestione dell'ANBSC, e il Comune ha cercato di intervenire prontamente affinché tale patrimonio fosse riassegnato e riutilizzato per finalità sociali, in conformità alla legge 109/1996. Come sottolineato da alcune associazioni locali, tra cui l'onlus "Casa della Legalità" o l'osservatorio "Mafie in Liguria", era infatti necessario che si agisse con grande rapidità, per evitare che gli ex proprietari dei beni in questione approfittassero dei lunghi tempi previsti per la riassegnazione, e che tornassero quindi a riutilizzarli per attività illecite e in violazione del mandato di confisca.

In effetti, in un'inchiesta del 2017, il quotidiano "La Repubblica" denunciava il mancato sgombero dei locali sequestrati e il rallentamento delle operazioni di riaffido degli immobili di Genova. Nella stessa inchiesta, il Comune segnalava la farraginosità del tradizionale iter di riutilizzo, previsto dalla normativa in vigore.

È proprio per questa ragione, per far fronte a pericolosi rallentamenti burocratici, **l'amministrazione comunale ha deciso di indire un bando esplorativo per raccogliere con anticipo eventuali manifestazioni d'interesse per il riaffido dei beni Canfarotta, velocizzando di fatti i tempi amministrativi previsti.**

Conclusione

Quello del contrasto alle infiltrazioni mafiose è un tema ampissimo e già largamente trattato. Com'è però emerso all'interno di questo documento, e come ricordava Giovanni Falcone, "le mafie sono un fenomeno umano" e come tutti i fenomeni umani, prima della loro fine, esse sperimentano lunghi processi di evoluzione.

Opporsi alle mafie significa oggi possedere gli strumenti adatti per conoscere e prevenire prima, riconoscere e quindi contrastare poi, la direzione di queste evoluzioni.

Linee guida antimafia per le amministrazioni pubbliche nasce così dal bisogno primario di contribuire concretamente a questa opposizione.

Seppur già molto efficaci, quelli presentati sono solamente alcuni degli strumenti esistenti in grado di potersi adattare al dinamismo delle attività mafiose, e quindi prevenirli e contrastarli. Nell'antimafia politica così come in quella sociale, non possono esistere formule standard, modelli predefiniti e sempre validi. Le declinazioni assunte dall'evoluzione delle attività di stampo mafioso, così come anche le strategie per respingerle, dipendono dai contesti politici e sociali entro cui queste si sviluppano. Per questa ragione, le proposte di questo documento altro non rappresentano che suggestioni operazionali, idee, possibili strategie, appunto, che in alcuni territori hanno concretamente aiutato le amministrazioni a opporsi alle mafie.

Assieme all'aver provato a fornire alcuni strumenti d'azione concreti, queste proposte mirano al rafforzamento della consapevolezza, da parte degli Enti locali, dell'esistenza di vie effettivamente percorribili per poter garantire l'opposizione alle mafie nei propri territori e per i propri cittadini.

È ora competenza degli amministratori cercare le soluzioni più adatte ai propri contesti, nella speranza che l'apporto di questo lavoro possa essere un valido punto di partenza per chiunque abbia voglia di agire nella direzione dell'antimafia.

Campagna

Mafia male Comune è una campagna promossa da Orizzonti Politici, con la collaborazione di Avviso Pubblico, Cortocircuito – Associazione culturale antimafia e Parliamo di Mafia. Per questa campagna, che ha l'obiettivo di elaborare proposte politiche di contrasto alle infiltrazioni mafiose, è stato elaborato anche un documento di proposta di correzione della normativa sullo scioglimento dei Comuni per mafia.

Autori di Linee guida antimafia per le amministrazioni pubbliche:

Alessandro Acquotti, Anna Corrente, Annalisa Guarise, Francesca Pavano e Federico Pozzi.

Hanno lavorato a Mafia male Comune:

Alessandro Acquotti, Alessandro Carrata, Andrea Colaiacomo, Anna Corrente, Ilenia De Finis, Davide Giovanardi, Annalisa Guarise, Francesca Pavano, Federico Pozzi, Tommaso Ricciardelli e Giuseppe Rotundo.

Coordinatore della campagna:

Federico Pozzi

Esperti che hanno contribuito con i propri spunti alla campagna Mafia male Comune:

Sara Amerio, Sostituta Procuratrice della Repubblica presso la Procura Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria; **Rosaria Anghelone**, Avvocata presso l'Ordine degli Avvocati di Reggio Calabria; **Jacopo Berti**, Amministratore Delegato di Rozes; **Giulio Cavalli**, artista e giornalista; **Edoardo Conti**, Consigliere Comunale di Rho (MI); **Francesca D'Angelo**, attivista di Libera Sud Ovest Milano; **Gianmarco Daniele**, Assistant Professor all'Università degli Studi di Milano ed executive director del CLEAN Unit all'Università Bocconi; **Marco Di Cataldo**, Affiliate Post-Doctoral Researcher presso la London School of Economics; **Alessandra Fenizia**, Assistant Professor presso The George Washington University; **Leonardo Ferrante**, Referente Scientifico Nazionale della campagna anticorruzione Riparte il futuro; **Claudio Forleo**, Coordinatore dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico; **Antonio Giannelli**, Viceprefetto Aggiunto presso la Prefettura di Forlì-Cesena; **Marco Griguolo**, Avvocato e membro dell'Ufficio di Presidenza di Wikimafia; **Paolo Lattanzio**, Deputato della Repubblica e membro della Commissione parlamentare antimafia; **Giuseppe Linares**, Direttore del Servizio Centrale Anticrimine della Polizia di Stato; **Gaetano Manfredi**, Sindaco del Comune di Napoli; **Vittorio Mete**, Professore Associato presso l'Università di Firenze; **Elia Minari**, Coordinatore dell'Osservatorio Permanente Legalità dell'Università di Parma; **Alessandro Naccarato**, membro dell'Osservatorio regionale antimafia della Regione Veneto; **Rosa Palone**, Assessora alla cultura antimafia al Comune di Buccinasco (MI); **Rino Pruiti**, Sindaco del Comune di Buccinasco (MI); **Pierpaolo Romani**, coordinatore di Avviso Pubblico; **Elisa Serafini**, Imprenditrice ed ex Assessora al Comune di Genova; **Margherita Trevisan**, attivista di Libera Valle d'Aosta; **Alice Zeni**, attivista di Libera Sud Ovest Milano.

Promossa da:



Con la collaborazione di:



Cortocircuito



Orizzonti Politici è un'associazione senza scopo di lucro:
sostieni le attività del think tank con una donazione sul sito
<https://www.orizzontipolitici.it/sostieni/>

Linee guida antimafia per le amministrazioni pubbliche
*è pubblicato nell'ambito della campagna **Mafia male Comune***

Maggio 2022 - Tutti i diritti riservati

Pubblicazione a cura di Orizzonti Politici. Per informazioni: info@orizzontipolitici.it

In copertina: Il Municipio di Brescello, primo comune sciolto per mafia in Emilia-Romagna, nel 2016. Foto: Municipio di Brescello, Brixillum, CC BY-SA 4.0 via [Wikimedia Commons](#)

 **Mafiamale Comune** 
CONTRASTARE LE INFILTRAZIONI MAFIOSE INVESTENDO NELLE COMUNITÀ LOCALI

Scopri la campagna sul sito
www.orizzontipolitici.it/mafiamalecomune