

Silvia Borelli, Maura Ranieri
Lavoro e criminalità organizzata
di origine mafiosa*

Sommario: **1.** Scenario. **2.** Norme. **3.** Decisioni. **4.** Rapporti istituzionali e prassi. **5.** Ricerche.

I. *Scenario*

Prosegue, con questo numero, l'esperienza dell'osservatorio sugli intrecci tra diritto del lavoro e strumenti di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso ospitato, con cadenza annuale, dalla Rivista.

L'osservatorio mantiene sostanzialmente invariate – anche per l'edizione relativa all'anno 2019 – finalità, identità e struttura e rinnova, dunque, l'intento di favorire la diffusione della conoscenza e dello studio dei fenomeni mafiosi in una prospettiva giuslavoristica.

L'esigenza di incentivare tale conoscenza è supportata dalla acclarata natura multidimensionale e metamorfica dell'esperienza mafiosa¹, capace di assestarsi in tempi, luoghi e spazi diversi, non già solo per la persistenza di quel “‘profilo’ delle mafie [...] costituito da una trama irregolare”². Nondimeno, l'adozione di un punto di osservazione lavorista appare oltremodo utile in considerazione della fisiologica attitudine del diritto del lavoro (e dei suoi studiosi) a maneggiare plurimi e contrapposti interessi.

* Il presente lavoro è frutto di una comune riflessione delle Autrici; tuttavia, la stesura dei paragrafi 2 e 4 è da attribuire a Silvia Borelli, quella dei paragrafi 1, 3 e 5 a Maura Ranieri. Per segnalazioni, commenti e idee sull'osservatorio è possibile scrivere a silvia.borelli@unife.it e ranieri@unicz.it.

¹ SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli editore, 1998.

² SCIARRONE, *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in SCIARRONE (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli editore, 2014, p. 5.

In un tempo come quello attuale – prepotentemente segnato, a diverse latitudini e lungo svariate longitudini, da tendenze securitarie sempre più marcate e assorbenti³ – la visuale (e la visione) giuslavoristica appare ancora più preziosa; del resto, è altrettanto nota la predisposizione della disciplina a porsi come “termometro” utile per testare “lo stato di salute della democrazia del nostro paese”⁴.

Al contempo, trova conferma l'intendimento di preservare questo spazio come luogo disponibile, aperto, destinato ad accogliere segnalazioni e suggerimenti; un'occasione, quindi, offerta alla nostra comunità scientifica (e non solo) per scambiare e approfondire conoscenze in ordine ad un fenomeno che, come premesso, necessita oggi forse ancor più che in passato dello sguardo degli studiosi del diritto del lavoro.

Da ultimo, questa edizione ripropone la struttura già sperimentata e articolata in quattro sezioni volte, rispettivamente, a dar conto delle innovazioni normative intervenute ai vari livelli regolativi, delle principali decisioni giurisprudenziali, delle più interessanti prassi messe in atto, così come degli studi e delle ricerche destinate a suscitare curiosità per esiti e/o approcci innovativi.

Anche in relazione al 2019, invero, tutte le sezioni menzionate accolgono documenti di indubbio attrattiva, se pur con una diversa distribuzione. Vale a dire che, ad esempio, sul piano normativo si ha una contrazione di interventi rispetto all'anno precedente, condizionata senz'altro anche dalla crisi del c.d. Governo giallo-verde e dall'inizio di un'altra esperienza governativa. Di contro, varie e meritevoli di segnalazione sono le pronunce giurisprudenziali di diverso ordine e grado (tra cui talune prese di posizione della Corte costituzionale) a riprova che certe criticità, anche applicative, che si annidano nella normativa di contrasto al fenomeno mafioso, iniziano ad emergere anche nella aule di giustizia.

Ancora, mentre è possibile indicare alcuni apprezzabili rapporti e relazioni elaborati da soggetti e autorità, istituzionali e non, ed è dato registrare la stipula di protocolli a livello territoriale e locale che denotano la vitalità del metodo concertativo su questo versante, l'area delle ricerche e degli studi

³ Sul punto, tra i tanti, PITCH, *Politiche di sicurezza e cittadinanza nell'Unione europea*, in CINGARI, SIMONCINI (a cura di), *Lessico postdemocratico*, Perugia Stranieri University Press, 2016, p. 149 ss.

⁴ ROMAGNOLI, *Costantino Mortati*, in GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e “il lavoro nella Costituzione”*: una rilettura, Giuffrè, 2005, p. 133.

in materia non mostra altrettanto dinamismo. Invero, i sistemi di criminalità organizzata di stampo mafioso continuano ad essere indagati nell'ambito delle scienze sociali (come testimonia la pubblicazione di recenti riflessioni in materia) e anche nel campo degli studi manageriali, ma continua ad essere scarsamente approfondito nella prospettiva giuridica, e ancor meno in quella lavorista, laddove invece l'esistenza di un quadro normativo sempre più complesso e articolato confermerebbe l'opportunità, se non la necessità, di una maggiore attenzione da parte della comunità scientifica di riferimento.

2. *Norme*

Nel corso del 2019 il quadro normativo risulta scarsamente arricchito a livello sovranazionale, non registrandosi interventi europei di particolare rilievo. A ben vedere, anche nel sistema interno è dato individuare episodiche occasioni in cui il legislatore ha messo mano in maniera diretta alla normativa di riferimento esistente; viceversa, più interessanti, pur se da angolazioni opposte, appaiono le circostanze in cui il legislatore nazionale ha rimodulato altre discipline con ripercussioni, per nulla indifferenti, anche nel contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mondo del lavoro.

Nella prima tipologia di interventi rientra la l. 28 marzo 2019, n. 26 di conv. del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 che introduce disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni. In particolare, con riferimento al reddito di cittadinanza è previsto un duplice meccanismo, revoca e sospensione, ove il beneficiario risulti destinatario di una sentenza di condanna per alcuni reati, tra cui associazione di tipo mafioso e scambio elettorale politico-mafioso.

Con maggior precisione, il beneficio economico è revocato con efficacia retroattiva in caso di condanna in via definitiva con l'obbligo di restituire quanto indebitamente percepito e l'impossibilità di richiedere il trattamento economico prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna. L'erogazione del beneficio, invece, è sospesa a fronte di una sentenza di condanna non definitiva per i medesimi reati, oltre che nell'ipotesi in cui il richiedente sia dichiarato latitante o si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della pena. Inoltre, ai condannati in via definitiva per specifici reati, tra cui ancora 416 *bis* e 416 *ter* del cod. pen., è sospeso il pagamento dei trattamenti previdenziali di vecchiaia.

Merita, poi, segnalazione il decreto interministeriale del 5 novembre 2019, di modifica del decreto del 4 novembre 2016, in materia di agevolazioni alle imprese confiscate e sequestrate, alle imprese acquirenti o affittuarie di imprese sequestrate o confiscate e alle cooperative assegnatarie o affittuarie di beni sottoposti ai medesimi provvedimenti.

Oltre alle modifiche concernenti le modalità di accesso al Fondo di Garanzia e la presentazione delle domande di finanziamento agevolato vanno menzionate: l'aumento dell'importo di finanziamento (elevato da 700.000 euro a 2.000.000); l'innalzamento della durata massima del finanziamento agevolato (passato da dieci a quindici anni) e l'ulteriore concessione in termini di privilegi, posto che i crediti derivanti da tali finanziamenti hanno privilegio sui beni, mobili e immobili, dell'impresa beneficiaria e che tale causa di prelazione può farsi valere anche nei riguardi dei terzi che hanno acquisito diritti sui suddetti beni in un momento successivo alle annotazioni.

Da ultimo, nell'ambito di questa prima tipologia d'interventi, è opportuno indicare alcune norme contenute nell'ultima legge di bilancio. Difatti, la l. 27 dicembre 2019, n. 160, per un verso, modifica il c.d. Codice Antimafia in ordine alla semplificazione delle procedure di reclutamento – mediante transito nei ruoli e mobilità – di cento unità della dotazione di organico dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati (ANBSC), abrogando la previsione che subordina il passaggio di personale alla soppressione del posto in organico nell'amministrazione di provenienza e il trasferimento delle risorse economiche corrispondenti all'Agenzia nell'ottica di favorirne un più veloce potenziamento⁵. Per altro verso, al fine di incentivare la gestione dei beni confiscati e di sostenere le cooperative sociali assegnatarie dei beni è autorizzata, per ogni anno del triennio 2020-2022, la spesa di un milione di euro.

Come accennato, invece, più significativi appaiono gli interventi normativi che, in via indiretta e mediata, possono incidere sull'oggetto della nostra osservazione.

Tra questi vi è da designare, innanzitutto, la l. 14 giugno 2019, n. 55 di conv. del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. Decreto sblocca cantieri) che introduce notevoli modifiche al d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. Codice dei contratti

⁵ Preme segnalare che nel corso del 2019 sono state approvate, ai sensi dell'articolo 112, comma 4, lett. d), del Codice Antimafia le *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*. Il documento è reperibile sul sito dell'Agenzia www.benisequestraticonfiscati.it.

pubblici). Si tratta di un provvedimento estremamente articolato, e molto discusso⁶, che si inserisce a pieno titolo in quel coacervo di leggi promulgate sotto la guida del primo Governo Conte e contraddistinte da un generale arretramento della regolazione in materia di contrasto alla criminalità organizzata di matrice mafiosa, oltre che da una rediviva frammentazione e settorialità della produzione normativa in quest'ambito⁷.

In via meramente esemplificativa, stante la complessità della disciplina, il consistente correttivo al Codice degli appalti prevede la sospensione, seppur temporalmente limitata al dicembre 2020, di determinanti previsioni (in relazione ad es. al divieto di appalto integrato o all'obbligo di ricorrere all'albo unico dei commissari di gara gestito dall'ANAC) e una serie di misure di presunta semplificazione (in materia di affidamento diretto di lavori e di procedura negoziata o di impiego del criterio del minor prezzo come regola generale nelle gare che si pongono al di sotto della soglia europea, giusto per fare qualche esempio).

A ben vedere, l'intento di semplificazione perseguito dal Governo al fine di ridurre i tempi di attuazione delle opere pubbliche nonché facilitare l'acquisito di beni e servizi per le p.a., pare perdere rilievo a fronte del rischio, tutt'altro che peregrino, che tale alleggerimento normativo, congiuntamente al ridimensionamento del ruolo dell'ANAC, favorisca minori controlli, estenda gli spazi di discrezionalità nelle scelte e nelle assegnazioni e, di conseguenza, asseconi l'attitudine delle mafie ad infiltrarsi nelle attività legali.

Un'incidenza in via mediata sulle strategie di contrasto alla criminalità organizzata (anche) con riguardo ad imprese e lavoro – ma in una prospettiva diametralmente opposta rispetto a quanto realizzato con la legge testé esaminata – è ravvisabile in altri due rilevanti provvedimenti adottati nel corso del 2019: l'istituzione, presso il Senato di una Commissione di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia e sullo sfruttamento e l'individuazione delle modalità organizzative e di funzionamento del Tavolo operativo per contrastare il caporalato e lo sfruttamento in agricoltura⁸.

⁶ Basti pensare alle dichiarazioni rese dal Presidente dell'ANAC, e riportate da tutti i principali organi di stampa, in occasione della presentazione della relazione annuale sull'attività della Autorità alla Camera dei Deputati nel giugno del 2019.

⁷ Sia consentito il rinvio su questo punto a BORELLI, RANIERI, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa. Lav#maf*, in questa rivista, 2019, p. 135.

⁸ Il Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura è stato istituito, presso il Ministero del Lavoro, con il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (art. 25 *quater*) convertito dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136.

La Commissione⁹, composta da venti senatori nominati dal Presidente del Senato in misura proporzionale al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, ha diversi compiti di accertamento in materia di sfruttamento del lavoro, lavoro minorile, infortunio sul lavoro e malattie professionali (art. 3) e presenta una relazione annuale sull'attività svolta (art. 4). Tra le attività d'indagine – che la Commissione è chiamata svolgere “con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria” (art. 5) – pare opportuno richiamare quella volta a verificare “l'incidenza del fenomeno della presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata”¹⁰ a riprova, nuovamente, dell'esistenza di un legame tra criminalità organizzata e lavoro illegale benché, pare sempre opportuno ribadire, nell'ambito di una relazione niente affatto esclusiva¹¹.

Per quanto riguarda invece il c.d. Tavolo caporalato è da segnalare l'adozione di un decreto interministeriale del 4 luglio 2019 volto a definire in via operativa il funzionamento del tavolo interistituzionale rilanciandone, di fatto, l'attività.

Il decreto definisce la composizione del Tavolo (art. 2), la sua articolazione in distinti ma coordinati gruppi di lavoro (art. 5), le modalità di convocazione e funzionamento (art. 3), nonché la necessità del coordinamento della attività di quest'organo con la Cabina di regia e le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità al fine, dichiarato, di rafforzare quest'ultimo strumento (art. 6) che, come risaputo, stenta ancora a decollare. In via generale, è ribadita la principale finalità del Tavolo ovvero la definizione e l'attuazione di una strategia nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura il cui fulcro è ravvisabile nell'elaborazione di un Piano triennale¹².

⁹ La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati è stata istituita con delibera del Senato del 31 ottobre 2019.

¹⁰ Nella medesima disposizione si precisa altresì che la Commissione accerta “il rispetto della normativa in caso di appalti e subappalti con specifico riguardo ai consorzi, al fenomeno delle cooperative di comodo, alle reti di impresa e ai siti produttivi complessi, con particolare evidenza ai settori sensibili come edilizia e logistica” (art. 3, lett.c).

¹¹ RANIERI, *Contrasto alla criminalità organizzata e diritto del lavoro: indifferenze, interrelazioni e cortocircuiti*, in *LD*, 2015, p. 378.

¹² Pare opportuno precisare che qualche mese fa, il 20 febbraio 2020, il c.d. Tavolo caporalato ha approvato il Primo piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020–2022) reperibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'indirizzo lavoro.gov.it.

La rassegna normativa deve concludersi con l'accento ad un paio di leggi regionali che, da angolazioni differenti e in aree geografiche diverse, intervengono ad irrobustire quel sottosistema normativo che racchiude le misure di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso nella prospettiva giuslavoristica.

Il riferimento concerne, in primo luogo, un provvedimento di carattere generale quale il *Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza* approvato dalla regione Puglia con l.r. 28 marzo 2019, n. 14. Si tratta di un atto normativo imperniato su principi quali prevenzione, collaborazione, concertazione, programmazione e rafforzato dalla previsione di una serie variegata di interventi e politiche di sostegno. Infine, merita altresì menzione un intervento settoriale, quanto ad oggetto e campo di applicazione, quale la l. 14 agosto 2019, n. 18 della regione Lazio intitolata *Disposizioni per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura* che interviene su un settore (agricolo) e su un tema (lavoro irregolare e sfruttamento) di indubbia criticità.

3. Decisioni

La disamina della giurisprudenza restituisce, come premesso, risultati apprezzabili sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo. Tale constatazione induce ad operare una selezione tra le pronunce finalizzata a dar conto di quelle sentenze che, per svariate ragioni, hanno maggior rilievo ai nostri fini.

Tra queste si colloca, innanzitutto, la pronuncia con cui la Corte di giustizia ha dichiarato l'incompatibilità con la Direttiva 2004/24 dell'art. 105, cc. 2 e 5, d.lgs. n. 50/2016 (c.d. codice degli appalti) nella parte in cui limita al 30% la frazione dell'appalto che può essere affidata a terzi (C. Giust. 26 settembre 2019, C-63/18, Vitali). A parere dei giudici del Lussemburgo, la generalità e l'astrattezza delle misure in esame non sono proporzionate alla finalità (legittima) del contrasto alla criminalità organizzata. Quel che preoccupa, nella sentenza in commento, è la rapidità con cui la Corte di giustizia liquida l'argomento addotto dal Governo italiano circa l'inefficacia dei controlli ex post operati dall'amministrazione aggiudicatrice (v. punto 44; in senso analogo v. C. Giust. 27 novembre 2019, C-402/18, Tedeschi e Consorzio Stabile Istant Service). Vanno poi ricordate alcune prese di posizione della

Corte costituzionale che, pur non intervenendo su disposizioni di stretta regolazione della relazione mafie-lavoro-imprese, rivestono un interesse di carattere generale.

Così, ad esempio, la pronuncia n. 41 con cui il giudice delle leggi ha ritenuto costituzionalmente legittima la scelta normativa della Regione Veneto di introdurre un obbligo in capo all'ente di costituirsi parte civile in tutti i procedimenti penali per delitti di criminalità organizzata di stampo mafioso perpetrati sul territorio regionale; o la sentenza n. 195 in materia di illegittimità dei poteri del prefetto di individuare interventi prioritari e di adottare atti specifici, introdotti con il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Sicurezza), nell'ipotesi in cui non sussistano le condizioni per procedere ad uno scioglimento dell'ente locale per infiltrazione mafiosa ma siano comunque riscontrate condotte tali da compromettere il buon andamento dell'amministrazione; o, ancora, la sentenza n. 253 con cui è dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario volto ad escludere i detenuti condannati per reato di associazione mafiosa e/o di contesto mafioso dalla possibilità di usufruire di permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia.

Apposita menzione merita, altresì, la sentenza n. 26 con cui la Corte è pronunciata in materia di tutela dei terzi creditori in ipotesi di sequestro e confisca. Invero i giudici, dando seguito a quanto affermato qualche anno prima in relazione ai crediti di lavoro¹³, dichiarano l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., della previsione che limita a talune categorie di creditori la possibilità di assicurarsi il soddisfacimento dei crediti in ipotesi di sequestro e confisca dei beni del debitore, posto che limitazioni di tal tipo non rispondono a logiche di bilanciamento con esigenze di ordine pubblico e sicurezza – assicurate secondo i giudici dalla regolazione introdotta sul punto dal Codice Antimafia – ma sacrificano indebitamente un interesse a scapito dell'altro.

Nelle decisioni richiamate, dunque, è agevole rinvenire alcune delle ten-

¹³ Il riferimento è a C. Cost. 28 maggio 2015 n. 94 con cui i giudici sanciscono l'illegittimità della medesima previsione in relazione ai titolari di crediti da lavoro subordinato per contrasto con l'art. 36 Cost. in quanto realizzava un sacrificio eccessivo e irreparabile dell'interesse dei lavoratori/creditori. Per un commento alla pronuncia CALVIGIONI, *Sequestro, confisca e categorie di creditori da tutelare: è il codice antimafia il punto di riferimento*, in *FI*, 2015, c. 3043 ss. Allo stesso autore si deve altresì un commento alla sentenza 27 febbraio 2019 n. 26 cfr. CALVIGIONI, *È il codice antimafia il modello per la tutela dei creditori in caso di sequestro e confisca dei beni del debitore*, in *FI*, 2019, c. 2288 ss.

denze della giurisprudenza costituzionale citate nella relazione annuale presentata dalla Presidente Cartabia quali, in particolare, la necessità di irrobustire il dialogo con il legislatore e l'adozione di "un sindacato più stringente in materia penale e di esecuzione penale"¹⁴. Ma, ad avviso di chi scrive, è possibile cogliere in relazione all'oggetto dell'indagine ivi perseguita, anche una maggiore attenzione e un intervento più preciso rispetto a quelle disposizioni, che in maniera ancora più frequente nel periodo recente, denotano la prevalenza di un approccio meramente securitario e repressivo spesso in aperto contrasto con altri principi costituzionali.

Continua, poi, l'incessante lavoro della giurisprudenza amministrativa in materia di interdittive e informative antimafia¹⁵ e proprio su questo versante si distinguono alcune pronunce del Consiglio di Stato. I giudici, ad esempio, affermano, in diverse occasioni, che il rifiuto di iscrizione nell'elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, istituito presso le Prefetture (*c.d. white list*), si fonda sugli stessi elementi e presupposti dell'informativa antimafia (Cons. St. 20 febbraio 2019 n. 1182; Cons. St., 3 aprile 2019 n. 2211 e Cons. St. 11 aprile 2019 n. 1917).

Tale orientamento risponde all'esigenza di ovviare alla frammentarietà che connota l'ordinamento giuridico in questo ambito ponendo in relazione gli strumenti di contrasto esistenti, al fine di assicurarne, anche attraverso il coordinamento, una maggiore efficacia ma con l'effetto però (di certo non irrilevante) di anticipare la soglia di tutela e l'azione di prevenzione posto

¹⁴ Cfr. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in www.cortecostituzionale.it, spec. p. 5.

¹⁵ Così, ad esempio, si ritiene che l'interdittiva possa essere emanata a seguito dell'accertamento di rapporti commerciali tra un'impresa e una società esposta al rischio di infiltrazione (Cons. St. 21 gennaio 2019 n. 520, Cons. St. 27 giugno 2019 n. 4421 e Cons. St. 27 dicembre 2019 n. 8882); o che siano sufficienti, sempre ai fini della adozione del provvedimento, specifici elementi di fatto e non un livello probatorio paragonabile a quello necessario a dimostrare l'appartenenza di un soggetto ad organizzazioni mafiose (Cons. St. 26 febbraio 2019 n. 1349); o, ancora, che si possa attribuir rilievo a rapporti di parentela tra titolari, soci, direttori dell'impresa e familiari affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose (Cons. St. 27 giugno 2019 n. 4431). Viceversa, l'allontanamento di dipendenti dalla società in prossimità, e per effetto, di una interdittiva non rimuove di per sé il presupposto dell'infiltrazione mafiosa (Cons. St. 19 settembre 2019 n. 4707). Si ribadisce, poi, il principio che l'interdittiva preclude al soggetto la titolarità di rapporti giuridici con la p.a. (Cons. St. 4 marzo 2019 n. 1500, Cons. St. 6 marzo 2019 n. 1553 e Cons. St. 26 giugno 2019 n. 4401) e prescinde dall'esito del giudizio penale eventualmente instaurato (Cons. St. 16 giugno 2019 n. 3904).

che, come noto, interdittive e informative rispondono a logiche di tal tipo. In secondo luogo, i giudici amministrativi¹⁶, dopo aver ricostruito l'insieme dei principi, sovranazionali e nazionali, entro cui si colloca l'adozione di queste misure, hanno ribadito alcuni criteri che ne accompagnano la legittima emanazione dal c.d. "più probabile che non" – ovvero dalla sufficienza di "un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico" che non sconfini sul piano ben più stringente della verifica probatoria – alla necessità insopprimibile che queste misure siano ancorate non solo ad elementi tipici (e tipizzati) ma anche ad elementi atipici. Del resto, come si legge nella pronuncia, "la funzione di "frontiera avanzata" svolta dall'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze necessariamente anche atipici come atipica [...] è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini".

Non è ovviamente questa la sede per soffermarsi sulle problematiche connesse all'impiego di questi strumenti, tuttavia è doveroso rammentare che nel sistema di certificazione antimafia progettato dal legislatore (e per come interpretato dalla giurisprudenza) persistono dei "profili di sofferenza costituzionale e convenzionale"¹⁷ con cui prima o poi anche il legislatore e i giudici dovranno fare i conti.

Infine, pare opportuno chiudere la disamina giurisprudenziale con una pronuncia, resa dalla Cassazione Penale Sez. Un., in materia di controllo giudiziario delle aziende (art. 34-*bis* Codice Antimafia)¹⁸. Il collegio è chiamato a risolvere un contrasto giurisprudenziale in ordine alla impugnabilità o meno delle decisioni adottate dal Tribunale *ex art. 34-bis* posto che a fronte di sentenze che negano ogni rimedio impugnatorio si pongono decisioni che, all'opposto, legittimano un ricorso per Cassazione. Le Sezioni Unite sciolgono la diatriba ritenendo che i provvedimenti adottati dal Tribunale possono essere oggetto di appello e ricorso per Cassazione per sola violazione di legge secondo quanto disposto dal Codice Antimafia; giungendo ad affermare il principio di diritto secondo cui "il provvedimento con cui il tribunale [...] neghi l'applicazione del controllo giudiziario [...] è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito".

¹⁶ Cons. St. 5 settembre 2019 n. 6105.

¹⁷ LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in www.federalismi.it, 16 ottobre 2019, p. 33.

¹⁸ Cass. Pen., Sez. Un., 26 settembre 2019, n. 46898.

Oltre a ciò, a rendere originale la pronuncia resa dalla Cassazione sono le conclusioni in merito all'istituto e alla sua *ratio*. Invero, dopo aver evidenziato la scarsa armonizzazione delle disposizioni legislative, il collegio si sofferma sul rapporto tra le ipotesi di controllo previste dal comma 1 e dal comma 6 dell'articolo avallando la tesi, già espressa in alcuni giudizi di primo grado, circa l'esistenza di un rapporto *genus/species* tra le disposizioni. Di modo che il controllo c.d. volontario o a richiesta, introdotto dal sesto comma, soggiace agli stessi requisiti introdotti per la figura *ex* comma 1 ovvero agevolazione occasionale e pericolo concreto di infiltrazione. Quanto poi all'accertamento che il giudice è chiamato a svolgere su entrambi i requisiti la Cassazione sostiene che esso "non può essere soltanto funzionale a fotografare lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versi la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto a comprendere e a prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta".

In sostanza, ciò che si chiede al giudice è di verificare la possibilità di sopravvivenza nel mercato dell'azienda bonificata¹⁹ che, da un lato, restituisce (finalmente) l'immagine più aderente al vero del complesso aziendale come realtà viva, dinamica e in costante metamorfosi; dall'altro lato, scardinando ogni automatismo nell'impiego dell'istituto, grava di responsabilità (ma anche di opportunità) la scelta giudiziaria.

4. *Rapporti istituzionali e prassi*

Nel corso del 2019 sono stati pubblicati alcuni rapporti meritevoli di attenzione soprattutto con riferimento a specifici elementi che si intrecciano con l'oggetto di questo osservatorio.

Sia la Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia che le Relazioni presentate dalla Direzione Investigativa Antimafia²⁰ contengono

¹⁹ VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 settembre 2019, pp. 3 e 4.

²⁰ Il riferimento è rispettivamente alla Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo relativamente al periodo luglio 2017-giugno 2018 (presentata il 31 luglio 2019) e alle due relazioni semestrali sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia.

una mappatura, abbastanza sovrapponibile, delle mafie operanti nel territorio nazionale, della loro struttura e del loro radicamento, mettendo altresì in evidenza per ciascun gruppo criminale i punti di forza e le eventuali criticità. Ciò che, però, rileva maggiormente ai fini ivi perseguiti è la focalizzazione sulla modernizzazione delle strategie messe in campo dalle mafie proiettate sempre più verso la costruzione di relazioni esterne, l'infiltrazione negli apparati pubblici e nel tessuto produttivo e sempre più propense a non ricorrere, ove possibile, ad atti espliciti di violenza, non foss'altro per il carico di attenzione che tali azioni recano in sé.

In particolare, nel resoconto della DNA si pone l'accento sulle modalità operative delle mafie fortemente orientate, da un lato, verso un inserimento sempre più marcato nell'economia legale attraverso forme variegiate di controllo delle realtà aziendali; dall'altro lato, e in maniera complementare, verso pratiche corruttive nei riguardi delle amministrazioni pubbliche che trovano un importante, ma per nulla esclusivo, tassello nella manipolazione, oggi molto più sofisticata, delle gare di appalto.

Di particolare rilievo, in relazione all'impatto dell'organizzazione mafiosa sulla realtà imprenditoriale, risulta uno studio²¹ condotto da Bankitalia, benché circoscritto a un dato territorio (Centro-nord) e ad un unico gruppo criminale (la 'ndrangheta).

L'indagine pone in evidenza l'incisiva attitudine della criminalità ad infiltrarsi nel sistema produttivo con precipua predilezione per alcune tipologie di imprese; sicché ad essere prese maggiormente di mira sono imprese che attraversano momenti di difficoltà economica, che svolgono attività e operano in ambiti che agevolano forme di riciclaggio del denaro e che assicurano maggiori interazioni con il settore pubblico. L'ingresso della mafia in azienda ne aumenta il fatturato (e talora anche i dipendenti) ma non gli investimenti, a riprova, ove fosse necessario, della finalità perversa dell'intervento. Peraltro, più in generale, la colonizzazione mafiosa di un'impresa produce effetti negativi sul tessuto economico di riferimento dato che, ad esempio, nelle zone caratterizzate da una forte infiltrazione mafiosa, nell'arco temporale ricompreso tra il 1971 e il 2011, si calcola una contrazione occupazionale pari al 28%.

A riprova, invece, del persistente rischio che le mafie rappresentano per le pubbliche amministrazioni, e soprattutto per la gestione corretta delle gare

²¹ MIRENDA, MOCETTI, RIZZICA, *The real effects of 'ndrangheta: firm-level evidence*, WP n. 1235, ottobre 2019 reperibile nella sezione pubblicazioni del sito www.bancaditalia.it.

d'appalto, è sufficiente scorrere la Relazione annuale dell'ANAC²² nella parte dedicata ai contratti pubblici per verificare la costante attività di vigilanza portata avanti dall'Autorità e le difficoltà riscontrate proprio in presenza di infiltrazioni mafiose, specialmente in alcuni ambiti (rifiuti, sanità, migranti giusto per fare qualche esempio). Per far fronte a tale criticità l'ANAC, operando sull'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione²³, ha previsto precisi indicatori cui dar rilievo nella predisposizione delle gare d'appalto quali l'iscrizione delle imprese alle *white list*, la previsione di specifici protocolli antimafia e l'indicazione nei bandi di criteri premiali legati al *rating* di legalità.

Infine, merita indicazione la diffusione di protocolli di legalità nell'ambito delle gare d'appalto benché si tratti, come noto, di misure oggetto di forti contrasti dottrinali e giurisprudenziali da diversi punti di vista²⁴. Tra questi, in via meramente esemplificativa, si vedano il rinnovo del Protocollo di legalità finalizzato alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nei contratti pubblici, siglato il 17 settembre 2019 dalla Regione Veneto con Upi, Anci e Prefetture e l'Intesa per la legalità sottoscritta, con le medesime finalità, dalla Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, la Prefettura e l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale in data 5 luglio 2019.

5. Ricerche

Gli studi sul tema delle organizzazioni criminali, delle loro relazioni con le imprese e delle ripercussioni di tali legami sui rapporti di lavoro da un'angolazione prettamente giuslavoristica non sono, come anticipato, ricorrenti; viceversa, importanti ricerche sono state sviluppate in altri settori scientifici, come quello sociologico o aziendalistico.

²² Cfr. Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità relativa all'anno 2018 presentata alla Camera dei Deputati il 6 giugno 2019, disponibile sul sito www.anticorruzione.it, spec. parte III, p. 123 ss.

²³ Cfr. la delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 relativa all'approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione reperibile sul sito www.anticorruzione.it, spec. pp. 134 e 135.

²⁴ Per una sintetica ricostruzione si veda SCAFURI, *Interdittive antimafia e Protocolli di legalità. La legittimazione alla richiesta di documentazione antimafia deve ritornare al privato*, in www.ildiritto-amministrativo.it.

Nel primo si colloca una più aggiornata edizione del volume, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Fondazione Res, a cura di R. Sciarrone (Donzelli editore, 2019) che rinnova l'indagine, svolta già nel 2014, sull'insemediamento delle mafie in zone differenti da quelle tradizionali. Anche in questa versione più recente l'analisi è focalizzata su specifiche aree collocate nelle regioni del Centro-Nord (Lazio, Lombardia, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto) tenendo conto degli sviluppi giudiziari, delle peculiarità politiche, sociali ed economiche delle singole località, nonché, della influenza che tali specificità territoriali esercitano ai fini dell'insemediamento, prima, e del consolidamento, dopo, dei diversi gruppi criminali.

Anche in questa edizione collettanea, poi, i riflettori sono puntati su quella c.d. area grigia occupata da liberi professionisti, imprenditori, politici, funzionari pubblici, portatori di interessi economici in senso lato ovvero soggetti non (necessariamente) affiliati all'organizzazione criminale ma che intessono rapporti, creano contatti, praticando e/o favorendo spesso attività illecite in ambiti (economici, sociali, politici) leciti.

Nel medesimo filone di studio si inserisce il volume *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto* (R. Sciarrone, L. Storti, il Mulino, 2019). La ricerca, di estremo interesse per tutti coloro che intendano approfondire il tema della penetrazione delle mafie nel sistema economico, presenta degli spunti innovativi di particolare interesse non solo in relazione alla ricostruzione delle relazioni tra mafiosi e attori economici ma, anche, con riguardo all'individuazione di possibili misure di contrasto a questa specifica declinazione dell'agire mafioso. Nella prima parte dello studio gli autori approfondiscono il contesto economico-politico-sociale entro cui si sviluppa questa specifica modalità di azione mettendo in evidenza talune criticità che concorrono a creare un terreno fertile per una sempre maggiore commistione tra legale ed illegale. Nella parte centrale, invece, si analizzano in maniera puntuale le modalità di interazione tra mafiosi e imprenditori verificando, anche su questo versante, la molteplicità di configurazioni possibili. Proprio questa variabilità giustifica, nella parte finale e molto innovativa dello studio, un'attenzione mirata alle possibili misure e azioni di contrasto in grado di sciogliere il nodo, anzi i nodi, che le mafie sono capaci di stringere con i diversi settori dell'economia; pari attenzione, inoltre, è dedicata ai processi sociali e politici che possono (e anzi devono) impedire la formazione di nuovi nodi o, comunque, favorirne il dissolvimento.

Nel solco di un progetto di più ampio respiro, cofinanziato dalla Com-

missione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso²⁵, si colloca il volume *Organizzazioni criminali. Strategie e modelli di business nell'economia legale* (S. Consiglio, P. Canonico, E. De Nito, G. Mangia, Donzelli editore, 2019). Anche in questo studio, condotto però in una prospettiva essenzialmente aziendalistica, oggetto principale di indagine è l'interazione tra mercati, imprese e organizzazioni criminali di matrice mafiosa. Gli autori, difatti, muovono da un'analisi delle imprese, dei gruppi criminali e dei diversi assetti che il rapporto tra questi soggetti può assumere sfruttando la lente delle teorie manageriali quale punto di osservazione peculiare, e poco sperimentato, al fine di offrire ulteriori strumenti di comprensione del fenomeno. Peraltro, sin dalle prime pagine del volume, specifica attenzione è dedicata al settore degli appalti pubblici quale ambito, che forse più di altri, ben si presta ad esplorare il tema cruciale della penetrazione delle mafie nell'economia legale. Proprio in relazione a questo settore sono selezionati tre casi-studio, variamente dislocati sul territorio nazionale, scandagliati con precisione dagli autori con esiti variegati. Questa disamina approfondita consente di dedicare la parte conclusiva dello studio ad una riflessione sul tema del controllo degli appalti; di modo che, dopo aver descritto i tratti essenziali della normativa europea e nazionale, gli autori propongono una ricostruzione tipologica dei modelli di *business* utilizzati dalla criminalità organizzata per controllare il sistema degli appalti pubblici. In particolare, isolando per ciascuna tipologia quattro dimensioni principali (attività svolte dalle organizzazioni criminali, attori coinvolti e relazioni esistenti, competenze delle imprese criminali e, da ultimo, modalità e strumenti di creazione del valore), sono distinti tre differenti modelli: predatorio/parassitario, regolazione occulta e imprenditoriale.

Pur se da angolazioni non completamente sovrapponibili, tutte e tre le ricerche segnalate hanno il merito di scandagliare un terreno impervio ma cruciale nell'ottica della comprensione del fenomeno mafioso e dell'individuazione di efficaci misure di contrasto ovvero quell'insediamento delle mafie nel sistema economico legale che trova, oggi, un elemento di forza indiscutibile nello sfruttamento della c.d. area grigia. Operazione di certo non agevole, in considerazione anche della nebulosità connota quest'area ma, al

²⁵ Il volume rientra nel progetto *Area grigia e collegi professionali: criticità e prospettive di riforma. Per un nuovo ruolo delle università*. Il progetto è cofinanziato dalla Commissione parlamentare antimafia e dall'Università degli Studi di Napoli Federico II nell'ambito della Convenzione quadro tra la Commissione e la Conferenza dei rettori delle università italiane.

contempo, imprescindibile per il ruolo che oggi ricopre nel consolidamento dei sodalizi criminali quale “campo organizzativo in cui prendono forma relazioni di contiguità e complicità, attraverso le quali si istituzionalizzano legami, scambi e transazioni”²⁶.

In chiusura di questa rassegna pare doveroso segnalare *Terra e libertà. Storia di sindacalisti uccisi dalle mafie* (Edizioni LiberEtà, 2019). Il volume, di taglio divulgativo, racconta e rammenta, attraverso il racconto della vita (e della morte) di 53 uomini e di una donna (Giuditta Levato, prima vittima della lotta al latifondo in Calabria uccisa con un colpo di fucile in attesa di sette mesi del suo terzo figlio) il ruolo delle organizzazioni sindacali e di donne e uomini del sindacato nel contrasto alle mafie. Un ricordo doveroso nell'anno in cui si celebra un importante anniversario dello Statuto dei Lavoratori e in un'epoca in cui il “sacro debito della memoria”²⁷ appare rimosso, senza mai essere adeguatamente estinto; un ricordo che, in quanto tale, proietta nel futuro già solo in ragione del fatto che “fare la celebrazione del passato vuol dire guardar dentro di noi e fare il nostro esame di coscienza”²⁸.

²⁶ SCIARRONE, STORTI, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, il Mulino, 2019, p. 17.

²⁷ L'espressione fu pronunciata da Piero Calamandrei in occasione del discorso tenuto a Brescia il 29 marzo 1919 e riportato con il titolo *Come fu liberata Trento*, in *La lettura*, rivista mensile del Corriere della Sera il 1° novembre 1919.

²⁸ CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, 2011, p. 59.

Key words

Osservatorio, mafie, lavoro, impresa.

Overview, mafie, work, enterprise.

