

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 si propone di seguire l'insegnamento di chi ha invitato a considerare il diritto del lavoro come "una finestra sul mondo", sottolineando che, per occuparsi correttamente del diritto del lavoro, bisogna "avere una idea della società e, appunto, del grande mondo"¹. Nel gettare uno sguardo dalla finestra giuslavorista sui fenomeni mafiosi, ci accorgiamo subito che, da un anno a questa parte, il "grande mondo" è cambiato, devastato da una pandemia che, oltre alle innumerevoli vittime, sta lasciando sul campo elevati tassi di povertà e ha messo in crisi il già provato sistema economico italiano.

Da subito, i lettori più attenti della criminalità organizzata di stampo mafioso hanno allertato sugli spazi che la stessa potrebbe conquistarsi nel corso della pandemia.

Tra tutti i pericolosi intrecci tra pandemia e mafie, ai fini del presente

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

¹ MARIUCCI, *Riflessioni su "L'idea di diritto del lavoro, oggi"*, in *LD*, 2016, p. 132.

osservatorio ne rilevano, in particolare, tre: la possibilità che le mafie si propongano come forma di “welfare alternativo” a fronte del crescente disagio sociale e dell’incremento della povertà; il rischio che le mafie intercettino gli ingenti contributi erogati dallo Stato e dall’Unione europea per sostenere le attività economiche costrette a sospendere o ridurre la propria attività durante la crisi²; il pericolo di infiltrazioni nell’ambito degli appalti pubblici per la produzione dei beni e la fornitura dei servizi necessari per la prevenzione dei contagi e la cura delle persone malate.

Quanto al primo aspetto, viene da più parti sottolineato che la liquidità e i mezzi di cui le mafie dispongono, provenienti spesso da attività illecite, potrebbero essere messi a disposizione di persone bisognose, ciò permetterebbe alle mafie di aumentare il proprio consenso sociale e di crearsi un bacino di potenziali “debitori” a cui, in futuro, si potrà chiedere qualche attività in cambio (ad esempio, a fini elettorali)³.

Le mafie potrebbero altresì giocare un ruolo sostitutivo allo Stato nell’erogazione di contributi alle imprese messe in crisi dalla pandemia, al fine di fagocitarle, anche mediante l’usura e l’estorsione⁴. Per evitare tale rischio e garantire il doveroso sostegno economico, durante l’emergenza epidemiologica sono state velocizzate le procedure di erogazione del credito, evitando o riducendo i controlli sui soggetti beneficiari. È evidente però che un sistema di controlli “labile” favorisce l’accesso alle risorse pubbliche da parte di imprese mafiose.

Analogamente, si ripresentano le mai sopite pressioni per semplificare il Codice dei contratti pubblici, così da rendere più spedite le procedure di evidenza pubblica⁵. Anche in questo caso, però, l’abolizione o la limitazione

² I rischi di infiltrazioni mafiose nella gestione emergenziale delle risorse pubbliche e dell’elargizione di aiuti economici ai privati è messo in evidenza da Maurizio De Lucia, Lia Sava e Dino Petralia nell’intervista di Andrea Apollonio, in www.giustiziainsieme.it, 20 aprile 2020.

³ Si è osservato che “la mafia strumentalizza il disagio sociale, se non si riesce a dare risposte adeguate, in primo luogo sul piano istituzionale, non delegando tutto al privato sociale” SANTINO, *La pandemia, lo “stato d’eccezione” e la mafia*, in SANTINO, PUGLISI (a cura di), *La memoria e il progetto. Dal Centro Impastato al No Mafia Memoria*, Di Girolamo, 2020, p. 242.

⁴ SCIARRONE, *Fase 2, gli interessi delle mafie nella ricostruzione*, in http://unitoneus.it/index.php/it/news_detail/fase-2-gli-interessi-delle-mafie-nella-ricostruzione, 12 maggio 2020. Sul tema cfr. altresì BRANCACCIO, METE, *Se nemmeno il Covid ferma le mafie*, in www.ilmulino.it, 27 aprile 2020 e RANIERI, *La longa manus della camorra e gli effetti della pandemia*, in www.ilmattino.it, 8 maggio 2020.

⁵ Per approfondimenti su questo tema v. DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d’Italia, n. 89, 2020.

dei controlli rischiano di favorire il pilotaggio da parte delle organizzazioni mafiose dell'assegnazione degli appalti pubblici e le infiltrazioni mafiose nella gestione dell'appalto⁶. Tale pericolo è oggi ulteriormente incrementato dalla numerosità degli appalti per la realizzazione e il potenziamento di opere e infrastrutture sanitarie e per i servizi connessi al “ciclo della sanità”⁷.

L'osservatorio ripropone la struttura delle precedenti edizioni ovvero un'articolazione in quattro sezioni volte a dar conto delle innovazioni normative intervenute ai vari livelli regolativi, delle principali decisioni giurisprudenziali, delle più interessanti prassi messe in atto e dei rapporti pubblicati, così come degli studi e delle ricerche destinati a suscitare curiosità per esiti e/o approcci innovativi.

Nella prima sezione sono messe in luce le disposizioni che, sparse tra le innumerevoli misure adottate per affrontare le conseguenze sociali ed economiche della pandemia, trattano, direttamente o indirettamente, della lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso e della connessa tutela del lavoro.

Nella parte dedicata alla giurisprudenza sono invece analizzate le tante pronunce, di ogni ordine e grado, che nel corso del 2020 si sono occupate di mafie, impresa e lavoro. Il corposo contenzioso è stato raggruppato in due macroaree, attinenti alle misure interdittive e all'amministrazione e al controllo giudiziario delle imprese.

La sezione relativa ai Rapporti istituzionali e alle prassi è invece interamente occupata dai numerosi studi sul pericolo di diffusione delle mafie nel corso della crisi generata dal COVID-19.

La parte conclusiva dell'osservatorio è infine riservata agli studi e alle ricerche pubblicate durante lo scorso anno. Analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, si conferma la scarsa attenzione dei giuristi, e in particolare dei giuristi del lavoro, sugli intrecci tra criminalità organizzata di stampo mafioso e lavoro, mentre la letteratura storica, sociologica o antropologica continua a essere più florida.

⁶ Sul tema dei controlli si sofferma TONELLI, *L'emergenza del COVID-19 e il condizionamento dell'economia legale da parte della criminalità organizzata*, in *Diritto virale. Scenari e interpretazioni delle norme per l'emergenza COVID-19*, 2020, p. 21, disponibile sul sito <http://www.giuri.unife.it/-it/coronavirus/diritto-virale>.

⁷ Sul punto v. il Rapporto di Libera, *InSanità. L'impatto della corruzione sulla nostra salute*, Edizioni Lavalibera, 2020.

2. *Norme*

Per affrontare la severa crisi economica e sanitaria generata dalla pandemia, il Governo ha emanato un'articolata serie di provvedimenti che non ha eguali, nella storia repubblicana, per quantità⁸.

Solo alcune (poche) delle misure adottate possono annoverarsi tra gli interventi diretti sugli aspetti lavoristici della normativa antimafia, mentre ben più numerosi sono i provvedimenti che incidono indirettamente sul contrasto alle infiltrazioni mafiose e che hanno una rilevanza per lo studioso di diritto del lavoro.

Nella prima categoria si segnala innanzitutto l'inserimento di una disposizione (l'art. 83 *bis*) all'interno del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, fortemente sollecitata dal Consiglio di Stato. Nella sentenza del 20 gennaio 2020, n. 452, il giudice amministrativo aveva rilevato che l'art. 83 del Codice antimafia, nell'individuare i soggetti che devono acquisire la documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'art. 67 del codice, prevede solo soggetti pubblici. Nulla era quindi previsto, fino alla modifica introdotta con d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120), per gli appalti tra privati.

Tale vuoto normativo si era creato a seguito della modifica dell'art. 87, co. 1, d. lgs. 159/11 (che, nel testo originario, prevedeva la possibilità, per il privato, di richiedere la comunicazione antimafia) da parte dell'art. 4 d. lgs. 15 novembre 2012, n. 218. Di conseguenza, la novella del 2012 lasciava "alle imprese 'più probabilmente che non' colluse o in contatto con le mafie la possibilità di operare nel settore privato, nel quale probabilmente è ancora più forte la capacità 'persuasiva' delle minacce e della violenza fisica o psicologica, tipica della mafia"⁹. Il Consiglio di Stato invitava quindi il legislatore a intervenire sul punto.

Recependo tale sollecitazione, pertanto, il legislatore ha previsto che i protocolli per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, sottoscritti dal Ministero dell'interno con le imprese di rilevanza

⁸ Per una ricostruzione in materia di diritto del lavoro v. BONARDI, CARABELLI, D'ONGHIA, ZOPPOLI L. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020.

⁹ Cons. St. n. 452/2020.

strategica per l'economica nazionale, con le associazioni datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale o con le organizzazioni sindacali, “possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati” (art. 83 *bis*, co. 1, d. l.gs. 159/11). Tali protocolli possono altresì applicare le disposizioni del Codice antimafia “anche nei rapporti tra contraenti, pubblici o privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni contraenti e terzi” (art. 83 *bis*, co. 1, d. l.gs. 159/11).

L'art. 83 *bis* d. lgs. 159/11 obbliga inoltre le stazioni appaltanti a prevedere “negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto”.

La disposizione appena esaminata è certamente molto importante per garantire una maggiore effettività ai protocolli di legalità sottoscritti dal Ministero dell'interno. Si è però sottolineato che l'estensione delle interdittive ai rapporti tra privati rischia di gravare le Prefetture e gli organi di polizia preposti agli accertamenti antimafia di un'enorme mole di lavoro¹⁰. Ciò potrebbe indurre a sveltire le indagini, peggiorando la qualità dei provvedimenti adottati, con il pericolo di incrementare ulteriormente il già cospicuo contenzioso amministrativo (v. *infra*). A destare preoccupazione è poi l'estensione dell'ambito di applicazione di un istituto (l'interdittiva) che rischia di decretare la morte dell'impresa sospettata di infiltrazione mafiosa, senza neppure averle offerto le garanzie del contraddittorio (v. *infra*).

L'art. 83 *bis* prevede, infine, l'equipollenza tra l'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui all'art. 1, co. 52 ss., l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. *white list*)¹¹ o l'iscrizione nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'art. 30 d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 e il rilascio dell'informazione antimafia. Non è chiaro, tuttavia, se tale equipollenza abbia valenza generale o sia limitata solo ai protocolli di legalità. Vi è inoltre il rischio di discrasie tra *white list*, anagrafe antimafia e banda dati delle interdittive, dato che non vi è una comunicazione immediata dei dati da parte delle Prefetture.

Altra disposizione che rileva ai fini del presente osservatorio è l'art. 39,

¹⁰ Direzione investigativa antimafia, *Attività svolta e risultati conseguiti*, Relazione semestrale gennaio-giugno 2020, p. 475 reperibile sul sito https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/-page/relazioni_semestrali.htm.

¹¹ L'elenco dei campi economici a rischio di infiltrazioni mafiose per cui è obbligatoria l'iscrizione nelle liste è stato aggiornato dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23.

co. 5 *bis*, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (conv. con l. 17 luglio 2020, n. 77) il quale dispone un cospicuo stanziamento a favore del Fondo per la crescita sostenibile, di cui all'art. 23 d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (conv. con l. 7 agosto 2012, n. 134), destinato all'erogazione di finanziamenti agevolati anche "per la promozione e lo sviluppo di società cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata"¹². Per le medesime ragioni, gli enti diversi dalle banche, che senza fini di lucro, raccolgono in ambito locale somme di modesto ammontare ed erogano piccoli prestiti, possono concedere finanziamenti a condizioni più favorevoli di quelle esistenti sul mercato.

Fra gli interventi che, invece, incidono indirettamente sul contrasto alla criminalità organizzata e che hanno una rilevanza per lo studioso di diritto del lavoro, meritano di essere ricordate le tante modifiche del Codice dei contratti pubblici, volte ad accelerare e semplificare le procedure per l'approvvigionamento di beni e servizi, garantendo così la tempestività delle misure richieste dall'emergenza epidemiologica.

La Commissione europea, già nell'aprile 2020¹³, era intervenuta per indicare i margini di manovra consentiti dal diritto dell'Unione, al fine di rendere più spedite le procedure di appalto pubblico durante la pandemia.

Recependo l'invito della Commissione, il legislatore ha rimodulato la disciplina dell'affidamento dei contratti pubblici. In particolare, l'art. 1 d.l. 76/20 ha previsto che, fino al 31 dicembre 2021, gli appalti sottosoglia siano affidati mediante affidamento diretto o procedura negoziata¹⁴. La disposizione in commento eleva di molto la soglia per l'affidamento diretto (su cui era già intervenuto il decreto c.d. Sblocca cantieri), rischiando così di "abbassare la guardia nella lotta ai fenomeni corruttivi"¹⁵.

¹² Il Fondo è stato ulteriormente incrementato con l'art. 60, co. 5, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con l. 13 ottobre 2020, n. 126.

¹³ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19*, 2020/C 108 I/01.

¹⁴ Nel primo semestre del 2020 si è osservato un massiccio ricorso alle procedure che non prevedono l'evidenza pubblica, utilizzate nell'85% dei casi e per il 93% della spesa complessiva (ANAC, *Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell'epidemia da COVID 19 - Report di seconda fase*, 18 luglio 2020, p. 65).

¹⁵ ANAC, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" in tema di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione*, 4 agosto 2020, p. 4.

Nel caso di affidamento diretto, le stazioni appalti procedono poi all'aggiudicazione dell'appalto sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso (art. 1, co. 3), con il conseguente pericolo di "dare vita ad affidamenti al ribasso giocati sull'abbattimento del costo del lavoro"¹⁶. L'ANAC ha altresì sottolineato che l'obbligo di esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, previsto dallo stesso art. 1 d.l. 76/20, potrebbe non essere conforme al diritto dell'Unione, come dimostra la vicenda che ha condotto alla modifica dell'art. 97, co. 8, d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Per gli appalti soprasoglia, il d.l. 76/20 prevede, fino al 31 dicembre 2021, la procedura aperta o ristretta, la procedura competitiva con negoziazione o, in casi di estrema urgenza, la procedura negoziata di cui all'art. 63 d.lgs. 50/16 (art. 2). Anche per questa disposizione, l'ANAC ha sottolineato i pericoli che potrebbero derivare dalla "generica correlazione dell'estrema urgenza", che rischia di "consentire un ricorso diffuso alla procedura negoziata senza bando, lasciando un ambito di discrezionalità molto significativo in capo alle stazioni appaltanti"¹⁷.

Per una serie di settori elencati al co. 4 dell'art. 2, si prevede poi che le stazioni appaltanti operino "in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale", fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice antimafia e delle misure di prevenzione ivi previste, "nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea"¹⁸. A parere dell'ANAC, la deroga "appare sproporzionata rispetto all'obiettivo di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19"¹⁹. Peraltro, alla stazione appaltante viene delegato il non facile compito di individuare le disposizioni che possono e quelle che non possono essere derogate.

¹⁶ ANAC, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020*, n. 76, cit., p. 5.

¹⁷ ANAC, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020*, n. 76, cit., p. 9.

¹⁸ Analoga deroga è prevista dall'art. 9 d.l. 76/20 per i Commissari straordinari nominati per la realizzazione di interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative, o che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale.

¹⁹ ANAC, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020*, n. 76, cit., p. 10.

Merita infine di essere menzionato l'art. 3 d.l. 76/20 secondo cui, fino al 31 dicembre 2021, nei procedimenti su istanza di parte aventi ad oggetto la distribuzione di benefici economici, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e pagamenti da parte di pubbliche amministrazioni, qualora il rilascio della documentazione antimafia non sia immediatamente conseguente alla consultazione della relativa banca dati nazionale, ricorre sempre il caso d'urgenza di cui all'art. 92, co. 3, d.lgs. 159/11, e dunque si procede in assenza di informazione antimafia.

Analogamente, si dispone che, nello stesso periodo, "per le verifiche antimafia riguardanti l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, si procede mediante il rilascio della informativa liberatoria provvisoria", conseguente alla consultazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e alle risultanze delle altre banche dati disponibili, anche quando l'accertamento è eseguito per un soggetto che risulti non censito (art. 3, co. 2, d.l. 76/20). Qualora la documentazione antimafia successivamente pervenuta accerti la sussistenza di una causa interdittiva, i soggetti pubblici di cui all'art. 83, co. 1 e 2, d.lgs. 159/11 devono recedere dai contratti, fatti salvi il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute.

Sempre in materia di contratti pubblici, va poi segnalato il mancato intervento del legislatore sul limite massimo delle opere che possono essere affidate in subappalto (art. 105, co. 5, d. lgs. 50/16), per il quale è pendente una procedura di infrazione (n. 2018/2273) e sulla cui incompatibilità con il diritto dell'Unione si è espressa la Corte di giustizia (C-63/18)²⁰. Nonostante le tante critiche mosse a tale disposizione²¹, a parere di chi scrive essa è importante sia per garantire una migliore tutela dei lavoratori, sia per diminuire il rischio di infiltrazioni mafiose, data la maggiore difficoltà di controllo delle lunghe e articolate catene di appalti.

Da ultimo, pare opportuno menzionare la circ. INPS n. 103/2020 in cui si precisa che, quando tutti i beni del datore di lavoro sono stati sottoposti a

²⁰ C. Giust. 26 settembre 2019, C-63/18, *Vitali*.

²¹ Vi è chi ha scritto che "nella prospettiva della lotta alla corruzione e alla criminalità fissare una percentuale più o meno alta di subappalto non risolve certo di per sé il problema, al limite lo riduce. Senza dimenticare che a presidio del rischio di infiltrazione della criminalità operano prioritariamente gli strumenti preventivi e repressivi penali dell'antimafia, dell'anticiclaggio, dell'anticorruzione; e sono questi a dover funzionare in modo efficace" DONATO, *Conclusioni. Dall'emergenza COVID-19 alla ripartenza degli appalti pubblici*, in DONATO (a cura di), *op. cit.*, p. 318.

sequestro/confisca, e i lavoratori non possono dunque intraprendere azioni esecutive individuali, gli stessi possono richiedere l'intervento del Fondo di Garanzia di cui all'art. 2, l. 29 maggio 1982 n. 297 se il loro credito è stato ammesso allo stato passivo esecutivo accertato dal giudice delegato ai sensi dell'art. 59 d. lgs. 159/11.

3. *Decisioni*

Come negli anni precedenti, il numero di pronunce giurisprudenziali sugli intrecci tra mafie, impresa e lavoro è ingente. Di conseguenza, come premesso, si è reso necessario operare una selezione, individuando due aree tematiche che, nel 2020, hanno estensivamente occupato le corti: le interdittive antimafia e l'amministrazione e il controllo giudiziario delle imprese.

Sulla prima questione si è pronunciata, ancora una volta, la Corte costituzionale²². Nella sentenza n. 57 del 26 marzo 2020, il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in merito agli artt. 89 *bis* e 92, co. 3 e 4, d. lgs. 159/11 in considerazione del fatto che, in caso di interdittiva, il sacrificio accordato alla libertà di impresa (art. 41 Cost.), pur se grave, trova giustificazione nell'estrema pericolosità del fenomeno mafioso che può arrecare pregiudizio non solo alla libera concorrenza, ma anche alla libertà e alla dignità dell'individuo.

Ora, al di là di tutti i dubbi sollevati da una pronuncia che appare appiattita sugli esiti della giurisprudenza amministrativa²³, ciò che colpisce è la debolezza argomentativa su un tema così delicato e decisivo. In più passaggi la Consulta sembra restare in superficie senza addentrarsi nelle problematiche sottese ad atti forieri di vere e proprie "sofferenze costituzionali"²⁴ e senza affrontare realmente la questione del bilanciamento dei principi contrapposti, della ragionevolezza e della proporzionalità della normativa contestata. Colpisce, ad esempio, il punto della sentenza in cui si fa leva sul carattere provvisorio della interdittiva, senza considerare minimamente quali effetti spesso

²² La Corte costituzionale era già intervenuta sulle interdittive antimafia con le sentenze 18 gennaio 2018 n. 4 e 27 febbraio 2019 n. 24.

²³ Così LONGO, *La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in www.nomos-leattualitàdeldiritto.it, 2020, p. 5.

²⁴ LONGO, *La "massima anticipazione della tutela". Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in www.federalismi.it, 2019, p. 14.

definitivi (di cui il licenziamento è solo un esempio) possono derivare dall'adozione del provvedimento amministrativo che, lo ricordiamo, produce l'effetto di inibire sia le attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia quelle autorizzatorie (nel caso oggetto del giudizio *a quo* era stata disposta la cancellazione dall'albo delle imprese artigiane del soggetto colpito da interdittiva, privandolo così della possibilità di svolgere la sua attività anche nei confronti dei privati).

La Corte costituzionale trascura altresì la sproporzione che esiste tra gli effetti del provvedimento e le scarse garanzie procedurali previste dal Codice antimafia (il fatto cioè che l'interdittiva sia emessa senza contraddittorio, salva l'ipotesi di cui all'art. 93, co. 7, d. lgs. 159/11, e che l'autorità amministrativa non possa procedere ad alcuna esclusione delle decadenze e dei divieti, come invece previsto nell'art. 67, co. 5, d. lgs. 159/11 per il tribunale che adotti misure di prevenzione personali). Il Giudice delle leggi giustifica l'ampia discrezionalità concessa all'amministrazione nel valutare il pericolo di infiltrazione mafiosa in ragione della grande "adattabilità alle circostanze" dell'azione criminale e della necessaria rapidità di intervento. Si aggiunge poi che le valutazioni dell'autorità prefettizia sono soggette al vaglio giurisdizionale che non si limita a un controllo "estrinseco", ma procede "ad un esame sostanziale degli elementi raccolti dal prefetto, verificandone la consistenza e la coerenza". Orbene, a parte il fatto che l'accertamento dei fatti posti a base del provvedimento rimane estraneo al giudice amministrativo (Cons. St. n. 8134/2020)²⁵, va anche osservato che la decisione di tale giudice spesso arriva quando l'impresa, stigmatizzata dall'interdittiva, che non può (perché impedita dalla legge) o non riesce (a causa dei pregiudizi connessi a tale provvedimento) a svolgere (quasi) alcuna attività economica, è già stata costretta alla chiusura²⁶.

Il dato che l'interdittiva sia adottata senza alcun contraddittorio tra l'amministrazione pubblica e l'impresa destinataria ha indotto il Tar Puglia (ord., 13 gennaio 2020 n. 28) a sollevare un rinvio pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia, per violazione del principio del contraddittorio di carattere endoprocedimentale, enunciato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e del diritto di difesa, principio generale di diritto

²⁵ Cons. St. 17 dicembre 2020 n. 8134.

²⁶ Cfr. AMARELLI, *Interdittive antimafia e "valori fondanti della democrazia": il pericoloso equivoco da evitare*, in www.giustiziasinsieme.it, 17 luglio 2020.

dell'Unione²⁷. Nonostante l'apprezzabile tentativo di allargare la discussione sull'interdittiva antimafia, la Corte di giustizia ha correttamente dichiarato irricevibile il caso in quanto il giudice pugliese non ha dimostrato il legame tra la vicenda interna e il diritto dell'Unione²⁸.

L'ordinanza del Tar Puglia rappresenta uno dei rarissimi casi di "insubordinazione" rispetto all'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa in materia di interdittive antimafia. Come negli anni passati, anche nel 2020 la quasi totalità delle pronunce del Consiglio di Stato e dei Tar Regionali ha ribadito che:

- "l'informativa antimafia implica una valutazione discrezionale da parte dell'autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa. Tale pericolo deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipico dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere 'più probabile che non' il pericolo di infiltrazione mafiosa";

- l'informazione antimafia si fonda sulla sussistenza di "eventuali tentativi" di infiltrazione mafiosa "tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate" (art. 84, co. 3, d. lgs. 159/11). Tali nozioni "delineano una fattispecie di pericolo, propria del diritto della prevenzione, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, purché desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori";

- il giudice amministrativo deve "valutare la gravità del quadro indiziario, posto a base della valutazione prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, e il suo sindacato sull'esercizio del potere prefettizio [...] consente non solo di sindacare l'esistenza o meno di questi fatti, che devono

²⁷ In senso contrario Cons. St. 31 gennaio 2020 n. 820 secondo cui "il diritto al contraddittorio procedimentale e al rispetto dei diritti della difesa non è una prerogativa assoluta, ma può soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti" (in senso conforme Cons. St. 26 maggio 2020 n. 2854 e 10 agosto 2020 n. 4979).

²⁸ C. Giust., ord. 28 maggio 2020, C-17/20.

essere gravi, precisi e concordanti, ma di apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa trae da quei fatti secondo un criterio che, necessariamente, è probabilistico per la natura preventiva, e non sanzionatoria, della misura in esame"²⁹.

Va infine ricordato che i principi che regolano l'interdittiva antimafia si applicano anche all'iscrizione nella *white list* (Cons. St. n. 8134/2020).

Passando ora all'amministrazione e al controllo giudiziario, preme ricordare che entrambe sono misure di prevenzione patrimoniale dirette a "bonificare" l'impresa infiltrata, consentendole di continuare a svolgere la sua attività, con un supporto e un controllo da parte dello Stato diretto a recidere ogni possibile legame mafioso³⁰. Come affermato dalla Cassazione, nei casi di specie, "il fuoco dello scrutinio deve individuarsi nella verifica di concrete possibilità che la singola realtà aziendale abbia o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (nel caso della amministrazione, anche vere intromissioni) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata"³¹.

Fra i provvedimenti con cui i tribunali hanno disposto, nel 2020, l'amministrazione giudiziaria, spiccano quelli adottati dal giudice meneghino nella vicenda *Uber Eat* in cui si chiarisce che l'istituto in esame non è volto a punire l'imprenditore che sia intraneo all'associazione criminale, ma "a contrastare la contaminazione antiggiuridica di imprese sane, sottoponendole a controllo giudiziario con la finalità di sottrarle, il più rapidamente possibile, all'infiltrazione criminale e restituirle al libero mercato una volta depurate dagli elementi inquinanti"³².

Di altrettanto interesse è il decreto n. 24/2020 dello stesso giudice con cui si è disposta la revoca della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria nei confronti di una società di logistica, sospettata del reato di sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603 *bis* cod. pen. Nell'elencare l'attività

²⁹ Tutte le citazioni sono tratte da Cons. St. 24 aprile 2020 n. 2651; in senso conforme: Cons. St. n. 452/2020; 8 giugno 2020 n. 3641; 16 ottobre 2020 n. 6284. Fra le poche pronunce che hanno annullato il provvedimento interdittivo ricordiamo: Cons. St. 2 novembre 2020 n. 6754; 23 novembre 2020 n. 7260.

³⁰ Sul punto si consenta il rinvio a RANIERI, *Dignità, lavoro e legalità o meglio legalità, lavoro, dignità*, in *VTDL*, 2020, p. 688.

³¹ Cass. Pen. 7 dicembre 2020 n. 34856.

³² Trib. Milano 28 maggio 2020 n. 9.

svolta dall'amministratore giudiziario, si evidenzia "la crisi reputazionale determinata dall'intervento del Tribunale" e l'indisponibilità di numerosi committenti a rinegoziare i contratti di appalto che consentano il rispetto del ccnl della logistica, a fronte di altri "attori della logistica più competitivi sul piano dell'offerta economica". Il tribunale esprime dunque la preoccupazione di evitare che l'impresa amministrata soffra di "una perdita di competitività così elevata da creare problemi in termini di assetto economico e occupazionale".

A differenza dell'amministrazione giudiziaria, il controllo giudiziario non determina lo "spossessamento gestorio", bensì configura "una forma meno invasiva di intervento, la quale consiste in una 'vigilanza prescrittiva', adottata da un commissario giudiziario nominato dal Tribunale, al quale viene dato il compito di monitorare 'dall'interno dell'azienda' l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria"³³.

Similmente, il controllo volontario, che può essere richiesto da un'impresa destinataria di un'interdittiva antimafia (art. 34 *bis*, co. 6, d. lgs. 159/11), fa venire meno gli effetti di quest'ultima e apre una fase di monitoraggio dell'impresa da parte del commissario nominato dal tribunale in ordine al corretto adempimento di specifici obblighi imposti dall'autorità giudiziaria la quale, in caso di inottemperanza, può disporre l'applicazione di più gravosa misura³⁴.

Come affermato dalle Sez. Un. della Cassazione³⁵ e ribadito dal Tar Campania³⁶, il tribunale della prevenzione chiamato a decidere sull'ammissibilità del controllo giudiziario deve misurare "il grado di condizionamento mafioso sull'impresa per verificarne il carattere occasionale", mentre rimane esclusa dal sindacato di tale organo "ogni valutazione in ordine alla legittimità del provvedimento interdittivo adottato dal Prefetto, la cui delibazione è invece rimessa al giudice amministrativo". Qualora il tribunale della prevenzione ravvisi elementi che non raggiungono la soglia dell'occasionalità del pericolo di condizionamento mafioso, può comunque disporre la misura del controllo giudiziario volontario: in caso contrario infatti l'impresa per la quale non sussiste neppure l'occasionalità dell'infiltrazione finirebbe per es-

³³ Cass. Pen. 14 ottobre 2020 n. 1590.

³⁴ Cass. Pen. n. 1590/2020.

³⁵ Cass. Sez. Un. 26 settembre 2019 n. 46898.

³⁶ Tar Campania, I sez., 12 febbraio 2020 n. 1589.

sere assoggettata ad un regime inibitorio più severo di quello delle imprese per le quali un tale condizionamento viene invece ravvisato. Siamo qui di fronte a un'ulteriore aberrazione generata dalla disciplina dell'interdittiva antimafia: un'impresa pressoché pulita viene sottoposta a una misura preventiva per evitare gli effetti inibitori del provvedimento amministrativo, con evidente aggravio, tra l'altro, del lavoro dei tribunali ordinari. Un'ulteriore prova dell'esigenza di mettere mano alle regole sull'interdittiva antimafia.

4. *Rapporti istituzionali e prassi*

Nel corso del 2020 sono stati pubblicati numerosi rapporti meritevoli di attenzione con riferimento agli intrecci tra criminalità organizzata e lavoro, in relazione ai rischi generati dalla pandemia.

Sul piano internazionale, merita di essere ricordato il Rapporto dell'*United Nations Office on Drugs and Crime* in cui si esaminano i maggiori rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale nel corso dell'emergenza pandemica, riportando vicende accadute in diversi paesi³⁷.

Dal canto suo, l'Unione europea, così come altre istituzioni internazionali³⁸, si è soffermata soprattutto sui rischi derivanti dal riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite³⁹.

Nel nostro paese i controlli sulla "smisurata liquidità" di cui dispongono le mafie e che possono utilizzare per sostenere imprese in crisi sono stati oggetto della Relazione annuale della Commissaria straordinaria per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura⁴⁰.

Per contrastare le contaminazioni mafiose nell'economia a seguito dell'emergenza COVID-19, nell'aprile del 2020 il Capo della Polizia – Direttore

³⁷ UNODC, *The impact of COVID-19 on organized crime*, Research Brief, 2020, disponibile sul sito <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2020/July/organized-crime-groups-are-infiltrating-the-legal-economy-following-covid-19-crisis-says-latest-unodc-research-brief.html>.

³⁸ Financial Action Task Force, *Update: COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses*, 2020, reperibile all'indirizzo www.fatf-gafi.org/publications/-methodandtrends/documents/update-covid-19-ML-TF.html.

³⁹ V. la *Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo*, C(2020)2800, 7 maggio 2020.

⁴⁰ La Relazione è reperibile sul sito https://www.interno.gov.it/sites/default/files/20-2009/re-lazione_annuale_2020_comissario_antiracket_e_antiusura.pdf.

Generale della Pubblica Sicurezza ha poi istituito, presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, un *Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafiosa* che riunisce rappresentanti della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria, della DIA, della Direzione centrale per i servizi antidroga e del Servizio Polizia Postale. Nel corso del 2020, l'Organismo in esame ha pubblicato vari Report in cui si offre uno spaccato generale sui fenomeni criminali nel periodo di pandemia, soffermandosi, in particolare, sui rischi di usura ed estorsione.

Ai fini del presente osservatorio, rilevano poi la Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia⁴¹ e le Relazioni semestrali presentate dalla Direzione Investigativa Antimafia⁴² che, come negli anni passati, contengono una mappatura delle mafie operanti nel territorio nazionale, mettendone in evidenza i punti di forza e le eventuali criticità. Nel 2020 le relazioni si soffermano sui controlli addizionali necessari per prevenire i rischi di espansione delle mafie durante l'emergenza pandemica nel ciclo dei contratti pubblici e nell'assegnazione degli ingenti finanziamenti pubblici alle imprese.

Su quest'ultimo punto merita di essere ricordata anche l'attività intrapresa dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia al fine di elaborare un indicatore di rischio di infiltrazione per le imprese⁴³. Tale indicatore è stato messo a punto sulla base dell'analisi dei bilanci di un campione di aziende sequestrate dall'Autorità giudiziaria, diretta a identificare le caratteristiche che ricorrono nella struttura economica e finanziaria delle imprese infiltrate. Altrettanto interessante è la proposta di strumenti di controllo e di tracciabilità dei finanziamenti che valorizzano il ruolo dell'intermediatore finanziario (l'istituto bancario)⁴⁴.

⁴¹ Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018-31 dicembre 2019, presentata al Senato della Repubblica il 24 novembre 2020.

⁴² Direzione investigativa antimafia, *Attività svolta e risultati conseguiti*, Relazione semestrale luglio-dicembre 2019 e gennaio-giugno 2020, cit., reperibili sul sito https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.htm.

⁴³ Audizione del Direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali su *Prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, 28 gennaio 2021, disponibile sul sito <https://uif.bancaditalia.it>.

⁴⁴ MOROSINI, *Emergenza socio-economica e pericolo mafioso*, in *QG*, 16 ottobre 2020.

Nella Relazione della Direzione Investigativa Antimafia per il primo semestre del 2020 è inserito un *Focus sull'interdittiva antimafia* che mira a fare chiarezza sugli interventi normativi e sulle tante pronunce giurisprudenziali che hanno riguardato questo istituto (v. *supra*). Il tema è di stretta attualità dato che nei primi nove mesi del 2020 si è avuta un'impennata del numero di interdittive antimafia emesse dalle prefetture nei confronti di imprese controllate o condizionate dalle organizzazioni criminali⁴⁵.

Dell'interdittiva si occupa anche la Relazione annuale dell'ANAC⁴⁶, al fine di esaminare i rapporti che tale istituto ha con l'amministrazione e il controllo giudiziario. A parere dell'Autorità, l'amministrazione e il controllo giudiziario garantiscono un maggiore approfondimento probatorio sugli elementi di fatto da cui desumere i sufficienti indizi di condizionamento o agevolazione mafiosi nei riguardi dell'impresa, da compiersi nel contraddittorio tra le parti, e sono pertanto esenti dalle critiche mosse nei confronti dell'interdittiva, pronunciata dal Prefetto, inaudita altera parte, sulla base di "un *plafond* probatorio alquanto affievolito"⁴⁷.

La Relazione ANAC dedica altresì un lungo capitolo alla vigilanza sugli operatori economici ove si sottolineano le peculiarità e le differenze dei due principali strumenti messi in campo per qualificare le imprese che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica, ossia il *rating* di impresa (di cui all'art. 83 d. lgs. 50/16) e il *rating* di legalità (di cui all'art. 5 *ter* d.l. 24 gennaio 2012, n. 1).

Va infine ricordato il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020–2022⁴⁸. Si tratta di un documento di natura strategica suddiviso in tre parti distinte: la prima dedicata ad un'analisi del fenomeno; la seconda imperniata sulla individuazione delle aree prioritarie di intervento; l'ultima, invece, volta a definire un piano d'azione di respiro generale.

⁴⁵ Nei primi nove mesi dell'anno il Ministero dell'interno ha registrato ben 1.637 interdittive, con una media di 181 al mese (sei provvedimenti al giorno), e un incremento del 6,2 % rispetto all'anno precedente cfr. LIBERA ASSOCIAZIONI, NOMI E NUMERI CONTRO LE MAFIE, LAVIALIBERA (a cura di), *La tempesta perfetta. Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*, Roma, 30 novembre 2020, p. 23.

⁴⁶ Cfr. Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità relativa all'anno 2019 presentata alla Camera dei Deputati il 2 luglio 2020, disponibile sul sito www.anticorruzione.it, spec. parte III, cap. 12 e cap. 13.

⁴⁷ VISCONTI, *La tutela delle imprese dal pericolo mafioso*, in *QG*, 16 ottobre 2020.

⁴⁸ Il Piano, approvato il 20 febbraio 2020, è reperibile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'indirizzo lavoro.gov.it.

Il Piano è fortemente incentrato sulla prevenzione dello sfruttamento lavorativo. Accanto al potenziamento delle attività di vigilanza, spiccano infatti le misure dirette a “sottrarre all’intermediazione irregolare e riportare nell’alveo pubblico, sia in esercizio diretto che mediante accreditamento di altri soggetti, l’incontro tra domanda/offerta di lavoro con tutti i servizi connessi relativamente all’alloggio e alle condizioni di trasporto”⁴⁹. Di pari interesse sono gli interventi per rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità, prevedendo meccanismi di premialità per le imprese che vi aderiscono in termini di affievolimento dei controlli e di accesso privilegiato ai finanziamenti pubblici.

L’importanza della Rete del lavoro agricolo di qualità e l’esigenza di superare l’approccio prevalentemente securitario al fenomeno del caporalato, responsabilizzando le filiere produttive e creando agenzie pubbliche di governo dei fenomeni di intermediazione della manodopera, sono evidenziate anche nel Quarto Rapporto *Agromafie e caporalato* a cura dell’Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil. Nei casi studio riportati nel Rapporto viene chiaramente messo in luce come lo sfruttamento lavorativo costituisca una componente essenziale del sistema produttivo agricolo. Di conseguenza, anche “là dove le condizioni di sfruttamento del lavoro agricolo vengono imputate all’azione di gruppi criminali, permane una lunga lista di figure che, ciascuno nel proprio campo di azione, perpetua forme di ingiustizia sociale”⁵⁰. La criminalità organizzata approfitta e alimenta questo sistema, ma è evidente che solo cambiando il modello di produzione agricola, ridimensionando il peso delle mere logiche di profitto, si può contrastare l’infiltrazione mafiosa.

Tornando al Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, è importante evidenziare l’attenzione per il reinserimento socio lavorativo delle vittime di sfruttamento, mediante la realizzazione di percorsi di reinserimento sociolavorativo e l’attivazione di una serie di programmi sperimentali e progetti pilota.

La recente adozione del Piano non ne rende possibile al momento alcuna valutazione in ordine all’incidenza delle azioni programmate e al raggiungi-

⁴⁹ CORNICE, INNAMORATI, POMPONI, *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp paper, 2020, p. 20.

⁵⁰ BELLONI, RIZZELLO, *Criminalità organizzata e attività di contrasto in Veneto*, in *Quarto Rapporto Agromafie e caporalato*, a cura dell’Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil, Futura, 2020, p. 419.

mento dei risultati attesi; tuttavia, permane una certa fumosità nella descrizione e realizzazione degli obiettivi e nella selezione dei soggetti da coinvolgere, oltre a una relazione tra centro e periferie nella gestione del mercato del lavoro in agricoltura che continua a peccare ancora di chiarezza⁵¹.

Va infine segnalato che la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro e sullo sfruttamento di cui si è parlato nel precedente osservatorio⁵² non è ancora stata costituita.

5. Ricerche

Gli studi relativi alla dimensione economica del fenomeno della criminalità organizzata sono, anche nel 2020, molteplici. Le analisi sono in prevalenza dirette a far luce sullo sfruttamento della c.d. area grigia in cui si intersecano complesse relazioni tra criminalità organizzata, imprese, politici e professionisti. Tuttavia, si evidenzia ancora una scarsa diffusione di contributi che adottano una prospettiva giuslavoristica nello studio del fenomeno, mentre sono molteplici le ricerche in campo economico e sociologico.

In tale filone di ricerca si inserisce il volume *L'impresa criminale. La criminalità organizzata tra politiche di prevenzione e strategie di contrasto* (F. Costantino, Rubbettino, 2020). L'Autore analizza l'imprenditoria criminale, mafiosa e non, come "azione razionale basata sul concetto di opportunità". L'accento è posto in particolare sulla presenza degli elementi imprenditoriali – raccolta di capitali, massimizzazione del profitto, limiti temporali e differenziazione funzionale – nell'agire delle organizzazioni criminali sia nei mercati legali, sia illegali. Nella prima parte dello studio si evidenzia che l'imprenditoria criminale è attenta ai cambiamenti dei mercati e sfrutta le opportunità offerte dall'internazionalizzazione degli stessi, nonché i vantaggi derivanti dalle nuove tecnologie. Nel secondo capitolo, lo studio si concentra sull'azione economica delle organizzazioni criminali nei mercati, le quali si assicurano vantaggi competitivi grazie all'uso della violenza, all'abbattimento dei costi imprenditoriali dovuti all'adozione di comportamenti illegali e allo sviluppo di "processi di ibridazione" con gli attori dell'economia legale. Un elemento di novità è rappresentato dall'approfondimento dedicato agli strumenti di-

⁵¹ Cfr. CALAFÀ, *Legalità e lavoro nel diritto "dopo" la pandemia*, in QG, 2020, p. 71.

⁵² BORELLI, RANIERI, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in questa rivista, 2020, p. 396.

gitali come opportunità per l'azione di contrasto, al fine, ad esempio, della raccolta dei dati sull'attività economica delle organizzazioni criminali (v. la *blockchain*). Nel terzo capitolo, viene proposta una classificazione delle imprese criminali sulla base del tipo di beni e/o servizi offerti e della forma giuridica dell'impresa che non sembra aggiungere nulla rispetto ad altri studi in materia. Degna di nota è infine l'analisi di due casi studio, l'uno relativo al traffico di migranti dall'Africa all'Europa, l'altro relativo alla gestione della clinica privata siciliana "Villa Santa Teresa", utilizzati dall'Autore per mostrare gli elementi imprenditoriali che caratterizzano la struttura e l'attività delle imprese criminali. Il volume si chiude con una serie di indicazioni sulle possibili misure di prevenzione e sulla raccolta e scambio di dati tra le autorità, strumenti che lo Stato dovrebbe predisporre per contrastare l'infiltrazione criminale nell'economia.

Un volume che presenta molteplici profili di novità, sia sul piano dell'oggetto di studio, sia sul piano del metodo utilizzato dagli Autori per presentare la propria tesi, è *L'oro delle mafie. Il grande affare delle confische* (La Torre, Morace, Veltri, PaperFirst, 2020). La ricerca, condotta attraverso l'analisi di 12 inchieste giudiziarie di assoluto rilievo, ha lo scopo di mostrare come un efficace utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata possa determinare un miglioramento economico e sociale diffuso. Gli esempi prescelti palesano infatti sia la complessità delle relazioni che si instaurano tra criminalità, attori dell'economia legale e società civile, sia l'immenso valore, in termini qualitativi e quantitativi, dei beni confiscati. Gli Autori sottolineano l'assenza di cifre precise sull'ammontare di questo patrimonio e sul suo effettivo utilizzo: tale aspetto costituisce già di per sé un dato rilevante per la ricerca delle cause della scarsa efficienza del sistema di gestione e recupero dei beni. Il vorticoso susseguirsi delle diverse storie criminali restituisce un quadro allarmante che mostra una criminalità organizzata capace di specializzarsi e di adattarsi in vari mercati, anche e soprattutto affidandosi all'opera di professionisti compiacenti, collaboranti o assoggettati dalla criminalità (il c.d. capitale sociale delle mafie)⁵³. Gli Autori dedicano poi un'attenzione particolare ai danni cagionati al tessuto economico-produttivo dall'attività criminale. Sotto questo aspetto, le imprese infiltrate possono godere di vantaggi competitivi che determinano lo svilimento della leale concorrenza, riescono

⁵³ SCIARRONE, *Il capitale sociale della mafia. Relazioni esterne e controllo del territorio*, in QS, 1998.

spesso ad accedere a finanziamenti pubblici e privati (interessante sul punto il *focus* relativo al credito bancario) e sviluppano pratiche predatorie sulle imprese più deboli acquistandone partecipazioni azionarie sempre maggiori, fino ad arrivare al pieno controllo delle stesse. Inoltre, una volta che le imprese criminali vengono sequestrate e/o confiscate comincia il calvario dei lavoratori che vi erano occupati, i quali, il più delle volte, perdono il lavoro poiché l'azienda non riesce ad essere reinserita nel mercato.

Nel volume vengono altresì descritte talune esperienze “virtuose” che possono rappresentare un modello di come da una corretta, seppur difficoltosa, gestione delle società confiscate possano derivare effetti benefici in termini di produttività e occupazione. Tali esempi di efficace recupero dei beni permettono di identificare i problemi più comuni che gli amministratori giudiziari devono affrontare quando si trovano a gestire società che fino a qualche tempo prima potevano godere di vantaggi competitivi unici e di molteplici fonti di finanziamento lecite e illecite. Tra le problematiche più urgenti gli Autori individuano in particolare: l'eccessivo spazio temporale che intercorre tra confisca e sequestro; la difficoltà nel reinserimento del mercato di imprese private dei vantaggi competitivi derivanti dalla gestione criminale; la disomogeneità degli interventi normativi sia in materia di confisca e sequestro, sia in materia di disciplina dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati e sequestrati alla mafia.

Una simile impostazione caratterizza il volume *Mafieuropa* (De Simone, Rogiosi Editore, 2020). Anche in questo caso, la formula prescelta è quella della disamina di inchieste giudiziarie: l'Autrice riporta infatti numerosi casi che vedono coinvolte le associazioni di tipo mafioso in vari contesti europei e non. La ricerca è volta ad evidenziare in che misura le associazioni di tipo mafioso siano capaci di agire al di fuori dei confini nazionali e ha il pregio di fornire un quadro generalizzato sulla presenza mafiosa nei mercati transnazionali. È importante sottolineare che dallo studio dei casi proposti si rende chiaro che le associazioni di tipo mafioso hanno la capacità (oltre che l'interesse) ad infiltrarsi nel territorio e nel tessuto sociale, produttivo e politico di zone spesso ritenute impermeabili al fenomeno. Sotto questo aspetto, l'Autrice non manca però di rimarcare le differenze che intercorrono tra le diverse regioni coinvolte: in alcune zone l'infiltrazione mafiosa è capillare e riguarda sia i mercati, legali e illegali, sia il contesto sociale e politico locale (si pensi ai casi della Turingia, in Germania, e di Alsmeer in Olanda); altre zone sono invece meta privilegiata per il *regime shopping* di imprese e soggetti criminali, in quanto caratterizzate da normative favorevoli sul piano fiscale, finanziario e del contrasto al riciclag-

gio di capitali illeciti (si pensi ad esempio al caso di Malta). Il volume è uno strumento utile per quanti vogliono approfondire il tema della presenza mafiosa in contesti ritenuti non convenzionali e per la diffusione di una conoscenza e di una consapevolezza di livello europeo sulla gravità e sulle caratteristiche del fenomeno criminale mafioso.

Il volume *Cosa nostra S.p.A.* (Ardita, PaperFirst, 2020) riporta riflessioni e analisi relative all'esperienza pluriennale dell'Autore nel contrasto alle associazioni criminali di tipo mafioso, in particolare catanesi e messinesi. Lo studio merita di essere menzionato in quanto restituisce in maniera chiara la complessità dei rapporti che si intrecciano nella c.d. zona grigia; i protagonisti sono sempre gli stessi: soggetti criminali, che non sempre occupano posizioni di potere, esponenti politici locali e, talvolta, regionali, attori dell'economia legale e professionisti. L'Autore presta particolare attenzione al settore degli appalti privati: in tale contesto è interessante l'approfondimento relativo alla realizzazione di centri commerciali nel territorio catanese in cui vengono esaminate tutte le fasi che dall'acquisto del terreno portano fino alla costruzione degli immobili. I casi riportati rendono chiara l'importanza dei soggetti che, operando formalmente nell'economia legale, facilitano l'infiltrazione della criminalità organizzata. Degni di nota sono i tre capitoli con cui si chiude il volume dedicati all'antimafia; l'Autore esprime una certa insofferenza verso forme "opportunistiche" di antimafia che talvolta mascherano i reali interessi di chi si fa promotore di legalità. Al contrario viene a più riprese riaffermata la necessità di un ritorno a una antimafia "delle origini", ovvero un movimento spontaneo che nasce dalla cittadinanza nell'ottica di una diffusione sia sul piano sociale, sia economico di una cultura della legalità e della responsabilità.

A conclusione di questa rassegna merita di essere ricordato il volume *Capitalismo criminale* (Patalano, Giappichelli, 2020) che offre la sintesi dei risultati di un'analisi economica della criminalità organizzata, senza tralasciare però gli aspetti storici, sociologici e istituzionali che caratterizzano il fenomeno.

Alla luce di questa breve panoramica deve rimarcarsi positivamente l'incremento delle ricerche sul tema dell'insediamento delle mafie nel sistema economico legale; le più puntuali prestano attenzione alle ricadute sociali oltreché produttive del fenomeno della criminalità organizzata e ne approfondiscono altresì la dimensione sovranazionale. Emerge inoltre, anche se ancora un po' in sordina, una certa attenzione rispetto ai profili e alle conseguenze occupazionali dell'attività criminale mafiosa.

Keywords

Osservatorio, mafie, lavoro, impresa, Covid-19.

Overview, mafie, work, enterprise, Covid-19.