

PROGETTO ICARO

**MODELLO INTEGRATO PER LA GESTIONE
E IL RISANAMENTO DELLE AZIENDE
SEQUESTRATE E CONFISCATE ALLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: LINEE GUIDA**

*La ricerca è frutto del lavoro collettivo
dei partner del Progetto "ICARO"*

È stata coordinata dai professori:

Nando Dalla chiesa
Stefania Pellegrini

Hanno collaborato:

Stefania Balzarotti, Alessandro Brazzini,
Federica Cabras, Anna Catasta,
Eleonora Del Fabbro, Filomena De Matteis,
Jole Garuti, Luigi Lusenti, Ilaria Meli,
Francesco Memo, Laura Miani,
Vincenzo Moriello, Pierpaolo Romani,
Alberto Rotondo, Luciano Silvestri,
Angelo Urgo, Luca Tripeni Zanforlin

Revisione finale di:

Laura Miani
Luigi Lusenti
Stefania Balzarotti

INDICE

1.	PREFAZIONE: LA STORIA E LA MEMORIA	11
1.1	IL PROGETTO ICARO	16
2.	INTRODUZIONE	21
2.1	L'AZIONE DI CONTRASTO SUL PIANO NORMATIVO	21
2.2	LE MAFIE IN EUROPA: RACCOLTA DATI, LEGISLAZIONE	22
2.3	L'AZIONE POLITICA	25
2.4	LA CONFISCA DEI BENI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	26
3.	LA METODOLOGIA	31
3.1	LA DEFINIZIONE DELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO	31
3.2	L'ELABORAZIONE DEL CAMPIONE – RACCOLTA DATI	35
3.3	LA MAPPATURA DELLE AZIENDE CONFISCATE ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	35
3.4	INTERVISTE AI PRESIDENTI DI SEZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE E AGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI	38
3.5	INDIVIDUAZIONE DI UN CAMPIONE DI 100 AZIENDE DISTRIBUITE SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE DAL QUALE ESTRARRE 10 CASI STUDIO	38
3.6	LA COSTRUZIONE DEL CAMPIONE E L'ANALISI DEI CASI AZIENDALI	40

3.7	LA RICERCA SUI CASI AZIENDALI	43
3.8	I CASI AZIENDALI SELEZIONATI	44
3.9	L'ELABORAZIONE DEL MODELLO INTEGRATO E DELLE LINEE GUIDA: I FOCUS GROUP.....	54
4.	IL MODELLO TEORICO INTEGRATO	57
4.1	L'IMPRENDITORE COLLETTIVO	57
4.2	LO SCHEMA DI RIFERIMENTO TEORICO	69
5.	LINEE GUIDA E RACCOMANDAZIONI	71
5.1	RACCOMANDAZIONI PER L'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO E PER IL TRIBUNALE SEZIONE MISURE DI PREVENZIONE	71
5.1.1	Inquadramento normativo ed ambito di applicazione	71
5.1.2	Raccomandazioni per l'Amministratore giudiziario e l'Autorità giudiziaria competente nella prima fase	73
5.1.2.1	Vademecum per l'Autorità Giudiziaria (Tribunale in funzione di misure di prevenzione o G.I.P. per il procedimento penale)	73
5.1.2.2	Vademecum per l'Amministratore Giudiziario	78
5.2	LINEE GUIDA PER GLI ATTORI ISTITUZIONALI (ENTI LOCALI, PREFETTO, FORZE DI POLIZIA, GUARDIE FORESTALI, GUARDIA DI FINANZA, AGENZIA DEI BENI CONFISCATI)	87
5.2.1	Ruolo degli attori nel processo	87
5.2.2	Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nel processo	88
5.2.3	Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore	90
5.2.4	Raccomandazioni per valutare e cogliere le	

opportunità di miglioramento	91
5.2.5 Esempi di buone prassi	91
5.3 LINEE GUIDA PER IL MONDO DEL LAVORO (LAVORATORI, SINDACATI, MANAGER).....	94
5.3.1 I lavoratori	94
5.3.1.1 Ruolo effettivo e potenziale dei lavoratori nel processo	94
5.3.1.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti.....	95
5.3.1.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore	95
5.3.1.4 Raccomandazioni per il trattamento del rischio individuato	96
5.3.1.5 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento	97
5.3.1.6 Esempi di buone prassi.....	97
5.3.2 Il sindacato	98
5.3.2.1 Ruolo effettivo e potenziale del sindacato nel processo	98
5.3.2.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti	101
5.3.2.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore	103
5.3.2.4 Raccomandazioni per il trattamento del rischio individuato	103
5.3.2.5 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento	103
5.3.2.6 Esempi di buone prassi.....	105
5.3.3 I manager	105
5.3.3.1 Ruolo effettivo e potenziale dei manager nel	

processo.....	105
5.3.3.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti	106
5.3.3.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore.....	106
5.3.3.4 Raccomandazioni per il trattamento del rischio individuato.....	107
5.3.3.5 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento.....	108
5.3.3.6 Esempi di buone prassi	109
5.4 LINEE GUIDA PER GLI ATTORI ECONOMICI (ISTITUTI DI CREDITO, FONDAZIONI BANCARIE, ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA, IMPRENDITORI E COOPERATIVE).....	109
5.4.1 Gli istituti di credito.....	109
5.4.1.1 Ruolo dell'attore nel processo e inquadramento delle problematiche	109
5.4.1.2 Raccomandazioni agli istituti di credito per affrontare le problematiche individuate.....	112
5.4.1.3 Raccomandazioni di politica fiscale ed economica in materia di credito alle imprese confiscate	116
5.4.1.4 Esempi di buone prassi.....	118
5.4.2 Le fondazioni bancarie.....	121
5.4.2.1 Ruolo dell'attore nel processo.....	121
5.4.2.2 Esempi di buone prassi.....	122
5.4.3 Le associazioni professionali, imprenditoriali e cooperative	123
5.4.3.1 Ruolo attore nel processo.....	123
5.4.3.2 Esempi di buone prassi.....	125

5.5	LINEE GUIDA PER LA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA	128
5.5.1	Ruolo dell'attore nel processo	128
5.5.2	Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nel processo	132
5.5.2.1	Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nella fase di prevenzione	132
5.5.2.2	Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nella fase di sequestro.....	133
5.5.3	Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore.....	133
5.5.4	Raccomandazioni per trattare il rischio individuato	134
5.5.5	Raccomandazioni per cogliere le opportunità di miglioramento	135
5.5.6	Esempi di buone prassi	
5.6	LINEE GUIDA PER I LEGISLATORI E POLICY MAKER	137
6.	CONCLUSIONI	141

1. **PREFAZIONE: LA STORIA E LA MEMORIA**

Com'è noto, le mafie esistono in Italia da molti decenni, per non dire secoli, ed esistono oggi in molti altri paesi del mondo. Per contrastare la loro diffusione e la loro presenza, che inquina l'economia di mercato, danneggia le imprese oneste e la vita dei lavoratori e dei cittadini, occorre soprattutto comprendere quali sono i mezzi più efficaci per contrastarne il potere e la diffusione. Nel 1982 l'azione di contrasto alle organizzazioni mafiose ha assunto in Italia grande efficacia per merito del parlamentare Pio La Torre che, conoscendo per esperienza personale la mafia siciliana, elaborò un progetto di legge avente due elementi fondamentali: la considerazione che la mafia è un'organizzazione criminale unitaria e la consapevolezza che i mafiosi temono più la perdita del patrimonio che la prigione. La Torre aveva compreso la trasformazione in atto della mafia e il suo proiettarsi in una dimensione internazionale, ovvero la globalizzazione delle attività criminali.

Dopo la sua barbara uccisione, il Governo inviò a Palermo il generale Dalla Chiesa, che negli anni precedenti era riuscito con metodi intelligenti a sconfiggere il terrorismo delle Brigate rosse: gli venne perciò dato il compito di debellare anche la mafia, ma i mafiosi non gliene lasciarono il tempo. La sua uccisione suscitò in tutto il paese uno sdegno di tali dimensioni da indurre i parlamentari a trasformare urgentemente in legge il progetto La Torre. Fu la Legge 646/82 che prese il nome dal promotore e dal ministro dell'Interno Virginio Rognoni.

Con la legge 646/82 venne inserito nel Codice penale l'art. 416 bis, che segnò una svolta rivoluzionaria nella lotta alle mafie, criminalizzando l'associazione mafiosa in quanto tale. La legge recita: "L'associazione

è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé e per gli altri” Fu di conseguenza possibile nel 1986 ai magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, sotto la guida di Antonino Caponnetto, far processare ben 475 boss. Le sentenze del “maxiprocesso” furono 19 condanne all’ergastolo e più di duemilaseicento anni di carcere. La reazione dei corleonesi, dopo che le condanne furono confermate dalla Corte di Cassazione, fu durissima: uccisero i loro principali nemici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, ma anche i loro amici Salvo Lima prima e Ignazio Salvo poi, in quanto non erano riusciti ad evitare il verdetto confermativo della Cassazione.

Al maxiprocesso fu applicata per la prima volta la ‘norma sui patrimoni’ prevista dalla legge Rognoni-La Torre, ovvero la confisca dei beni per i mafiosi. L’art. 416 bis recita infatti: “Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l’impiego.”

Tale provvedimento scatta ovviamente quando il soggetto non riesce a dimostrare la legittimità del possesso del bene.

Dopo le stragi di Capaci e via D’Amelio sorse in tutto il paese un movimento diffuso di ribellione alla cultura di morte della mafia. Ci si rese conto che non si doveva delegare solo ai magistrati e alle forze dell’ordine, quindi alla sola repressione, la lotta contro la mafia, ma che era necessaria la partecipazione dei cittadini, consapevoli che l’affermazione della legalità coincide con la realizzazione della democrazia.

Nel 1995 venne creata un’associazione con la finalità di sostenere le iniziative antimafia e di diffondere nel paese la cultura della legalità: Libera, associazioni, nomi e numeri contro le mafie. È nata così l’an-

timafia sociale che avrebbe riunito nel tempo circa 1500 gruppi, tra associazioni nazionali, associazioni locali e scuole, oltre a singoli cittadini.

Il primo obiettivo realizzato da Libera fu una raccolta di firme a sostegno del disegno di legge presentato dal parlamentare Giuseppe Di Lello per l'utilizzo sociale dei beni confiscati ai clan: era il perfezionamento dell'intuizione di La Torre.

Oltre un milione di cittadini in tutta Italia firmarono per sostenere quell'idea, che divenne legge nel marzo 1996 col numero 109. Si apriva così una nuova stagione di lotta alle mafie, in quanto i beni immobili confiscati potevano rimanere patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico o protezione civile, o essere trasferiti ai Comuni per finalità istituzionali o sociali e per rispondere quindi alle esigenze della collettività. La legge ha un grande valore simbolico, e produce allo stesso tempo lavoro per migliaia di persone tramite le cooperative che lavorano terreni confiscati o che hanno rilevato un'azienda confiscata.

L'applicazione della legge 109/96 ha avuto un percorso non sempre facile. In un primo momento (1999) è stato istituito l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati. A partire dal 2010 dei beni si è occupata l'ANBSC, che però non ha ancora raggiunto la piena operatività.

La difficoltà maggiore si manifesta allorché il bene confiscato è un'azienda, poiché, nel caso in cui l'azienda dovesse chiudere, i lavoratori rimarrebbero senza lavoro. L'analisi dei problemi che incontrano le aziende confiscate è l'elemento chiave del progetto ICARO.

Nel 2010, a seguito della legge 136, il governo italiano ha effettuato una completa ricognizione delle norme antimafia di natura penale, processuale e amministrativa, e le ha riunite nel Codice antimafia, che tratta delle misure di prevenzione e della cosiddetta documentazione antimafia. È stata inoltre costituita l'Agenda nazionale per l'ammini-

strazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata di stampo mafioso (ANBSC). Attualmente è in discussione al Parlamento la riforma dell'Agenzia, allo scopo di renderne l'attività più efficace e corrispondente alle necessità.

La nuova disciplina del Codice Antimafia, in corso di approvazione, prevede l'introduzione di misure volte a sostenere il fatturato delle imprese confiscate e agevolazioni nella partecipazione alle gare pubbliche per l'acquisto di beni e servizi. Sono previste novità riguardanti l'assegnazione delle aziende sequestrate e migliori garanzie di continuità aziendale alle imprese confiscate alle mafie, oltre che una più efficace tutela del lavoro nelle aziende. Nel 2016 la legge di Stabilità ha istituito un fondo per le aziende sequestrate e confiscate.

Il progetto ICARO è un progetto finanziato dalla Commissione europea e gestito da Arci Milano, Avviso Pubblico, Centro di Iniziativa Europea, Cgil Lombardia, Associazione Saveria Antiochia Osservatorio Antimafia, Università degli Studi di Milano. Un partenariato così esteso sta a significare quante e poliedriche forze siano necessarie per battere il fenomeno mafioso.

Il progetto Icaro, partendo dall'esperienza delle leggi sulla confisca e l'utilizzo sociale dei beni confiscati, ha approfondito una tematica fondamentale per la lotta alle mafie, ovvero la sopravvivenza delle aziende confiscate.

ICARO ha le seguenti finalità:

- analizzare i punti di forza e di debolezza nelle politiche di confisca e di riutilizzo dei beni e delle aziende mafiose sperimentate in Italia;
- comprendere come sia possibile ridurre i tempi fra sequestro e confisca definitiva;
- fornire competenze, strumenti, metodologie, pratiche in grado di migliorare le vicende delle aziende confiscate, coinvolgendo professionisti con competenze manageriali;

- evitare la chiusura delle aziende dopo il sequestro, costruendo un nuovo management aziendale che riqualifichi le stesse maestranze;
- elaborare di un modello di gestione e risanamento per le aziende sequestrate esplorando anche strumenti flessibili e alternativi alla confisca;
- sensibilizzare l'opinione pubblica europea sull'importanza del riutilizzo sociale e del risanamento dei beni confiscati come strumento efficace di contrasto e prevenzione dell'infiltrazione criminale nell'economia legale;
- trasferire a livello europeo competenze, metodologie e buone prassi adottate in Italia per colpire i beni criminali e impedire la diffusione degli interessi mafiosi nell'economia legale.

Le organizzazioni del progetto Icaro hanno tenuto tre incontri pubblici sulle problematiche delle aziende confiscate e una *lectio magistralis*:

- Convegno internazionale "Le infiltrazioni delle mafie nell'economia legale: mafie senza confini", Milano 10 aprile 2015;
- Convegno nazionale "Buone prassi per contrastare l'economia illegale: l'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie", Milano 27 novembre 2015;
- Convegno nazionale "Dall'impresa mafiosa all'impresa legale", Milano 19 aprile 2016;
- *Lectio Magistralis* "Una ricerca di frontiera: il progetto ICARO e le aziende confiscate alle organizzazioni mafiose, Milano 3 maggio 2016.

Nel 2012 alcune delle organizzazioni partner di ICARO, assieme ad altre strutture della società civile, hanno dato vita alla campagna "Io riattivo il lavoro" per una legge di iniziativa popolare a favore di norme che aiutino le aziende tolte alle organizzazioni criminali a sopravvivere. Occorre evitare il rischio che attività produttive, una volta tolte

dalle mani dei mafiosi, non riescano a reggere sul mercato, generando l'idea che la lotta alla mafia toglie lavoro e crea disoccupazione.

La mafia può essere sconfitta se alla repressione agita dalle forze dell'ordine e dalla magistratura si unisce l'antimafia sociale, cioè la messa in opera di una cultura della legalità operativa e costante dei cittadini, siano essi imprenditori o semplici consumatori. L'antimafia sociale si manifesta anche col far bene il proprio lavoro, rispettando le leggi e le regole e contrastando in ogni modo la corruzione.

Occorre che i cittadini, fino dalla scuola, siano messi in grado di conoscere le mafie e le loro attività. Una volta acquisita tale conoscenza e la consapevolezza degli effetti negativi che la presenza delle organizzazioni mafiose determina sulla vita economica e sulla vita democratica del paese, i cittadini diventano capaci di contrastare seriamente la diffusione delle mafie e di impegnarsi contro la corruzione che le favorisce. In Italia sono molte le associazioni, prima fra tutte Libera, che hanno come finalità primaria il contrasto alle mafie e offrono sostegno alle vittime della violenza mafiosa. Come le mafie si sono globalizzate, così deve estendersi e globalizzarsi anche l'antimafia delle Istituzioni e dei cittadini.

Gli Stati dell'Europa possono fornire un grande aiuto agli altri Stati e al tempo stesso difendere se stessi impedendo la proliferazione della presenza mafiosa nei loro territori. Europol ha rilevato che nel continente vi sono ben 3600 organizzazioni criminali. È perciò necessario creare un modello antimafia che sia utilizzabile in molti paesi.

Non per nulla l'Italia è il paese in cui le mafie sono nate ma è anche il paese dell'antimafia.

1.1 IL PROGETTO ICARO

Il progetto ICARO è un progetto finanziato dalla Commissione europea e gestito da Arci Milano, Avviso Pubblico, Centro di Iniziativa Eu-

ropea, Cgil Lombardia, Associazione Saveria Antiochia Osservatorio Antimafia, Università degli Studi di Milano. Un partenariato così esteso sta a significare quante e poliedriche forze siano necessarie per battere il fenomeno mafioso.

Il progetto Icaro, partendo dall'esperienza delle leggi sulla confisca e l'utilizzo sociale dei beni confiscati, ha approfondito una tematica fondamentale per la lotta alle mafie, ovvero la sopravvivenza delle aziende confiscate.

ICARO ha le seguenti finalità:

- analizzare i punti di forza e di debolezza nelle politiche di confisca e di riutilizzo dei beni e delle aziende mafiose sperimentate in Italia;
- comprendere come sia possibile ridurre i tempi fra sequestro e confisca definitiva;
- fornire competenze, strumenti, metodologie, pratiche in grado di migliorare le vicende delle aziende confiscate, coinvolgendo professionisti con competenze manageriali;
- evitare la chiusura delle aziende dopo il sequestro, costruendo un nuovo management aziendale che riqualifichi le stesse maestranze;
- elaborare un modello di gestione e risanamento per le aziende sequestrate esplorando anche strumenti flessibili e alternativi alla confisca;
- sensibilizzare l'opinione pubblica europea sull'importanza del riutilizzo sociale e del risanamento dei beni confiscati come strumento efficace di contrasto e prevenzione dell'infiltrazione criminale nell'economia legale;
- trasferire a livello europeo competenze, metodologie e buone prassi adottate in Italia per colpire i beni criminali e impedire la diffusione degli interessi mafiosi nell'economia legale.

Le organizzazioni del progetto Icaro hanno tenuto tre incontri pubblici sulle problematiche delle aziende confiscate e una lectio magistralis:

- Convegno internazionale “Le infiltrazioni delle mafie nell’economia legale: mafie senza confini”, Milano 10 aprile 2015;
- Convegno nazionale “Buone prassi per contrastare l’economia illegale: l’utilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie”, Milano 27 novembre 2015;
- Convegno nazionale “Dall’impresa mafiosa all’impresa legale”, Milano 19 aprile 2016;
- Lectio Magistralis “Una ricerca di frontiera: il progetto ICARO e le aziende confiscate alle organizzazioni mafiose, Milano 3 maggio 2016.

Nel 2012 alcune delle organizzazioni partner di ICARO, assieme ad altre strutture della società civile, hanno dato vita alla campagna “lo riattivo il lavoro” per una legge di iniziativa popolare a favore di norme che aiutino le aziende tolte alle organizzazioni criminali a sopravvivere. Occorre evitare il rischio che attività produttive, una volta tolte dalle mani dei mafiosi, non riescano a reggere sul mercato, generando l’idea che la lotta alla mafia toglie lavoro e crea disoccupazione.

La mafia può essere sconfitta se alla repressione agita dalle forze dell’ordine e dalla magistratura si unisce l’antimafia sociale, cioè la messa in opera di una cultura della legalità operativa e costante dei cittadini, siano essi imprenditori o semplici consumatori. L’antimafia sociale si manifesta anche col far bene il proprio lavoro, rispettando le leggi e le regole e contrastando in ogni modo la corruzione.

Occorre che i cittadini, fino dalla scuola, siano messi in grado di conoscere le mafie e le loro attività. Una volta acquisita tale conoscenza e la consapevolezza degli effetti negativi che la presenza delle organizzazioni mafiose determina sulla vita economica e sulla vita democratica del paese, i cittadini diventano capaci di contrastare seriamente la diffusione delle mafie e di impegnarsi contro la corruzione che le fa-

vorisce. In Italia sono molte le associazioni, prima fra tutte Libera, che hanno come finalità primaria il contrasto alle mafie e offrono sostegno alle vittime della violenza mafiosa. Come le mafie si sono globalizzate, così deve estendersi e globalizzarsi anche l'antimafia delle Istituzioni e dei cittadini.

Gli Stati dell'Europa possono fornire un grande aiuto agli altri Stati e al tempo stesso difendere se stessi impedendo la proliferazione della presenza mafiosa nei loro territori. Europol ha rilevato che nel continente vi sono ben 3600 organizzazioni criminali. È perciò necessario creare un modello antimafia che sia utilizzabile in molti paesi.

Non per nulla l'Italia è il paese in cui le mafie sono nate ma è anche il paese dell'antimafia.

2. INTRODUZIONE

2.1 L'AZIONE DI CONTRASTO SUL PIANO NORMATIVO

Dal 1962 il Parlamento italiano istituisce, ad ogni legislatura, una Commissione bicamerale d'inchiesta sul fenomeno delle mafie, composta da 25 senatori e 25 deputati con sede a Roma a Palazzo San Macuto. È la Commissione Parlamentare Antimafia. Nel 2008 il tema delle mafie è stato ampliato alle mafie straniere. Nel corso degli anni alcune regioni hanno creato una Commissione Antimafia regionale e molti Comuni hanno istituito una propria Commissione antimafia.

Come è noto, nel 1982 con la legge 646/1982 denominata Roggioni-La Torre le organizzazioni mafiose sono state inserite nel codice penale all'art. 416 bis e nel 1991 è stato varato l'art. 41 bis, detto "carcere duro", per i condannati per mafia. Lo Stato italiano dispone quindi, a detta degli studiosi, di un ordinamento legislativo avanzato, in termini di lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Ma non ci si può adagiare sulla speranza che ciò sia sufficiente.

La varietà e il dinamismo dei gruppi mafiosi richiede un continuo aggiornamento e un costante perfezionamento delle norme vigenti, allo scopo di essere sempre in grado di contrastare efficacemente l'aggressività e la pervasività dei gruppi criminali, che sono in continua evoluzione. Occorre aggiornarsi studiando i risultati delle indagini e le sentenze, le intercettazioni e le testimonianze delle vittime, nonché le rivelazioni dei collaboratori di giustizia. La sottovalutazione di un gruppo o di un'attività è sempre possibile, come dimostra il fatto che la 'Ndrangheta è stata inserita all'art. 416 bis del Codice penale italiano soltanto nel 2010.

Attualmente in Italia sono in fase di approvazione alcune “*Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*”, richieste con decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, nonché modifiche al Codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del Codice di procedura penale e altre disposizioni. Inoltre esiste una Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate” che punta a snellire il processo di assegnazione al momento del sequestro. Il Codice è una raccolta di leggi da aggiornare costantemente e tempestivamente grazie agli studi degli esperti, alle esperienze concrete e agli interventi del legislatore, che deve intervenire puntualmente, recependo il lavoro dei giudici delegati e degli amministratori giudiziari, capaci in molti casi di dare forma a nuovi sistemi, prassi e iniziative, in particolare per la gestione delle aziende sequestrate e confiscate. I beni confiscati in generale, e le aziende in particolare, sono caratterizzati in Italia da una distribuzione territoriale a macchia di leopardo, morfologia conforme anche ai luoghi di insediamento dei vari clan nelle regioni del Nord-Italia e in Europa.

2.2 LE MAFIE IN EUROPA: RACCOLTA DATI, LEGISLAZIONE

Per quanto riguarda la diffusione delle organizzazioni mafiose in Europa, il Progetto OCP (Organized Crime Portfolio), completato nel 2015 da Transcrime con il sostegno dell’Unione Europea, ha analizzato le varie attività illegali esistenti in paesi europei e segnalato l’importanza dello studio della criminalità organizzata in tutti i 28 paesi membri dell’Unione. Il titolo del rapporto è “*From illegal markets to legitimate businesses. The portfolio of organised crime in Europe*”.

In assenza di una legislazione uniforme a riguardo (alcuni paesi ne sono privi), il rapporto finale ha preso in esame 7 paesi (Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Olanda, Spagna, UK).

Un intero capitolo è dedicato all’analisi delle infiltrazioni nell’economia legale.

Gli strumenti normativi europei in concreto sono costituiti da:

- 1) Convenzione UE Strasburgo 1959;
- 2) Convenzione UE Strasburgo 1990, ratificata in Italia nel 1993, importantissima perché tuttora l'unica che consente - vedi art.18 - l'esecuzione, anche senza consenso dello Stato richiesto, delle misure di prevenzione patrimoniali;
- 3) Convenzione ONU di Merida, anch'essa ratificata in Italia sia pure in ritardo e a tappe, la quale introduce a livello internazionale – non solo europeo - il saggio principio del ritorno effettivo dei beni e valori sequestrati all'estero nella disponibilità dello Stato richiedente. Tale convenzione è però limitata ai reati di corruzione e riciclaggio;
- 4) Convenzione di Palermo del 2000 sul Crimine Organizzato Transnazionale, parzialmente ratificata in Italia con legge 146/2006. Sulla base dell'art.11 è consentito in forma generalizzata il sequestro preventivo per equivalente;
- 5) Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro;
- 6) Direttiva europea 2014/42 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea del 3 aprile 2014 su Sequestri e Confische, che introduce a livello europeo principi innovatori ed efficaci, mutuati dalla legislazione italiana in materia.

Solo sulla base della vecchia Convenzione di Strasburgo del 1959 e della Convenzione di Palermo è possibile il sequestro “tout court” dei profitti dei reati tributari. È a tale proposito che può esplicarsi il valore aggiunto di Eurojust, attraverso la sua opera di coordinamento e di creazione di basi di consenso.

Dall'elenco degli strumenti normativi citati appare quanto mai necessario ampliare e armonizzare la legislazione dei vari Paesi europei. Se

la mafia si è globalizzata, anche l'antimafia, come è stato detto in più occasioni, deve diventare organizzata e globale. C'è bisogno inoltre di rafforzare il potere di Eurojust, di Europol e delle strutture già esistenti per quanto concerne la loro capacità di coordinamento; è auspicabile anche una riflessione sul costituendo procuratore europeo, proposto dal Trattato di Lisbona. In questo ambito c'è il grosso scoglio delle competenze, che sono soprattutto del Consiglio dei governi mentre il Parlamento non ha un vero potere decisionale.

Nell'aprile 2015 è stato costituito nel Parlamento europeo un *Intergruppo* cui aderiscono parlamentari dei tre principali gruppi politici, all'interno della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE). Esso si propone di globalizzare gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata e propone che le norme vigenti in Italia siano prese in considerazione dagli Stati dell'Unione Europea e possano diventare patrimonio comune, tramite il confronto e la collaborazione tra i partner dell'Unione.

In precedenza, nell'aprile 2012, era stata costituita, per volontà di Rita Borsellino e di Sonia Alfano che ne è stata eletta presidente, una commissione antimafia speciale, avente durata annuale e rinnovabile per un anno. Scopi dichiarati erano indagare sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro, investigare sull'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, nella pubblica amministrazione e nella finanza, valutare l'estensione dell'impatto della criminalità organizzata sull'economia e sulla società dell'UE, nonché proporre le misure adeguate per prevenire e contrastare tali attività criminose a livello internazionale, europeo e nazionale.

“L'istituzione della commissione antimafia del Parlamento europeo rappresenta un vero punto di svolta nella storia delle politiche dell'Unione europea. Finalmente dall'Europa arriva un messaggio inequivocabile alle organizzazioni criminali e alle mafie: le istituzioni non hanno intenzione di indietreggiare davanti al crimine organizzato”, ha detto Sonia Alfano (ALDE, IT), relatrice al Parlamento europeo per la lotta contro la criminalità organizzata.

Purtroppo la commissione ha avuto una breve durata (due anni) durante i quali è stato impossibile realizzare tutti gli scopi indicati.

2.3 L'AZIONE POLITICA

Tra gli elementi da sviluppare va posta innanzitutto la conoscenza del fenomeno. Non si può infatti combattere un nemico se non lo si conosce. In tutti i territori dell'Unione si registra purtroppo una carenza di dati. Laddove esistono, essi sono incompleti. La loro qualità è compromessa da una mancanza di unitarietà e di un adeguato ufficio di coordinamento che si occupi di gestirne l'afflusso, l'elaborazione e l'aggiornamento tempestivo a livello dei singoli stati e dell'Europa tutta. Spesso accade che i dati vengano addirittura redatti da diverse agenzie o uffici operanti sullo stesso territorio, con risultati discordi, che alterano la percezione del fenomeno.

Le difficoltà sono ovviamente numerose. Anche in Italia, che pure può vantare valide leggi e norme antimafia, sono state rilevate e si rilevano ancora resistenze socio-culturali a schierarsi contro le organizzazioni criminali. Si riscontra talvolta una tendenza alla passività o all'indifferenza rispetto alla "questione mafiosa", e in alcuni casi anche un fenomeno di rimozione, derivante dalla preoccupazione che ammettere la presenza della mafia sul proprio territorio possa avere ripercussioni negative sul turismo o sugli investimenti.

La storia italiana ci dice che vi sono alcune regioni, quelle in cui sono nate e si sono radicate le mafie, in cui i cittadini sono ben consapevoli della necessità di dover scegliere da che parte stare. Ci sono i collusi e i corrotti, ma ci sono anche – e sono molti – coloro che si oppongono alla arroganza mafiosa, violenta o subdola che sia; in altre zone invece i cittadini si sono illusi – o sono stati illusi – per decenni che le mafie fossero altrove, in territori lontani, quindi il problema mafia non li riguardava. Piuttosto si preoccupavano e si preoccupano anche oggi della microcriminalità o della presenza di extracomunitari, considerati

spesso ingiustamente la quintessenza del male. In molti casi i dirigenti politici e i rappresentanti delle istituzioni non hanno voluto denunciare la presenza delle organizzazioni criminali per non impaurire i cittadini. Col risultato che le organizzazioni mafiose si sono diffuse con maggiore virulenza.

Deve essere portato a conoscenza di tutti che episodi di estorsione e di usura, sequestri di persona, controllo della prostituzione, gioco d'azzardo sono fenomeni che rivelano una presenza criminale. Ognuna di tali attività produce per i gruppi mafiosi un guadagno notevole o notevolissimo in termini di reddito e di controllo del territorio. Un amministratore o un politico che non si impegni contro tali attività illegali favorisce indirettamente e a volte inconsapevolmente, le mafie. In chi fa politica e amministra il bene pubblico non è ammessa l'ignoranza. Più le illegalità sono conosciute, più si può avere la possibilità di contrastarle.

Ci sono anche esempi positivi. In alcune città sono stati creati 'sportelli' pubblici per raccogliere le denunce e le testimonianze di persone che, pur essendo vittime di usura o di altri crimini, non hanno il coraggio di presentare denuncia alle forze dell'ordine o alla magistratura. Ciò crea fiducia nelle istituzioni che vengono sentite dai cittadini come protettrici della loro vita e del loro benessere.

Vi sono poi ampi settori di attività illegali inseriti in attività legali, sulle quali occorre vigilare con particolare attenzione.

2.4 LA CONFISCA DEI BENI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

È noto che i boss temono di più la confisca che il carcere, come è logico visto che l'obiettivo di tutte le loro attività è in primo luogo il denaro, oltre che il potere. Per effetto della legge 109/86, una volta che gli imputati siano stati condannati in via definitiva, i loro beni vengono confiscati e messi a disposizione della collettività. Quando si tratta di un'azienda, però, il problema non è semplice.

Va rilevato che alcuni sequestri riguardano aziende già in decozione, aziende che in ogni caso avrebbero dovuto chiudere, e forse erano tenute apparentemente in vita soltanto per permettere il riciclaggio di denaro illegale. In questi casi lo Stato è costretto ad assumersi la responsabilità di licenziare i lavoratori e chiudere l'azienda. È facile in tali casi che, di fronte a una azienda uscita dal mercato dopo la confisca, qualcuno arrivi a dire "La mafia dà lavoro, lo Stato lo toglie". Contro la mentalità erronea che considera le mafie come sistemi che offrono servizi e danno lavoro, occorre dimostrare che l'antimafia è in grado di produrre un lavoro di migliore qualità e con salari in regola, inserendosi in circuiti virtuosi prima inesplorati.

Il processo di risanamento delle imprese sottratte alla criminalità organizzata necessita però della disponibilità dei dati e della loro qualità. Risulta indispensabile non solo avere elementi chiari, omogenei e confrontabili, ma anche prevedere collaborazioni nell'ambito dei sistemi di raccolta dati costantemente aggiornati. È necessario pertanto un dialogo costante con i tribunali, le prefetture e le agenzie o gli organismi preposti (in Italia ANBSC, in Europa LEA, FIU e ARO) al fine di sanare il deficit informativo attuale, che dipende in parte dalla scarsa disponibilità di dati relativi alle aziende confiscate e in parte dalla mancata collaborazione tra gli uffici responsabili del loro trattamento. È auspicabile la creazione di portali o canali semplificati, dedicati alla condivisione di novità legislative sulla materia, alla analisi e alla diffusione di risultati di ricerche accademiche e progetti. I policy maker dovranno perciò sviluppare un ruolo di mediazione nel diffondere con chiarezza il messaggio che dietro la gestione delle aziende confiscate c'è la vittoria contro la criminalità organizzata sul piano economico, civile e soprattutto etico. Tale consapevolezza appare al momento più sviluppata nelle regioni dell'Italia meridionale, mentre è ancora carente nelle regioni dell'Italia del Nord e, in generale, negli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Le esperienze positive registrate nella giovane tradizione italiana di gestione dei beni confiscati testimoniano la possibilità di dare vita a

nuove imprese o cooperative, orientate all'inclusione sociale e capaci di aprirsi a contatti e collaborazioni internazionali. È fondamentale riuscire a promuovere nuove forme d'imprenditoria, supportate da una sana concorrenza, e permettere l'accesso di nuove leve tra gli addetti ai lavori, in collaborazione con le università.

Saranno necessari nuovi canali d'ingresso alla direzione imprenditoriale, tramite l'organizzazione di concorsi che portino alla creazione di figure professionali competenti. Le figure che costituiranno le future squadre d'intervento dovranno avere capacità di gestione delle modalità di collocamento delle imprese sul mercato; essere in grado di gestire una fase interlocutoria; garantire infine alle aziende una valida autonomia dopo il provvedimento definitivo. La creazione di marchi o loghi da inserire nei prodotti delle aziende in amministrazione giudiziaria conferisce un valore aggiunto sia al prodotto sia all'azienda, dal momento che presenta al consumatore una precisa e riconoscibile connotazione etica di mercato. È buona pratica fare pubblicità all'azienda, invitando la cittadinanza a coglierne il potenziale positivo ed annullando i pregiudizi che la vedono inesorabilmente ancorata ai metodi illegali con cui era gestita prima della confisca.

La conoscenza e l'adeguamento alle misure legislative rientrano nella competenza degli uffici regionali e comunali che, tramite uno sguardo d'insieme sulla tematica, possono sviluppare un piano di informazioni qualitative su più livelli. Gli interventi a livello regionale e locale dovranno tener conto prontamente delle modifiche legislative. Le istituzioni diventano in tal modo partecipi della costruzione di una cultura della legalità che parte dal profilo educativo ed è alimentata dai politici e amministratori, soprattutto a livello locale, dalle forze dell'ordine e dai professionisti sensibili alla cultura della legalità, creando fertili contaminazioni. Occorre un monitoraggio costante della situazione nazionale, onde conoscere altri procedimenti di sequestro e confisca, e rilevarne i punti di forza e di debolezza, scambiare idee e strumenti di azione.

Le previsioni dicono che il numero dei sequestri di aziende è destinato

a crescere in modo esponenziale nei prossimi anni. I governi dovranno quindi dotarsi di strumenti d'intervento efficaci per impedire che le aziende perdano valore e competitività. Ciò significa rimodulare la produzione aziendale tenendo conto delle esigenze di mercato rilevabili sul territorio. Non si tratta di fornire un'agevolazione rispetto alle altre aziende che, facendo fronte alle numerose difficoltà, lavorano onestamente; si tratta piuttosto di lanciare un segnale di presenza e insieme un messaggio culturale: la lotta alla criminalità organizzata non consiste solo nella confisca di un bene, ma sta nel processo di accompagnamento al reintegro dello stesso da parte dell'intero contesto socio-economico di riferimento, nel rispetto delle leggi. Da qui deriva il bisogno di aumentare i controlli dei tracciati bancari, regolamentare il procedimento dal sequestro fino alla confisca e accrescere l'efficienza della gestione delle imprese.

A gravare sulla gestione delle aziende è anche il peso della corruzione del sistema politico-economico. Sono numerosi i casi in cui il mondo della politica e dell'economia hanno contribuito a creare e mantenere condizioni di particolare agevolazione all'impresa mafiosa, generando convenzioni di favore stipulate tra le società e la pubblica amministrazione o fra le imprese e gli istituti bancari. Ci sono interi settori dell'economia italiana che per tradizione sono i più colpiti dagli interessi delle organizzazioni criminali (costruzioni e movimento terra a cui si sono aggiunti negli ultimi anni l'alberghiero, la ristorazione e il gioco d'azzardo), in cui la collusione del titolare è una componente decisiva, per la forte capacità d'influenza sui lavoratori e sul territorio. Ne derivano enormi difficoltà al momento della gestione del risanamento. Soltanto se i protagonisti del risanamento dell'azienda ne sono consapevoli possono riuscire a predisporre le azioni necessarie per la soluzione dei problemi che ne conseguono. Ancora una volta gli elementi fondamentali e risolutivi sono la conoscenza approfondita e specifica della realtà in cui si trovano le aziende confiscate e la volontà di risolvere i problemi conseguenti alla presenza non ancora debellata della criminalità organizzata di stampo mafioso.

3. LA METODOLOGIA

3.1 LA DEFINIZIONE DELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO

Il contesto entro il quale si è svolta l'attività di ricerca è quella delle aziende colpite da sequestro e da confisca in attuazione del sistema di ablazione dei patrimoni della criminalità organizzata che in Italia viene disciplinato dall'art. 321 del c.p., dell'art. 12 *sexies* d.l. 356/92 e dell'art. 16 e ss del codice antimafia.

Si tratta di tre provvedimenti che, pur essendo accomunati dall'omonimia, in realtà si sostanziano in strumenti differenti che hanno natura giuridica, principi applicativi e finalità diversi. Nello specifico:

- 1) Sequestro Preventivo disciplinato dall'art. 321 c.p.p., comma 1 e 2 serve ad impedire che un reato, ravvisato nella fase delle indagini, venga portato a conseguenze ulteriori o che vengano protratte le conseguenze illecite della disponibilità del bene in capo all'indagato. S'interviene quindi per sottrarre il bene al soggetto che ne abbia titolarità e per impedire che questa titolarità venga strumentalizzata alla protrazione di un illecito penale. I requisiti per l'applicazione del sequestro preventivo impeditivo sono: a) il *fumus commissi delicti* che si riferisce all'astratta configurabilità di una ipotesi di reato b) la pertinenzialità con i beni rispetto all'attività delittuosa; c) il *periculum libertatis* e quindi il rischio, concreto e attuale, che con i beni possano realizzarsi o aggravarsi le conseguenze del reato contestato; d) l'adeguatezza e la proporzionalità che riguarda la strumentalità necessaria non occasionale del bene alla commissione del reato;

- 2) Il Sequestro ex art. 12 *sexies* d.l. 356/92 e la conseguente confisca, denominata anche “confisca allargata”, viene applicato quando una persona è condannata per una serie di reati che sono specificatamente indicati e ricorrono gli elementi della titolarità ingiustificata di beni e la sproporzionalità rispetto al reddito dichiarato o all’attività economica svolta, si può intervenire con la confisca dei beni ed agire in via anticipata con il sequestro. Si tratta di una forma di sequestro ex art. 321, comma 2 che pur essendo applicato in base agli elementi della sproporzione e della illegittima titolarità, ma che per essere utilizzato, in fase di confisca, necessita, come elemento imprescindibile, di una condanna o di una sentenza di patteggiamento. Pertanto, si interviene con la confisca solo dopo la condanna, ma nel frattempo i beni vengono bloccati dal sequestro. Rispetto a un sequestro penale preventivo classico, il sequestro ex art. 12 *sexies* mostra due punti di forza: *la mancanza del nesso di pertinenzialità* con il bene che si basa su di una presunzione d’illecita accumulazione patrimoniale e *l’assenza del rapporto cronologico tra fatto criminoso e acquisizione del bene*, dato che il sequestro interviene anche sui beni che il condannato ha acquistato in un periodo precedente alla sentenza di condanna e che sono detenuti in misura sproporzionata;
- 3) Il Sequestro di prevenzione disciplinato dal Codice Antimafia si distingue per la sua applicazione *ante* o *praeter delictum*, in quanto non presuppongono la sussistenza di un’infrazione penale, tendendo piuttosto a prevenirla. Tale strumento ha finalità e natura ben distinte da quelle del sequestro penale, la cui applicazione è subordinata all’accertamento di un fatto di reato e della colpevolezza. Per essere applicato necessita di determinati requisiti applicativi di tipo soggettivo e di tipo oggettivo. Rispetto ai presupposti soggettivi, si ritiene necessaria la sussistenza di una *pericolosità semplice* o *qualificata*. Laddove per pericolosità semplice si intende l’adesione abituale, provata con elementi di fatto a modelli di vita delinquenziale, mentre per qualificata ci si

riferisce all'esistenza d'indizi¹ idonei a desumere l'appartenenza del preposto a un'associazione mafiosa, o la commissione di uno degli altri delitti indicati dalla legge. Rispetto ai requisiti oggettivi, oltre alla necessità che il bene sottoposto a sequestro sia frutto o reimpiego di attività illecita, sono necessari due presupposti: 1) la disponibilità diretta o indiretta del bene da parte del soggetto indiziato dei reati suddetti; 2) la sproporzione del bene rispetto al reddito o all'attività economica svolta dal preposto.

È di sostanziale importanza distinguere i sequestri penali, e le derivanti confische, che attengono al processo penale e sono quindi dipendenti dalle sorti dell'imputazione, dal sequestro di prevenzione che, prescindendo dal reato, è applicabile in caso di conferma della sproporzione e di pericolosità.

Dal momento del sequestro e della presa in possesso da parte dell'amministrazione giudiziaria inizia una nuova fase vitale e produttiva per l'azienda che è profondamente condizionata dallo stato in cui versava l'azienda al momento in cui è stato applicato il provvedimento.

A grandi linee è possibile individuare tre tipologie di imprese:

- 1) *Imprese in crisi*. Si tratta di aziende che giungono al sequestro già decotte e senza alcuna capacità produttiva. L'amministrazione giudiziaria in questo caso, dopo aver accertato lo stato di insolvenza e la mancanza delle condizioni necessarie per sopravvivere sul mercato, chiederà al tribunale competente il fallimento dell'impresa;
- 2) *Imprese apparentemente sane*. Si tratta di vere e proprie "lavanterie", di scatole vuote create appositamente per il riciclaggio di

1 La Corte di Cassazione ha ritenuto che per "indizi" debbano essere intesi "elementi di fondato sospetto", cioè «elementi di giudizio idonei (ossia di valenza oggettiva) a giustificare sul piano razionale o su quello empirico una presunzione di pericolosità del soggetto», D. Fondaroli, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale. Ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bononia University Press, Bologna 2007, p. 173.

illecita provenienza. La loro apparente solidità economica e finanziaria si affievolisce dopo il sequestro, proprio perché la permanenza di queste aziende sul mercato è possibile solo mediante un continuo afflusso di denaro sporco;

- 3) *Imprese sane*. Si tratta di aziende che, seppur viziata per vizi originali e genetici nel loro capitale d'origine, si presentano sane e concorrenziali.

Dal momento del sequestro l'impresa perde improvvisamente di affidabilità agli occhi dei terzi. Nonostante venga sequestrata a beneficio della collettività al fine di ripristinare la legalità, il sequestro le pregiudica di operare liberamente sul mercato. Tale isolamento si realizza mediante una sorta di allontanamento ed irrigidimento del contesto economico entro il quale l'azienda svolgeva la propria attività.

In particolare:

- a) I fornitori rivedono al ribasso i termini di dilazione dei pagamenti;
- b) Le ASL che non avevano mai fatto i controlli, improvvisamente diventano efficienti e tempestive nell'intervento;
- c) L'intero sistema economico si pone in atteggiamento di totale chiusura. In particolare il sistema bancario che, se non revoca i prestiti richiedendo il rientro dei capitali, certo non incrementa l'aiuto finanziario agli amministratori.

Inoltre il sequestro può rappresentare per l'azienda un vero e proprio trauma, in quanto l'abbandono delle vecchie prassi non sempre è indolore, non solo per le resistenze opposte dai soggetti abituati ad interagire con la precedente gestione, ma anche perché l'osservanza della legge infrange gli equilibri organizzativi e ne impone di nuovi.

La Ricerca Icaro si è proposta di svolgere un'indagine sulle aziende confiscate in Italia alla criminalità organizzata al fine di individuare gli elementi che possono essere identificati come indici di successo e indici di insuccesso.

3.2 L'ELABORAZIONE DEL CAMPIONE – RACCOLTA DATI

Per realizzare tale indagine si è adottato un metodo quanti-qualitativo che partendo dall'analisi macro delle aziende confiscate distribuite sul territorio è scesa mano a mano verso l'analisi micro di stadi studio, passando attraverso una fase intermedia realizzata mediante interviste a domanda aperta rivolta ad operatori del settore: amministratori giudiziari e Presidenti di sezione di misure di prevenzione.

3.3 LA MAPPATURA DELLE AZIENDE CONFISCATE ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

La prima fase dell'indagine ha voluto fotografare la situazione nazionale rispetto alle aziende confiscate alla criminalità organizzata. A tale fine è stato necessario inoltrare una richiesta alla Agenzia Nazionale per la gestione e l'amministrazione di Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC) che rappresenta l'unico Ente pubblico al quale viene riconosciuto il compito di acquisire i dati dei beni sequestrati (art.110, comma 2, lett. a) d.lgs n. 159/11). È bene precisare che all'Agenzia viene riconosciuta competenza rispetto ai procedimenti di prevenzione, ai procedimenti penali per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis del cpp e ai procedimenti ex art. 12 sexies l. 356/92. Rimangono quindi esclusi tutti gli altri sequestri penali che rappresentano circa il cinquanta per cento della totalità dei procedimenti di ablazione. Di questi dati non è possibile effettuare una quantificazione precisa, in quanto molto spesso sono gli stessi tribunali che applicano la misura che non comunicano l'avvenuto sequestro o confisca.

A seguito di tale richiesta l'Agenzia ha fornito un primo file excel nel marzo del 2015 che è stato poi aggiornato nel luglio del 2015. Con questo file excel è stato creato un data-base contenente 101, 542 dati sul quale sono state effettuate delle elaborazioni necessarie per giungere ad una lettura intellegibile:

- a) Estrazione dei soli dati relative alle aziende confiscate;
- b) Integrazione dei dati mancanti, mediante un'indagine specifica sulle singole aziende;
- c) Normalizzazione dei dati al fine di renderli omogenei ed elaborabili.

Dopo queste operazioni si è giunti alla creazione di un *data-base Access* con il quale sono state impostate delle "query" necessarie all'aggregazione e all'analisi dei dati. Mediante l'elaborazione finale di questi dati sono stati generati due prodotti:

- 1) Indagine sulle aziende confiscate alla criminalità organizzata che ha prodotto uno studio che può aiutare a comprendere dove e come investe la criminalità organizzata. Individuando la sede territoriale delle aziende, il settore di attività delle stesse e la tipologia aziendale è stato possibile avere un quadro sulla distribuzione territoriale delle aziende confiscate sui settori commerciali maggiormente aggrediti, e sulle forme giuridiche societarie maggiormente utilizzate dalla criminalità per realizzare investimenti;
- 2) L'elaborazione di questi dati ha poi permesso la realizzazione di una MAPPATURA GEOREFERENZIATA DELLE AZIENDE, mediante il metodo GIS, letteralmente l'acronimo di *Geographic Information Systems*, spesso tradotto in italiano con Sistema Informativo Geografico in base al quale si indica un insieme di strumenti informatici, per la gestione e l'analisi dei dati geografici così come un'area disciplinare che ha l'obiettivo di mettere a fuoco tecniche e metodi, provenienti da molte discipline, necessari per l'utilizzo e l'analisi dei dati spaziali².

La metodologia risulta un elemento di fondamentale importanza per costruire rappresentazioni utili ed efficaci dei fenomeni sociali sul ter-

2 Boffi, M. (2004). *Scienza dell'informazione geografica. Introduzione ai GIS*. Bologna: Zanichelli

ritorio. I passaggi per la costruzione di una rappresentazione in ambiente GIS di un fenomeno sul territorio sono:

- raccolta dei dati, organizzazione in un database e costruzione di nuove variabili e di indicatori;
- predisposizione delle basi territoriali necessarie (confini amministrativi, fiumi, strade) ed eventuale localizzazione dei fenomeni che interessano;
- rappresentazione tematiche di dati sul territorio attraverso metodi di visualizzazione e di classificazione delle informazioni;
- analisi dei fenomeni attraverso strumenti statistico-matematici (analisi di densità, interpolazione, calcolo delle distanze e misura dell'accessibilità);
- diffusione delle informazioni attraverso mappe sia in formato elettronico che cartaceo.

Lo scopo dei sistemi informativi geografici è quello di fornire un modello del mondo reale attraverso il quale i fenomeni possano essere visualizzati, studiati, analizzati nello spazio. La struttura organizzativa del database è costituita da una o più tabelle; ogni tabella descrive una classe di fenomeni. La tabella è organizzata in forma di matrice, nella quale le righe rappresentano le unità di osservazione, o casi, o record, e le colonne contengono gli attributi, o variabili o field, condivisi dai record. Gli attributi, cioè le caratteristiche che descrivono diversi aspetti delle unità di osservazione, sono contenute nei campi delle colonne della tabella-matrice. Il campo contiene i diversi valori che possono assumere gli attributi dei singoli record, è un contenitore che deve essere coerente con il contenuto informativo che dovrà accogliere. Un campo destinato a contenere la popolazione dei Comuni dovrà essere di tipo numerico, con una capienza dell'ordine dei milioni di unità, e con un livello di precisione corrispondente alle unità; un campo per l'archiviazione di un valore percentuale sarà ancora numerico ma con un diverso livello di precisione; il campo che dovrà contenere il nome delle città dovrà essere di tipo testuale e così via per data, ora, coor-

dinate, etc...

Le variabili tenute in considerazione nel progetto ICARO sono:

- il settore dell'attività;
- la categoria aziendale;
- l'iter amministrativo;
- Regione e Comune (non è stato possibile georeferenziare con un maggiore livello di dettaglio sia per la sostanziale mancanza degli indirizzi civici nei dati forniti dall' ANBSC, sia perché in alcuni casi l'indirizzo si riferiva alla sede legale);
- il tipo di procedimento.

Si è proceduto quindi all'analisi delle suddette variabili evidenziando in particolare la distribuzione e la concentrazione geografica sul territorio nazionale ed incrociando le altre variabili nei modi che si ritenevano più significativi per lo scopo della ricerca (categoria/iter amministrativo, settore/categoria, categoria/regioni etc.).

3.4 INTERVISTE AI PRESIDENTI DI SEZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE E AGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI

In considerazione del fatto che nell'amministrazione giudiziaria i protagonisti della procedura sono senza dubbio i giudici delegati e gli amministratori giudiziari, le interviste strutturate a risposta aperta sono state rivolte a una selezione di amministratori giudiziari individuati in base ad una nota e consolidata esperienza e ai Presidenti delle Sezioni di Misure di Prevenzione dei Tribunali. La dislocazione territoriale degli intervistati ha, naturalmente cercato la massima distribuzione su tutto il Paese ed il campione si è rivelato estremamente rappresentativo: 8 amministratori giudiziari che hanno ottenuto incarichi di amministrazioni da diversi Tribunali italiani e a 12 Presidenti di Sezione.

Il questionario, composto da diciotto domande, ha riguardato due ma-

cro-aree:

- a) L'individuazione dei problemi che deve affrontare un'amministrazione giudiziaria: dalla riduzione dei rapporti con i fornitori, alla gestione della forza lavoro, all'accesso al credito;
- b) Le strategie adottate dal Tribunale: dall'utilizzo di un protocollo per l'uso delle aziende anche in fase di sequestro, all'applicazione di strategie per ricollocare sul mercato i lavoratori che non riescono ad essere coinvolti nel progetto di ristrutturazione aziendale, alla creazioni di reti e sinergie tra aziende confiscate;

Una serie di domande ha cercato di identificare i fattori che maggiormente influisce sulla tenuta dell'azienda a seguito dell'applicazione della misura di prevenzione. Gli intervistati si sono soffermati su due tipologie di problemi:

- 1) i costi necessari per l'emersione dall'illegalità;
- 2) la gestione della presenza di proposti e parenti in azienda.

3.5 INDIVIDUAZIONE DI UN CAMPIONE DI 100 AZIENDE DISTRIBUITE SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE DAL QUALE ESTRARRE 10 CASI STUDIO

Dal data-base generale delle aziende è stato estratto un campione di 100 aziende sul quale sono state effettuate delle indagine mediante estrazione di nominativi di aziende in base alle seguenti variabili:

1. Sede Territoriale, considerando la sede dell'attività: Des Regione (le 7 regioni già individuate: Sicilia, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia + Piemonte e Emilia Romagna);
2. Tipo di società (SPA, SaS, SRL, Consorzio, SNC, Impresa individuale, coop, associazione, soc. coop. a resp. limitata, società di fatto);
3. Settore attività (costruzioni, alberghiero, trasporti/magazzinag-

gio, commercio ingrosso, agricoltura/caccia/silvicoltura, altri servizi sociali e personali, attività manifatturiera, estrazioni minerali, sanità e assistenza sociale, attività immobiliare, informatica/ricerca servizi impresa, attività finanziarie, produzione energia elettrica).

Il nominativo di queste aziende, con relativa partita iva o codice fiscale, è stato inviato alla Camera di Commercio che ha fornito le visure camerali e i bilanci degli ultimi tre anni.

Il campione delle aziende è stato poi incrementato con altri dati in quanto:

- 1) alla luce dell'analisi del data-base iniziale si è ritenuto necessario indicare, soprattutto per le regioni più complesse, almeno una azienda per tipologia aziendale e includendo il maggior numero dei settori di attività;
- 2) dalle interviste agli operatori sono emersi dei casi aziendali estremamente interessanti tanto da poter prevedere che queste aziende potessero rappresentare dei casi studi sui quali soffermarsi nella fase finale dell'indagine.

3.6 LA COSTRUZIONE DEL CAMPIONE E L'ANALISI DEI CASI AZIENDALI

La prima, complessa fase di ricognizione ha dunque portato a estrarre da un disordinato e affollato universo anagrafico un circoscritto insieme di casi aziendali. Si tratta, come si è detto, di un centinaio di situazioni in grado di rappresentare piuttosto fedelmente, nel loro complesso, le qualità e le caratteristiche della particolare, frastagliata realtà imprenditoriale che ha costituito l'oggetto del progetto di ricerca. E che è stato ulteriormente scandagliato attraverso le interviste rivolte agli amministratori giudiziari e ai magistrati competenti, così da precisarne meglio problemi e fisionomie.

È stato dunque da questo insieme così definito che si è partiti per realizzare la *seconda fase* della ricerca. Ossia per avviare la costruzione di quello che può essere definito il campione “qualitativo” finale: il complesso dei dieci casi aziendali a cui applicare, stavolta sul campo, l’impegno analitico dei ricercatori.

Il primo problema è stato naturalmente quello dei *criteri di selezione* dei dieci casi aziendali (che, come si spiegherà meglio più avanti, risulteranno in realtà undici). Le stesse finalità della ricerca escludevano in radice l’idea che questa selezione dovesse rispecchiare la composizione tipologica del campione generale intermedio e più ancora dell’universo di partenza delle aziende. Si sarebbe infatti avuta, in quel caso, una schiacciante prevalenza dei casi di insuccesso o di precarietà, laddove il progetto intendeva invece offrire alla comunità istituzionale, politica e scientifica indicazioni proprio: a) sull’ipotesi che l’istituto della confisca contenga in sé speranze concrete di riconversione alla legalità delle imprese coinvolte; b) sulle condizioni esistenti o che possono essere realisticamente promosse per garantire la realizzazione di tali speranze. Per questa ragione si è proceduto a costruire un campione *finalizzato*, volto a garantire una rappresentatività che si potrebbe definire politica (ossia coerente con gli scopi del progetto) più che una rappresentatività statistica. Sono stati cioè scelti, per comporlo, casi di successo e di insuccesso - e di precarietà - che, per le informazioni disponibili, sono apparsi *esemplari* ai ricercatori sotto due profili: quello della possibile individuazione di fattori strategici per la riuscita o il fallimento del progetto di reinserimento delle aziende sul mercato legale; quello della possibile individuazione di politiche di intervento efficaci e sufficientemente generalizzabili, tenendo anche conto delle indicazioni integrative provenienti in parallelo dalle buone pratiche realizzate dalle cooperative sorte sui *beni* confiscati.

Questo obiettivo pratico (ma dalle importanti implicazioni teoriche) ha indotto a valorizzare, tra quelli allineati sul tavolo di lavoro, alcuni casi sui quali il gruppo di ricerca disponeva di una mole di informazioni idonea a configurare appunto una - felice o infelice - esemplarità dei

casi da analizzare. Tuttavia i criteri di scelta hanno dovuto misurarsi anche con altri parametri. Nel senso che, pur essendo stato giudicato improduttivo il principio della rappresentatività statistica, si è comunque ritenuto di dovere, anche nell'ambito di un campione numericamente ristretto, garantire alcune orientative condizioni di equilibrio. Più precisamente:

- *La rappresentatività territoriale*, ovvero la capacità di tenere conto della distribuzione regionale delle aziende confiscate in Italia (il 95% circa delle confische si concentra tra Sicilia, Campania, Lombardia, Calabria, Lazio, Puglia);
- *La rilevanza del settore di investimento per le strategie mafiose*, ovvero la sua ricorsività nelle strategie di investimento perseguite nel tempo dalle organizzazioni mafiose;
- *La varietà delle tipologie di impresa*, sia per forma giuridica (società di persone, società di capitali), sia per dimensione (grandi imprese, piccole-medie imprese...).

Oltre a questi parametri strutturali se ne sono considerati altri tre, legati all'obiettivo di potenziare la significatività del campione:

- *La disponibilità effettiva di casi rilevanti*, per evitare la predisposizione di caselle "ideali" destinate a restare vuote a causa della concreta composizione del bacino di riferimento nella seconda fase della ricerca;
- *La presenza*, come si è detto, *di elementi altamente rilevanti per il successo/insuccesso della gestione*, così da potere mettere meglio a frutto le indicazioni fornite dalla realtà empirica;
- *L'esistenza putativa di reali possibilità di successo*, così da escludere in partenza le aziende già condannate all'insuccesso da limiti strutturali o da una fisiologica necessità di ricorrere al metodo mafioso per assicurarne la sopravvivenza.

Per la migliore applicazione di questi criteri di selezione, e in partico-

lare di alcuni di essi, il gruppo di ricerca si è avvalso anche delle valutazioni e dei suggerimenti di merito provenienti da parte di qualificati attori collettivi, come amministrazioni locali, associazioni di categoria, sindacati e associazioni antimafia.

Una volta costruito il campione finale, è iniziata la *terza fase* della ricerca. Gli obiettivi generali che a essa erano stati assegnati sin dall'inizio possono essere così ricapitolati:

- Svolgimento di ricerche monografiche sui singoli casi aziendali e sui loro contesti ambientali, al fine di ricavare informazioni utili sulle modalità e sulle cause di successo, di insuccesso o anche di precarietà/instabilità delle aziende osservate;
- Svolgimento di un lavoro di comparazione sui casi aziendali considerati per chiarire la funzione discriminante giocata, di volta in volta, dai fattori soggettivi e dai fattori oggettivi, e da quali di essi in particolare;
- Elaborazione, su questa base, di un modello teorico integrato per la gestione e il reinserimento sul mercato delle aziende confiscate;
- Definizione di alcune linee-guida da suggerire alle diverse figure istituzionali e professionali chiamate a cooperare a una gestione di successo delle aziende sequestrate e confiscate, pur nella varietà delle loro fisionomie e situazioni.

3.7 LA RICERCA SUI CASI AZIENDALI

Lo svolgimento delle ricerche monografiche si è a sua volta articolato in alcune sotto-fasi.

- La prima è consistita in una analisi teorica dello stato di avanzamento degli studi in materia, e nella scelta delle categorie concettuali più utili a leggere le realtà che ci si apprestava a indagare (in argomento è stata condotta una attività formativa e di orientamento dei ricercatori da parte del Prof. dalla Chiesa).

- La seconda è consistita nella costruzione del disegno operativo della ricerca e delle sue modalità di svolgimento: aspetti prioritari del caso da indagare, attori primari da intervistare, verifica delle disponibilità dei soggetti a collaborare, costruzione di una rete collaterale di fonti di informazione, definizione di scenari operativi alternativi in relazione alle possibili risposte ambientali.
- La terza è consistita nella preparazione di batterie di interviste diversificate in base alla tipologia dei testimoni e nella individuazione di un ventaglio di problemi che si sarebbero potuti presentare come meritevoli di approfondimento lungo lo svolgimento concreto della ricerca.
- La quarta è consistita infine nella analisi dei singoli casi empirici. A essi si sono applicati, sotto la direzione del Prof. Nando Dalla Chiesa, i ricercatori/ricercatrici Federica Cabras, Eleonora Del Fabbro, Luigi Lusenti e Ilaria Meli (per la titolarità delle ricerche sui singoli casi aziendali si vedano le note finali del Rapporto dedicato alle monografie).

È stato dunque in questa fase che si sono gettate le basi per perseguire al meglio i successivi obiettivi di:

- individuare modelli di gestione applicabili a realtà imprenditoriali differenti;
- mettere a punto una base teorica per elaborare il modello integrato per la gestione e il reinserimento delle aziende nonché le linee guida/raccomandazioni per le figure istituzionali e professionali interessate.

3.8 I CASI AZIENDALI SELEZIONATI

La tabella nella pagina seguente raccoglie in forma sintetica i casi selezionati fornendo in proposito cinque indicazioni fondamentali: il luogo geografico, la ragione sociale, il tipo di società (prima delle misure di prevenzione e oggi), il settore economico di ope-

rattività, lo stato giuridico attuale in relazione alle diverse fattispecie previste dalle norme in materia di sequestro e confisca. Per una analisi più approfondita del campione si rinvia, come accennato, allo specifico Rapporto riservato alle monografie. Qui occorre precisare che in Lombardia, anziché un caso solo, si è deciso di considerare, per l'interesse che presentava una loro analisi congiunta, due casi ricadenti nel settore della ristorazione e nello stesso territorio di appartenenza, ossia l'area nord-occidentale della regione (in tal senso i casi aziendali totali considerati salgono dunque a 11).

Tabella. I casi aziendali

LUOGO	RAGIONE SOCIALE	TIPO SOCIETÀ	SETTORE ECONOMICO	STATO ATTUALE
SICILIA Trapani	Calcestruzzi Ericina	S.r.l. Oggi: <i>Calcestruzzi Ericina Libera, Società cooperativa</i>	Edilizia	Destinata
SICILIA Giardinello (Pa)	Alimentari Provenzano	S.r.l.	Commercio, alimentari	In liquidazione
CALABRIA Bovalino (Rc)	Clinica Pio Center	S.r.l. Oggi: idem	Sanità e assistenza sociale	In gestione
CAMPANIA Nola (Na)	Azienda Agricola Ruocco Aniello	Impresa individuale	Agricolo	Attualmente chiusa al registro delle imprese
BASILICATA Scanzano Jonico (Mt)	Squalo Beach (ora "Onda Libera")	S.r.l. Oggi: <i>Onda Libera, società cooperativa</i>	Turistico	In gestione
PUGLIA Bari	Bar Gelaterie Gasperini	Cavour 55 S.r.l. Oggi: idem	Ristorazione	In gestione
LAZIO Roma	Grand Hotel del Gianicolo	Fa capo alla società Hotel Residence Arcobaleno s.a.s. di Mattiani Marisa &C. Oggi: idem	Alberghiero, turistico	Fase sequestro
EMILIA-ROMAGNA Cesena	Sor-Nova	S.r.l.	Trasporti	Attualmente in liquidazione
PIEMONTE Torino	Bar Italia	Impresa individuale Sino a dicembre 2015 Bar Italia Libera, facente capo alla cooperativa Nanà.	Ristorazione	Attualmente chiuso per indisponibilità della proprietaria a dare in locazione il locale.
LOMBARDIA Lecco	Pizzeria "Wall Street";	Impresa individuale Oggi: assegnata all'Associazione temporanea di impresa formata da OLINDA società coop. Onlus (capofila), Arci Lecco, Auser Volontariato Filo d'Oro.	Ristorazione	In attesa di riapertura
Rescaldina (Mi)	Ristorante "Re 9", (ora "La Tela- Osteria sociale del buon-essere"	Ristorante <i>Re Nove</i> , impresa individuale . Oggi: <i>La Tela</i> , assegnato al Comune di Rescaldina e gestito dalla cooperativa ARCADIA		In gestione

Come si può vedere, il gruppo di ricerca ha cercato di combinare il più possibile i criteri di massima indicati, ovvero quello di una rappresentatività (o utilità) “politica” e quello di una rappresentatività tipologica (molto orientativa) dell’universo delle aziende interessate. Sono stati così selezionati casi di successo, casi di insuccesso e casi di incertezza nelle regioni italiane in cui si concentrano maggiormente i sequestri e le successive confische di impresa. Si è cercato di focalizzare l’analisi su settori economici tradizionalmente oggetto degli interessi mafiosi (come l’edilizia, i trasporti...), ma anche di considerare settori più recenti o poco esplorati (come la ristorazione, il turismo e la sanità). Hanno dunque influito variabili geografiche ma anche variabili settoriali. In particolare il gruppo di ricerca, operando il proprio procedimento selettivo, ha cercato di porsi due questioni: a) quali settori economici stanno subendo maggiormente la penetrazione dei clan? b) esistono realtà aziendali, ubicate in regioni diverse da quelle a maggiore concentrazione di sequestri e confische, che presentano caratteristiche inedite o di particolare interesse per l’analisi qui condotta? Inoltre, proprio per le finalità “politiche” e scientifiche già dichiarate, sono stati inseriti nel campione anche due casi eccezionali, nel senso letterale del termine, esterni cioè al perimetro della confisca (aziende ancora sequestrate che non sono giunte a confisca definitiva; si vedano i casi del Grand Hotel Gianicolo a Roma o del Lido di Scanzano Jonico) o, diversamente, di aziende dislocate in regioni “minori”, anche in relazione al numero di aziende confiscate (come nel caso, appunto, del Lido di Scanzano Jonico in Basilicata).

Fatte queste premesse, si possono ora distribuire i casi aziendali selezionati secondo l’esito del loro passaggio all’economia legale. Apparirà così più chiaro anche lo schema logico che ha guidato il gruppo di ricerca, e più articolato il sistema delle motivazioni della scelta.

Principali casi di successo:

- La Nuova Calcestruzzi Ericina Libera di Trapani
- Grand Hotel Gianicolo di Roma

Principali casi di insuccesso (o con alte criticità)

- Clinica Pio Center di Bovalino
- SOR – NOVA di Cesena
- Pizzeria “Wall Street” di Lecco (criticità croniche, con possibilità attuali di successo)

Casi eccezionali* (che esulano, in parte, dai criteri di selezione)

- Lido di Scanzano Jonico, in Basilicata (di interesse particolare per il settore di attività).
- Grand Hotel Gianicolo (ottimo esempio di buona gestione e buoni prassi durante la fase di sequestro).
- Bar Italia Libera (attualmente chiuso; anche in questo caso, si tratta di un ottimo esempio di buona gestione e buone prassi durante la fase di sequestro dell'azienda)

Sempre rinviando per una analisi completa dei casi allo specifico Rapporto sulle monografie aziendali, si possono però già proporre per i differenti casi le seguenti sintetiche notazioni, utili sia a illuminare la metodologia adottata nella fase della selezione sia a inquadrare alcuni problemi metodologici affrontati successivamente nello svolgimento della ricerca sul campo.

- 1) LA NUOVA CALCESTRUZZI ERICINA. È una piccola azienda sequestrata al boss del mandamento di Trapani Vincenzo Virga. Costituisce il principale esempio di successo nel panorama delle confische aziendali alla mafia in Italia. Si tratta di un caso di rinascita aziendale che ha portato alla creazione di un vero e proprio polo del calcestruzzo nel trapanese. Il caso è stato selezionato perché presenta tratti inediti, mai veramente approfonditi. Innanzitutto, il progetto di riconversione aziendale che ha riguardato l'impresa di calcestruzzo; il ruolo centrale dei lavoratori costituitisi in cooperativa e, ormai da anni, alla guida della gestione aziendale; la

sinergia di diversi attori coinvolti in questo difficile progetto di rinascita (lavoratori, amministratore giudiziario, prefetto, magistratura, Libera...). Un buon esempio di gestione dove l'attitudine imprenditoriale dei lavoratori, ma anche dell'amministratore giudiziario, ha condotto allo sviluppo e al mantenimento sul mercato di una azienda inizialmente destinata al fallimento. Altro elemento di interesse riguarda poi la fine del monopolio mafioso che da anni vigeva nel settore del calcestruzzo trapanese. Ciò è avvenuto grazie alla battaglia degli stessi attori che hanno portato al successo della calcestruzzi. Una mobilitazione che sconfinava dal singolo caso aziendale oggetto dell'analisi.

- 2) ALIMENTARI PROVENZANO. Un negozio di generi alimentari in provincia di Palermo confiscato a un prestanome del capomafia latitante Matteo Messina Denaro. Il caso risulta interessante perché rappresentativo di un settore del commercio tradizionalmente oggetto di forte infiltrazione. Inoltre si tratta di una piccola realtà in un contesto a elevata presenza mafiosa e perciò risulta interessante analizzarne le effettive possibilità di sopravvivenza dopo la confisca.
- 3) CLINICA PIO CENTER DI BOVALINO. Si tratta di un caso che presenta molti aspetti interessanti, oltre a numerosi spunti di riflessione relativi alla gestione delle imprese confiscate e al possibile ritorno delle stesse nelle mani mafiose. Riguarda un settore economico strategico per la Calabria, in relazione alle note (e anche drammatiche) vicende che hanno colpito la Asl di Locri, da cui è derivato il provvedimento di sequestro e di successiva confisca. A essere coinvolto è il nodo 'ndrangheta-sanità-politica. È un caso emblematico della influenza che il crimine organizzato di stampo mafioso calabrese possiede nei confronti della politica e della sanità locale.
- 4) AZIENDA AGRICOLA RUOCCO ANIELLO. Azienda agricola di Nola (alle porte di Napoli), confiscata a un soggetto appartenente all'Alleanza di Secondigliano. Società con terreni sia a Nola che

in provincia di Latina, attiva principalmente nella produzione di noci e frutta a guscio, in un settore come quello agro-alimentare che ha visto una crescita di influenza dei clan di camorra nel vasto hinterland del capoluogo campano.

- 5) ONDA LIBERA. Un lido balneare in Basilicata attualmente sotto sequestro (c'è stata sentenza di primo grado). Particolarmente interessante perché l'infiltrazione in questo genere di attività non è stata per ora oggetto di studi approfonditi, anche se la stessa presidente della Commissione parlamentare antimafia Rosy Bindi ha segnalato una forte infiltrazione nel settore. Molto interessante anche perché è un caso di affidamento a una cooperativa già in fase di sequestro. Il Lido è stato gestito gratuitamente dall'associazione Libera per le due prime stagioni, mentre dal luglio 2015 è stato affidato a una cooperativa con finalità prevalentemente mutualistica (come affitto di ramo d'impresa, poiché la concessione dell'area demaniale resta a Libera).
- 6) BAR GELATERIE GASPERINI, CAVOUR 55. La "Cavour 55" S.r.l. è un'azienda che gestisce il marchio "Gelaterie Gasperini" (la società si chiamava Gelaterie Gasperini sino a quando non è stata acquisita dalla società Cavour 55 prima del provvedimento di sequestro) e attualmente si trova sotto amministrazione giudiziaria (confisca di primo grado). Durante la vecchia gestione la gelateria era utilizzata principalmente per scopi di riciclaggio e contava un numero di dipendenti tre volte superiore alle reali necessità dell'azienda. Attualmente l'azienda è gestita da un amministratore giudiziario che ha nominato un nuovo direttore, ridotto notevolmente il personale, allontanando parenti e soggetti contigui al vecchio proprietario. Se da un lato la "Cavour 55" riesce a stare sul mercato, non ha debiti, ha un bilancio in pareggio e non ha difficoltà nei pagamenti (gli stipendi dei lavoratori e i fornitori vengono pagati regolarmente), dall'altro presenta talune fragilità legate agli alti costi di produzione e all'assenza di utili da reinvestire nell'attività. Il contesto sembra invece favorevole. È stato creato

un tavolo di coordinamento per il sostegno dell'azienda da Libera, Arci e sindacati.

- 7) GRAND HOTEL DEL GIANICOLO. Albergo 4 stelle di Roma, sequestrato a un soggetto vicino alla 'ndrangheta. Un caso di sequestro (il dibattimento è per ora al primo grado), molto importante perché si sta affermando come esempio virtuoso di gestione. Il bilancio dell'albergo, utilizzato a fini di riciclaggio durante la gestione mafiosa, in soli due anni di amministrazione giudiziaria è tornato in attivo, grazie a un rinnovamento della direzione e allo spirito di iniziativa dell'amministratore giudiziario. Il Lazio, sebbene non sia una regione a tradizionale presenza mafiosa, non solo registra da tempo un elevato numero di beni confiscati, ma nell'ultimo anno ha visto la città di Roma diventare oggetto di una intensa attenzione investigativa, in relazione ai diversi fenomeni criminali/mafiosi nati o sviluppatisi sul territorio della capitale.
- 8) SOR-NOVA. Un settore strategico, quello dei trasporti, che presenta un elevato livello di infiltrazione da parte dei clan calabresi nella regione emiliano-romagnola. La SOR NOVA è stata sequestrata e poi confiscata ad Alfredo Ionetti, esponente della 'ndrangheta riconducibile al clan Condello. Ionetti, grazie alla sua imponente influenza e alla sua rete di conoscenze, è stato in grado di gestire l'azienda anche in seguito al provvedimento di sequestro mediante i rapporti diretti e di favore intrattenuti con i due amministratori giudiziari corregionali demandati alla gestione dell'impresa romagnola (due commercialisti calabresi). È un caso che merita una particolare attenzione perché riguarda una impresa sequestrata ritornata nella sfera di influenza mafiosa.
- 9) BAR ITALIA LIBERA. Caso di particolare interesse perché costituisce un emblema delle buone prassi che possono essere perseguite da parte della magistratura e delle associazioni interessate alla gestione di un bene sottratto, seppur in via non definitiva, alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Interessante l'operato dei lavoratori della cooperativa Nanà che hanno gestito sino alla

fine del 2015 il bar un tempo proprietà della 'ndrangheta. Un'ulteriore ragione di particolarità sta però nell'esito attuale della vicenda: l'indisponibilità cioè, da parte della proprietà, a rilasciare in affitto l'immobile a nuovi soggetti.

- 10) PIZZERIA WALL STREET. L'ex Pizzeria Wall Street di Lecco, riconducibile al feroce clan di Franco Coco Trovato, è stata confiscata in via definitiva nel 1996. Nel 2006 viene affidata al comune di Lecco, ma il progetto ipotizzato non trova realizzazione per mancanza di fondi. Nel 2010 il bene passa in gestione alla Prefettura che decide di convertirlo ad archivio. L'anno successivo, al termine del campo estivo realizzato a Lecco dal coordinamento di Libera, nasce l'idea di recuperare la Wall Street attraverso un progetto sociale in accordo con la Prefettura. Nel 2013 l'ANBSC assegna nuovamente l'ex pizzeria al Comune di Lecco. Nel 2014 viene elargito uno stanziamento da Regione Lombardia e, nello stesso anno, viene firmato un protocollo d'intesa tra Prefettura, Comune, Aler e Libera e vengono avviati i lavori di ristrutturazione. Nel 2015 il Comune promuove un bando a evidenza pubblica per individuare un soggetto a cui affidare la gestione del ristorante secondo il progetto "Sapori e Saperi della Legalità" presentato da Libera nel 2012. La Wall Street viene assegnata nel luglio del 2015 all'associazione temporanea di imprese formata da Fabbrica di Olinda società cooperativa sociale onlus (capofila), Arci Lecco e Auser Volontariato Filo d'Argento di Lecco (con il supporto del coordinamento di Libera e l'adesione al progetto di altre realtà del territorio).

...e RISTORANTE DI RESCALDINA. Rescaldina (MI), Osteria sociale *La tela* (ex *Re Nove*). Si tratta di un caso positivo di riconversione di un bene aziendale un tempo nelle disponibilità della locale di 'ndrangheta di Mariano Comense e attualmente presidio della legalità nel piccolo centro di Rescaldina. Il ristorante *Re Nove* è stato sequestrato nel 2006 e nel 2011 è stato confiscato definitivamente e assegnato dall'ANBSC al Comune di Rescaldina. Dopo un periodo di inattività, il Comune ha elaborato un progetto di

riutilizzo e ottenuto un finanziamento da Regione Lombardia per i lavori di ristrutturazione del locale. Nel 2015, mediante bando pubblico, la gestione del ristorante è stata affidata a una cordata di associazioni guidata dalla cooperativa sociale Arcadia, con la collaborazione di Cooperativa Dire Fare Giocare, Associazione La Libreria che non c'è, Rete Gas gasabile, Slow Food Legnano, Team Down, Ial Legnano, Enaip Busto Arsizio. Nasce quindi l'osteria sociale *La Tela*, un progetto imprenditoriale che offre opportunità di lavoro a persone svantaggiate, e utilizza prodotti provenienti dalla filiera equo-solidale e da agricoltura biologica.

A questo punto appaiono sufficientemente chiari sia la fisionomia del campione sia gli orientamenti metodologici che hanno portato alla sua composizione. Per rendere chiaro anche il complessivo percorso seguito dal gruppo di ricerca dopo la lunga attività di setacciamento dell'iniziale universo di riferimento, possiamo così ricapitolarne le tappe, sviluppate in parti diverse del Rapporto:

- Selezione dei 10 casi da analizzare (illustrata e spiegata in questa sezione metodologica);
- Ricerca sul campo e svolgimento delle analisi monografiche (i cui lineamenti sono qui solo abbozzati, e per i quali si rimanda allo specifico Rapporto);
- Analisi comparata delle biografie aziendali (per la quale si rimanda allo stesso specifico Rapporto);
- Elaborazione di un modello integrato di gestione e reinserimento (vedi alle pagine successive);
- Individuazione di possibili linee guida e raccomandazioni per le differenti categorie di soggetti coinvolti (vedi la parte finale di questo Rapporto).

Prima di passare a sviluppare i punti 4) e 5), nei quali si può dire

che si condensino i principali risultati generali della ricerca sul piano operativo, si descrive di seguito la metodologia utilizzata per l'elaborazione collettiva del modello e delle linee guida.

3.9 L'ELABORAZIONE DEL MODELLO INTEGRATO E DELLE LINEE GUIDA: I FOCUS GROUP

I risultati delle ricerche sul campo sono stati analizzati, confrontati e discussi dallo staff ICARO e dai membri del Comitato Tecnico Scientifico durante 4 incontri specifici (Focus Group) finalizzati alla definizione del quadro generale del modello integrato, dell'approccio metodologico e della struttura delle linee guida.

Gli incontri si sono svolti nell'arco di tre mesi per mettere a sistema gli elementi via via emersi.

In particolare, il lavoro di discussione e confronto collettivo svolto durante i Focus Group ha permesso di:

- valorizzare le competenze e conoscenze dei singoli partner e delle singole persone;
- confrontare i diversi punti di vista dei partner nella lettura ed interpretazione dei risultati delle ricerche sul campo;
- definire un linguaggio ed un approccio metodologico comune, quali elementi necessari per l'elaborazione del modello integrato e delle linee guida;
- individuare gli elementi di trasversalità di alcune problematiche riscontrate dalle ricerche sul campo;
- individuare quale valore aggiunto ogni attore coinvolto nel processo di gestione delle aziende confiscate può portare per favorire maggiori possibilità di successo;
- riscontrare le criticità di relazione fra gli attori coinvolti nel pro-

cesso di gestione delle aziende confiscate ed individuare possibili soluzioni.

4. IL MODELLO TEORICO INTEGRATO

4.1 L'IMPRENDITORE COLLETTIVO

Occorre ora trarre dall'analisi dei casi empirici le indicazioni più rilevanti. Va ribadito in proposito che la scelta del campione è stata orientata proprio dall'obiettivo di costruire un "grappolo" di imprese la cui composizione consentisse da un lato di cogliere in modo sufficientemente generalizzabile le condizioni di successo o di insuccesso (dunque più regioni, più settori di attività, più tipologie di compagine sociale, ecc.) ma consentisse anche, dall'altro lato, di mettere a fuoco eventuali specificità di cui tenere conto in una valutazione di sintesi. Il punto di partenza resta dunque il già richiamato Rapporto sui casi aziendali: è a esso che si rinvia per ricostruire origini e ragioni delle osservazioni seguenti, anche se alcune delle principali informazioni sono già state offerte in forma molto sintetica nella precedente Nota metodologica.

Le osservazioni verranno sviluppate attraverso quello che si è convenuto di chiamare il Modello teorico integrato, composto di due elementi. Il primo è lo *Schema teorico di riferimento*, che raccoglie in forma di astrazione concettuale il senso complessivo delle esperienze indagate. Come si vedrà, esso è il luogo di confluenza di una fitta batteria di osservazioni empiriche, di teorie socio-economiche, particolarmente riferite al fenomeno dell'imprenditorialità, e di teorie della criminalità organizzata, particolarmente riferite al rapporto tra criminalità organizzata e ambiente. Se alcune delle riflessioni che vi appaiono erano già presenti sotto forma di ipotesi di partenza nella prospettiva della ricerca, altre si sono invece fatta strada o hanno raggiunto un nuovo livello di maturazione proprio grazie alle acquisizioni dei ricercatori.

Si può dire quindi che già lo Schema esprima un valore aggiunto rispetto al discorso pubblico corrente sul tema delle aziende confiscate. Il secondo elemento ha invece, e di conseguenza, valore immediatamente operativo. Esso si articolerà in una serie di *Raccomandazioni*, ovvero di linee-guida suggerite agli attori chiamati a garantire il proprio supporto al processo di inserimento delle aziende confiscate (o anche sequestrate, come si è visto) nell'economia legale. Raccomandazioni che si sviluppano per filoni distinti e paralleli in relazione alle differenze e alle specificità funzionali dei vari interlocutori. E che vengono offerte, naturalmente, non in forma di prescrizioni ma in forma di orientamenti culturali e di condotta che la ricerca mostra particolarmente utili per alzare le probabilità di successo di ogni singolo caso.

Quanto allo Schema teorico di riferimento, le esperienze indagate suggeriscono nella loro diversità di esiti (si potrebbe parlare di aziende salvate, di aziende sommerse, e di aziende sospese) almeno cinque importanti prospettive di riflessione, che vanno qui esplicitate.

In primo luogo propongono un peculiare approccio alla nota teoria degli *stakeholders*. Questa, introdotta con successo da Freeman ormai più di trent'anni fa³, definisce il sistema di opportunità e vincoli e dunque l'orizzonte strategico e il campo di azione di un'azienda in relazione alle caratteristiche di una pluralità di soggetti interessati a vario titolo alle sue sorti: dagli azionisti ai dipendenti, dalle banche ai fornitori, dai clienti/consumatori/utenti ai sindacati. Tale elenco si allunga poi in funzione delle indicazioni provenienti dalle concrete realtà analizzate. Alcune imprese sono praticamente obbligate a inserirvi la stampa, altre gli opinion leaders locali, altre ancora i movimenti ambientalisti⁴,

3 R. Edward Freeman, *Strategic Management. A Stakeholders Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010 (ed. orig. 1984). Anche R. Edward Freeman, Gianfranco Rusconi, Michele Dorigatti, *Teoria degli stakeholders*, Franco Angeli, Milano, 2007

4 Uno dei casi più recenti e significativi è senz'altro quello dell'Ilva di Taranto: Angelo Bonelli, *Good Morning Diossina*, Fondazione Verdi Europei, Youcanprint Self-Publishing 2015. Si veda, sui difficili rapporti con gli *stakeholders*, la bella sintesi di casi internazionali di comunicazione di crisi proposta da Sara Ambri, *La comunicazione di crisi: il disaster management*, Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche, 2012, tesi di laurea

altre i governi o la stessa magistratura. Spesso si tratta di aggiunte non marginali o puramente compilative, ma frutto di studi di caso che sottolineano la (talora imprevista) centralità di questa o quella voce. La teoria possiede insomma una grande utilità anche per questo: perché, sviluppata in forma creativa, disegna con geometrie variabili i contesti di riferimento delle singole esperienze di impresa.

Ebbene, si può ragionevolmente sostenere che le aziende confiscate che si intende riconvertire all'economia legale debbano modellare un proprio peculiare campo o sistema di *stakeholders*, diverso per la natura dei soggetti di riferimento e anche per la loro importanza comparata.

È ad esempio evidente che proprio la natura delle procedure per le quali esse devono passare, o delle decisioni rilevanti per la loro sorte, conferiscono un ruolo primario a figure ed entità estranee alle più classiche raffigurazioni degli *stakeholders*. Basti pensare alla figura del prefetto o del presidente della sezione delle misure di prevenzione. Ma anche a quella del giudice delegato o dell'amministratore giudiziario. Tutti attori titolari di poteri di intervento sulla vita dell'azienda e che possono modificarne il corso, i quali agiscono in base alla propria biografia, alla propria cultura istituzionale, al proprio contesto di riferimento (fatto anche di rapporti di lealtà e affinità personali). La rete delle decisioni e valutazioni pubbliche immette dunque nel sistema, e con importanza primaria, delle variabili il cui andamento è fortemente correlato con il sistema pubblico, nelle sue varianti governative e nelle sue varianti giudiziarie, ma anche nelle sue varianti amministrative e legislative⁵.

Al tempo stesso un ruolo di rilievo sarà svolto da un tipo particolare di associazionismo, quello antimafia. La sua assenza o presenza, e anche

5 Si veda per l'interesse della ricostruzione empirica, Carlo Barbieri, *Le mani in pasta*, Editrice Consumatori, Bologna, 2005. Per un quadro sintetico di condizioni e attori esterni previsti sul piano normativo, Lorenzo Frigerio e Davide Pati (a cura di), *L'uso sociale dei beni confiscati. Book formativo 2007/08*, Ministero dell'Interno - Pon Sicurezza, Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, Roma, 2007

la qualità di quest'ultima, risulterà importante per il clima culturale in cui avverrà la conversione all'economia legale. Di indifferenza o di sostegno da parte degli attori pubblici, di rassegnazione alle eventuali pigrizie burocratiche o di denuncia delle stesse, di neutralità dei livelli politici superiori o di un loro impegno ad accompagnare il cammino dell'azienda⁶. Ma si è visto come un associazionismo vivo e determinato possa essere fondamentale anche per fare emergere le soggettività sociali ed economiche disponibili a rilevare l'impresa, soprattutto se questa si collochi in settori caratterizzati da basse barriere all'ingresso. E si potrebbe continuare con gli esempi, anche colorando in modo diverso le singole voci che normalmente completano il panorama degli *stakeholders* (si pensi solo a come si compone diversamente la nozione di "opinione pubblica" o alla diversità degli ingredienti che producono la nozione di "comunità").

Ma soprattutto occorre rilevare che in questo sistema viene a operare un soggetto del tutto estraneo alle normali previsioni teoriche, ossia il soggetto mafioso, nelle differenti versioni del boss, del clan o del sistema di potere. Si tratta di un elemento che non può essere ricondotto alla figura generale dei "concorrenti". La concorrenza, quando viene richiamata in letteratura, è costituita da un ventaglio più o meno largo di soggetti che competono sul mercato e che per questo sono interessati alle condotte dell'azienda e contribuiscono, con le proprie, a condizionarle. Il soggetto mafioso si caratterizza invece per avvertire un diritto di proprietà sull'azienda medesima e per il senso di offesa che nasce dallo spodestamento da tale diritto, con tutti gli atteggiamenti conseguenti verso le successive sorti dell'impresa: da un'ostilità esistenziale al desiderio di riappropriarsene. Di più: il soggetto mafioso colpito dall'intervento della legge è stato esso, sino a quel punto, al

6 Si veda su questo Nando dalla Chiesa, *La scelta Libera. Giovani nel movimento antimafia*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014 (con la collaborazione di Ludovica Ioppolo, Martina Mazzeo e Martina Panzarasa), cap. V

centro di un vero e proprio sistema di *stakeholders*⁷. È cioè portatore di relazioni che agiscono nel sistema attuale e che è in grado, *in una certa e variabile misura*, di mobilitare. Senz'altro sul versante privato, dai fornitori ai clienti, dalle banche ai dipendenti al mondo delle professioni. Ma anche sul versante pubblico, dall'amministrazione comunale ai partiti politici. E sviluppa dunque la propria competizione non sul piano del mercato, che gli sarebbe impossibile, ma sul piano del blocco socio-economico e culturale, si potrebbe dire sul piano politico, *di sistema*. E con la possibilità e disponibilità a ricorrere ad armi competitive (una fra tutte l'intimidazione fisica) non contemplate di norma dalla "concorrenza".

Questo occorre dunque avere chiaro quando si definisce la qualità del contesto di riferimento dell'azienda confiscata e che inizia la sua avventura nell'economia legale. Il che conduce a sottolineare un ulteriore fattore di quadro. Ed è la natura necessariamente assistita dell'azienda confiscata⁸. La dimensione, o addirittura la sola idea dell'assistenza, evoca naturalmente scenari di rendita e parassitismo inconciliabili con la cultura di mercato, la stessa che dovrebbe accogliere e riconvertire l'impresa in questione. Ma i casi di successo dimostrano come quest'ultima abbia bisogno di un accompagnamento sistematico, nel superamento dei problemi che nascono dalla sua situazione di paratenza e dalle caratteristiche ostili di contesto. Come persuadere una banca a non essere esigente nei suoi confronti *più* di quanto lo fosse quando la stessa era nelle mani del clan? Come convincere i fornitori a non ridurle i termini di pagamento? Come fare accogliere i suoi prodotti da una grande distribuzione che può essere localmente condizionata da interessi mafiosi? Sono tutte domande che riconducono al bisogno fisiologico di autorità "amiche" che affianchino l'impresa, e che lo facciano con intelligenza e convinzione. Per non parlare di

7 Umberto Santino e Giovanni La Furia, *L'impresa mafiosa. Dall'Italia agli Stati Uniti*, Franco Angeli, Milano, 1990; Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, cap. II; Nando dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano, 2012

8 Su questo si veda la discussione contenuta in Nando dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa*, cit., Cap. V ("L'impresa antimafiosa")

tutti i vincoli e i cavilli burocratici che possono essere accampati per ostacolarne l'azione, e che già normalmente vengono spesso accampati, in contesti corrotti, per scoraggiare le nuove imprese in grado di disturbare gli equilibri costituiti. Assistere vuol dire dunque assumersi una quota delle difficoltà che l'impresa è destinata ad affrontare non per propria incapacità o inettitudine, ma a causa della sua specificità "ontologica". È perciò importante che si colga il valore sociale della merce che essa alla fine metterà sul mercato, si tratti di un bene o di un servizio. Perché la merce, che sia cemento o cura medica o prodotti alimentari, sarà portatrice non solo di un valore di scambio ma anche di una speciale concentrazione di valori istituzionali ed etico-sociali: la punizione dell'accumulazione mafiosa, la delegittimazione dell'ideologia mafiosa (la mafia che dà lavoro), la capacità dello Stato e della società civile di vincere i poteri criminali⁹. La stessa opinione pubblica dovrà essere formata e orientata alla comprensione della partita giocata dall'azienda sequestrata o confiscata. Così da sapere interpretare correttamente il senso del suo affiancamento a opera di soggetti pubblici o privati-sociali, e non confondere la difesa di un interesse pubblico con l'ingiusta preferenza per un singolo operatore privato.

Risalta dunque la centralità del rapporto esistente tra l'impresa considerata e il suo ambiente sociale, le cui caratteristiche esercitano un'importanza fondamentale sulle sue chances di successo. In proposito è utile riprendere alcune osservazioni proposte da Arthur H. Cole, uno dei massimi studiosi del fenomeno dell'imprenditorialità e che nel secondo dopoguerra guidò presso il Research Center in Entrepreneurial History di Harvard un gruppo di economisti, storici e sociologi a uno studio sistematico del fenomeno imprenditoriale¹⁰.

Questo autore indicò, in un importante saggio pubblicato nel 1949¹¹,

9 *Idem*

10 Il lavoro di Cole viene inquadrato storicamente e teoricamente in Angelo Pagani, *Nuovi sviluppi dell'analisi imprenditoriale*, in Angelo Pagani (a cura di), *Il nuovo imprenditore*, Franco Angeli, Milano, 1967

11 Arthur H. Cole, *Entrepreneurship and Entrepreneurial History: The Institutional Setting*, in "Change and the Entrepreneur", Harvard University Press, Cambridge, 1949, pp. 85-107

alcuni fattori in grado di influenzare la capacità di successo dell'agire di impresa: 1) la sicurezza; 2) le relazioni politiche; 3) la disponibilità di capitale; 4) la conoscenza tecnica, giuridica o finanziaria; 5) l'informazione/comunicazione; 6) le circostanze politiche e sociali, sotto forma sia di istituzioni sia di *pratiche*; 7) la categoria dei fenomeni sociali, tra cui la qualità dei "portatori dei ruoli imprenditoriali". E proprio questi fattori possono essere presi in considerazione per analizzare il quadro complessivo in cui si muove colui al quale viene affidata l'impresa confiscata. Più propriamente essi possono essere rielaborati creativamente per cogliere sia le difficoltà operative che l'impresa considerata è chiamata ad affrontare sia le domande che la sua sfida indirizza al contesto socio-istituzionale. La sicurezza, anzitutto. Cole pensa ovviamente allo scenario alternativo della pace e della guerra. Pensa alla protezione delle persone e della proprietà dai conflitti e dalle rivoluzioni. Ma in questo caso il tema della sicurezza può essere diversamente declinato in relazione alle specificità storiche di un contesto altamente condizionato dall'intimidazione mafiosa¹². In che misura questa capacità di intimidazione viene contrastata per consentire all'impresa la certezza presuntiva di operare in un sistema pacifico, di tutela fisica delle sue prerogative? È dunque inevitabilmente questo il primo termine dello Schema di riferimento di cui si è parlato.

Al secondo posto tra i fattori rilevanti Cole mette le relazioni politiche. Egli vi ricomprende forme di relazioni molto diverse, dal favore reale (i "fornitori di sua Maestà") alle concessioni esclusive, dalle preferenze nei contratti di guerra alla corruzione. Nel nostro caso però le relazioni politiche giocano un ruolo diverso. Non esprimono privilegio o corruzione ma, al contrario, sensibilità civile e spirito di legalità. Tutta la giovane storia dei beni e delle aziende confiscate è segnata dal maggiore o minore coinvolgimento morale delle istituzioni politiche nella sfida che il loro "riuso" rappresenta. L'atteggiamento dei partiti politici, la convinta condivisione della sfida da parte di un ministro competen-

12 La letteratura sull'intimidazione mafiosa è ormai sterminata. Ma è sempre bene riandare all'origine: Leopoldo Franchetti, *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Ed. Barbera, Firenze, 1877 (oggi Donzelli, Roma, 1993, con introduzione di Paolo Pezzino)

te, la consapevolezza di una commissione parlamentare, ma anche di un'amministrazione comunale, sono tutti elementi di quadro che possono spingere in direzioni opposte le chances di successo dell'impresa.

Anche la disponibilità di capitale gioca un ruolo fondamentale. L'autore è dichiaratamente influenzato dall'impianto schumpeteriano, che vede nel capitale bancario una condizione essenziale dell'innovazione e dello sviluppo¹³. I casi empirici osservati indicano come la disponibilità di liquidità sia condizione necessaria per realizzare quella specialissima forma di innovazione costituita dalla conversione alla legalità di un'impresa mafiosa. Per gestire la fase del passaggio, per salvare l'impresa nella fase cruciale. E come l'atteggiamento del sistema bancario, se ostile/restrittivo (o anche distaccatamente notarile) piuttosto che aperto/ collaborativo, sia in grado di influenzare decisamente l'esito della sfida.

Naturalmente la disponibilità di conoscenze tecniche, giuridiche e finanziarie si pone anch'essa come elemento discriminante per il successo. Le imprese, di norma, possono seguire l'istinto creativo in una prima fase. Ma nei momenti difficili, in cui occorre ricomporre a funzionalità unitaria le diverse variabili (tecniche, organizzative, di mercato, relazionali), necessitano di un patrimonio di conoscenze specifiche anche piuttosto affinato. Questa considerazione apre il dibattito su quali siano, per il particolare tipo di imprese di cui si parla, le conoscenze da privilegiare. Se, per semplificare, siano più utili quelle dell'amministratore giudiziario o quelle dell'imprenditore. È un tema di dibattito che attraversa da alcuni anni il mondo accademico, professionale e imprenditoriale italiano. Alcuni dei casi analizzati dal gruppo di ricerca (si pensi solo al caso dell'hotel Gianicolo di Roma) segnalano che le differenti tipologie di conoscenze possono anche integrarsi in un'unica figura di amministratore dotato di spirito imprenditivo, e che in ogni caso l'impresa non può prescindere da alcuna delle dimensioni indicate del sapere aziendale. Da qui la assoluta necessità che essa venga

13 Paolo Sylos Labini, *Introduzione all'edizione italiana*, in Joseph Schumpeter, *Teoria dello sviluppo economico*, Sansoni, Firenze, 1971 (pp. VII-XXVI)

comunque affidata in gestione sulla base di una scrupolosa osservanza del criterio meritocratico e delle capacità individuali.

Il tema dell'informazione e della comunicazione porta invece a valutare in tutta la sua importanza il requisito della certezza delle informazioni. Cole pensa alle informazioni sui mercati, sui prezzi, sulle ragioni di scambio. Qui invece occorre pensare piuttosto al bisogno che l'impresa ha di operare in un quadro certo dal punto di vista legislativo, di agire sulla base di informazioni attendibili e complete circa il sistema di opportunità e vincoli in cui opera, circa le indicazioni, anche normative, a cui debbono attenersi i suoi differenti *stakeholders*, ovvero al bisogno di non operare in un contesto nebuloso ed eccessivamente dipendente dalle intenzioni e dalle culture degli attori di sistema. Quest'ordine di considerazioni conduce direttamente alle circostanze politiche e sociali, che Cole analizza acutamente nella doppia prospettiva delle istituzioni e delle *pratiche*. Quali sono, al di là delle leggi, le pratiche sociali effettivamente dominanti con cui deve fare i conti un'impresa confiscata? Quali i tempi delle procedure, quali le priorità istituzionali, quali le disponibilità collettive a partecipare al senso della sfida? Quali i sostegni e quali gli ostruzionismi? Lo scenario delle imprese che abbiamo definito "sommese", "salvate" o "sospese" è disegnato appunto sia dalle istituzioni sia dalle pratiche sociali. Sono queste ultime, in fondo, che possono portare (come nel caso della "Wall Street" di Lecco) una pizzeria a riaprire - fra l'altro con la stessa identità di pizzeria - solo dopo vent'anni. Vi è infine la più ampia categoria dei fenomeni sociali, nei quali Cole riconosce un ruolo primario ai portatori dei ruoli imprenditoriali. Per quel che riguarda le aziende confiscate, la questione è riconducibile al tema delle conoscenze e degli atteggiamenti culturali richiesti ai nuovi responsabili della gestione. In parte, come si dirà tra poco, essa è però anche riconducibile alla capacità della collettività *in quanto tale* di esprimere un proprio e più generale ruolo imprenditoriale.

Siamo così giunti all'ultimo tornante dello Schema teorico di riferimento elaborato a partire dall'analisi dei casi specifici. Nel senso che

diventa teoricamente fecondo impostare a questo punto un corretto rapporto tra la dimensione dell'approvazione sociale e la dimensione della devianza, che qui ribattezzeremo dell'*eresia*. La letteratura specialistica ha infatti conosciuto due importanti filoni di studi sul rapporto tra imprenditorialità e contesto sociale. Filoni che hanno prodotto altrettanti modelli interpretativi sullo sviluppo storico degli atteggiamenti imprenditoriali. Il primo si può fare rimontare ad autori come David S. Landes¹⁴ e John E. Sawyer¹⁵, che sottolineano l'importanza dell'approvazione sociale nella produzione di orientamenti e condotte imprenditoriali. In particolare Sawyer mette a confronto l'esperienza storica della Francia e quella degli Stati Uniti. Ed evidenzia il ruolo giocato negli Stati Uniti dall'assenza di retaggi feudali nel favorire la liberazione degli spiriti imprenditoriali. Retaggi che hanno invece pesato sull'esperienza francese, dove una definizione del prestigio fondata sulla terra, sulle armi e sulla religione ha secolarmente scoraggiato e ridotto a talento di rango minore quello dell'uomo d'affari. Da qui gli Stati Uniti come culla del mito della mobilità sociale, del self-made-man e della libertà di mercato.

Il secondo filone si può invece fare rimontare orientativamente ad autori come Alexander Gerschenkron¹⁶ e a Bert F. Hoselitz¹⁷, che hanno tratto dalle proprie analisi e ricerche le tesi rispettive che l'imprenditorialità possa ben nascere in presenza di disapprovazione sociale o che addirittura nasca più facilmente (in quanto devianza dalle strutture normative dominanti) all'interno delle minoranze etniche e religiose. La spiegazione del fenomeno può essere così riassunta. Le minoranze sono per definizione più lontane dal cuore del potere e dalle conven-

14 David S. Landes, *French Business and the Businessman: A Social and Cultural Analysis*, in "Modern France", 1951, pp.334-353

15 John E. Sawyer, *The Entrepreneur and the Social Order: France and the United States*, in "Men in Business", 1952, pp. 7-22

16 Alexander Gerschenkron, *Atteggiamenti sociali, imprenditorialità e sviluppo economico*, in Angelo Pagani (a cura di), cit, pp. 263-284 (ediz. orig. 1953). Vedi anche Alexander Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1975

17 Bert F. Hoselitz, *Main Concepts in the Analysis of the Social Implications of Technical Change*, in Bert F. Hoselitz e Wilbert E. Moore (edd), *Industrialization and Society*, UNESCO Mount, 1963, pp. 11-31

zioni che esso elabora e di cui si nutre. Perciò possono più facilmente esprimere atteggiamenti devianti, poiché i prezzi che ne sopportano sono decisamente meno rilevanti proprio sul piano sociale. Le stesse fortune delle famiglie ebraiche negli affari e nei commerci sarebbero favorite da questa condizione di minorità. Gerschenkron fa riferimento anche alle fortune dei servi emancipati nella Russia del XIX secolo. In tale prospettiva l'imprenditorialità si rappresenta alla stregua di una eresia. Entrambi i filoni poggiano di fatto su ricerche storiche e su impianti concettuali solidi.

Da qui il dilemma apparente che ne viene per la ricerca. L'imprenditorialità si rappresenta come frutto dell'approvazione sociale o come espressione di marginalità culturale? Come modalità dominante o come eresia? In realtà i due approcci non si contraddicono. Si può sostenere infatti che laddove l'approvazione sociale sia larga e culturalmente radicata l'imprenditorialità costituisca tendenzialmente fenomeno più diffuso. E che invece laddove gli affari siano visti dalle élites con sospetto o disincanto l'imprenditorialità tenda a fiorire nei luoghi più lontani dalle istituzioni del potere.

Come si può ora applicare questa importante discussione al campo della nostra ricerca, ovvero al tema delle imprese confiscate alle organizzazioni mafiose? La ricerca dimostra senza dubbio che tali imprese si avvantaggiano *decisivamente* di un alto livello di approvazione sociale. Le loro possibilità di successo sul mercato legale si alzano infatti considerevolmente quando intorno al loro progetto si verifichi la cooperazione consapevole di una ricca e variegata pluralità di attori, ciascuno impegnato alla realizzazione della propria specifica funzione. E soprattutto quando il sistema legislativo, il sistema politico, le istituzioni economiche, la comunità circostante, dalla stampa alle associazioni, guardino al progetto di queste imprese come a una occasione di riscatto collettivo e di promozione economica e sociale. Tuttavia l'azione collettiva esercitata a loro sostegno presenta sempre delle defezioni, esprime cioè di norma un'incompletezza degli intenti e degli attori chiamati all'appello. Spesso, anzi, è chiamata a misurarsi con le

vischiosità e i retaggi del potere mafioso, pronto a giocare con determinazione e senso strategico le sue chances per impedire il successo del progetto “sovversivo”. Per usare un’espressione sportiva, spesso questa azione collettiva “gioca in trasferta”. Ed è proprio in questo contesto che si chiarifica la natura di sfida del progetto, il suo essere eresia (totale, parziale) rispetto a un sistema di valori, a un lascito storico, a una gamma intera e sfumata di convenzioni culturali.

Insomma, l’approvazione sociale si materializza in forma incompleta e minoritaria e deve praticare l’eresia. E nel farlo tramuta i suoi portatori (riecco i portatori di ruoli imprenditoriali di Cole) in soggetto collettivo: soggetto imprenditoriale a tutto tondo, pur in una diversificazione delle funzioni in cui la più generale funzione imprenditoriale si articola. *Imprenditore collettivo*¹⁸, dunque. Ed è da questa fondamentale acquisizione teorica che discendono il senso e il valore delle raccomandazioni contenute nelle pagine seguenti. Sono queste ultime che, integrando lo Schema di riferimento teorico, vanno a costituire quello che abbiamo definito il Modello teorico integrato, da intendersi come il concentrato dei frutti concettuali e delle indicazioni operative della ricerca.

18 Nando dalla Chiesa, *L’impresa mafiosa*, cit, Cap. V. Sul concetto di “impresa collettiva” e di “imprenditorialità collettiva” vedi anche Nando dalla Chiesa, *Profili sociali della comunicazione di impresa*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 45-47

4.2 LO SCHEMA DI RIFERIMENTO TEORICO

GLI ELEMENTI COMPOSITIVI: UNA SINTESI

1. LA TEORIA DEGLI STAKEHOLDERS DI FREEMAN

2. IL RAPPORTO TRA IMPRESA E AMBIENTE

3. IL RAPPORTO TRA CRIMINALITÀ MAFIOSA E AMBIENTE

4. L'IMPRESA CONFISCATA COME IMPRESA ASSISTITA (DIMENSIONE DELLA SFIDA)

5. LA TEORIA DEGLI ELEMENTI AMBIENTALI DI COLE

6. IL RAPPORTO TRA APPROVAZIONE SOCIALE E DEVIANZA/ERESIA

7. LA TEORIA DELL'IMPRENDITORIALITÀ COLLETTIVA

5. LINEE GUIDA E RACCOMANDAZIONI

5.1 RACCOMANDAZIONI PER L'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO E PER IL TRIBUNALE SEZIONE MISURE DI PREVENZIONE

5.1.1 Inquadramento normativo ed ambito di applicazione

Il Decreto Legislativo 6 settembre 2011 n. 159 al Libro I disciplina in modo organico il procedimento di prevenzione che prevede l'adozione di un *corpus* unico di norme, idoneo a regolare tutte le fasi che vanno dall'ablazione del bene alla sua destinazione.

Tali fasi possono essere esemplificativamente descritte in questi termini:

- I. ABLAZIONE DEL BENE IN VIA PROVVISORIA (SEQUESTRO) con la Gestione temporanea a cura di un amministratore giudiziario nominato dal Tribunale, sezione misure di Prevenzione;
- II. ABLAZIONE DEL BENE IN VIA DEFINITIVA (CONFISCA DEFINITIVA, ossia non più soggetta ad impugnazione) il bene passa sotto l'egida dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- III. DESTINAZIONE DEL BENE a cura dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata secondo i criteri fissati dall'art. 48 Codice Antimafia.

Prima del codice antimafia, l'intera disciplina dell'amministrazione dei beni sottoposti a misura patrimoniale cautelare era disciplinata da due

esigui articoli delle disposizioni attuative del codice di procedura penale (artt. 104 e 104 bis), i quali si rimettevano semplicemente alle modalità di esecuzione del sequestro in sede civilistica, salvo eventuali specifiche indicazioni contenute nel provvedimento di nomina (es: obbligo dell'amministratore/custode di relazionare periodicamente, indicazione del limite di valore degli atti da considerarsi di straordinaria amministrazione, ecc.).

Il Codice Antimafia rappresenta, dunque, uno strumento completo e complesso che - per la prima volta nell'ordinamento italiano - traccia con precisione le coordinate dei poteri ed i doveri gravanti in capo all'Autorità giudiziaria competente ed in capo all'Amministratore giudiziario da essa nominato.

Alla luce di quanto emerso nel corso della ricerca ICARO proponiamo delle raccomandazioni con particolare riferimento alle figure dell'Amministratore giudiziario e del Giudice, inteso come componente del Tribunale, sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Il ruolo di tali soggetti (Amministratore e Organo giudiziario) muta e varia a seconda della fase di intervento, con interrelazioni di competenze e necessità di coordinamento.

La portata innovativa del Codice, in tal senso, assume un valore pregnante se si considera che esso, non si applica solo ai procedimenti di prevenzione, ma, per espressa previsione normativa anche ai determinati procedimenti penali concernenti i sequestri disposti in ordine all'ablazione in sede penale. L'art. 1, comma 190, della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 ha, difatti, aggiunto il comma 4 bis all'art. 12 *sexies* d.l. n. 306/92, conv. dalla l. n. 356/92, secondo cui trovano applicazione le norme previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, anche ai casi di sequestro e confisca previsti dai commi da 1 a 4 del presente articolo, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3 *bis*, del codice di procedura penale.

L'uniformazione della disciplina in materia di gestione ed amministrazione consente di applicare il Codice Antimafia sia con riferimenti alla gestione ed amministrazione in senso stretto (Titolo III), sia con riferimento alla tutela dei terzi (Titolo IV), come recentemente riconosciuto dalla Corte di Cassazione Penale, Sez. I, Sentenza 23 marzo 2016, n. 12362.

Tale premessa serve a rendere fruibili le seguenti raccomandazioni non solo dall'amministratore giudiziario nominato ai sensi della disciplina prevista dal Codice Antimafia, ma anche dall'amministratore nominato nei provvedimenti cautelari penali nei procedimenti sopra indicati.

5.1.2 Raccomandazioni per l'Amministratore giudiziario e l'Autorità giudiziaria competente nella prima fase

Nella prima fase, quella che va dall'emanazione del decreto di sequestro alla raggiunta definitività del decreto di confisca, i due attori (Amministratore giudiziario ed Autorità giudiziaria) vedono contemplata la pienezza dei reciproci poteri, competenze e responsabilità in materia di gestione integrata dei beni sottoposti alla misura di prevenzione.

5.1.2.1 Vademecum per l'Autorità Giudiziaria (Tribunale in funzione di misure di prevenzione o G.I.P. per il procedimento penale)

Gli adempimenti dell'Autorità Giudiziaria (Tribunale sezione misure di prevenzione e Giudice Delegato, ufficio del P.M. o Gip nei procedimenti penali) si ricavano dalle norme concernenti i presupposti di applicazione delle misure e parzialmente da quelle concernenti l'attività gestoria in senso stretto.

Il tessuto normativo di riferimento lascia talvolta irrisolte o non adeguatamente trattate alcune questioni di natura pratica. Lo iato è stato colmato dalle prassi ideate dagli Uffici giudiziari e personalmente dai Presidenti di sezione particolarmente illuminati, che di seguito si ri-

portano:

- **sulla valutazione dei requisiti oggettivi e soggettivi per l'applicazione della misura patrimoniale:** si rimanda alla migliore giurisprudenza per la valutazione dei canoni della sproporzione, della disponibilità diretta ed indiretta e si segnala il trend crescente concernente l'applicazione della misura patrimoniale al soggetto portatore di pericolosità seriale per i reati correlati all'evasione fiscale. Si segnalano le linee direttrici delle ultime e recenti sentenze della Corte di Cassazione (Sez. 1, Sentenza n. 31209 del 2015 - Sez. U, Sentenza n. 4880 del 26/06/2014);
- **sulla misura applicata a beni immobili:** prestare particolare attenzione alle verifiche relative alle risultanze catastali. Sono soventi errori nell'indicazione dei riferimenti, con possibili coinvolgimenti di porzioni estranee alla procedura, con conseguente motivo di impugnabilità dei decreti. Gli errori di trascrizione, genericamente, derivano dall'attività di indagine, pertanto si rende opportuno procedere ad un controllo tecnico per cristallizzare il modo corretto l'identificazione dei beni oggetto di misura;
- **sulla misura concernente società di capitali:** verificare che al sequestro della totalità delle quote sociali, si affianchi anche il sequestro del patrimonio e dell'azienda, in quanto non sono infrequenti misure che colpiscono solo le quote sociali e, in attesa della nomina sostitutiva dell'amministratore civilistico ante sequestro, vengano ad essere sottratti beni afferenti al patrimonio sociale, non pedissequamente individuati. Diversamente, il sequestro di tutti i beni del patrimonio, consente di comprendere anche beni non specificatamente rubricati ed eventualmente rinvenuti in sede di immissione in possesso;
- **sulla misura concernente società di capitali:** sollecitare l'Amministratore Giudiziario alle valutazioni circa l'indizione dell'assemblea per la revoca dell'amministratore civilistico, quando dall'attività di indagine emergono già elementi tali da farne presupporre la con-

tinuità rispetto al proposto;

- **sull'indicazione del nominativo del Giudice delegato** (nel caso di Tribunale in funzione di prevenzione): affidare espressamente allo stesso anche il ruolo di giudice relatore, in modo che effettivamente in capo ad un medesimo soggetto si concentri il patrimonio informativo concernente la storia della procedura dalla genesi sino ai singoli interventi di gestione autorizzati in ordine alle esigenze di amministrazione straordinaria;
- **sull'organizzazione di cancelleria**: mettere in contatto la cancelleria del Giudice delegato con l'Amministratore giudiziario, fornendo alla stessa i riferimenti anche del pool di gestione (coadiutori dell'Amministratore giudiziario), in modo che le istanze relative alla prosecuzione dell'attività d'impresa vengano trattate con priorità;
- **sul monitoraggio dell'immissione in possesso**: consentire l'immissione in possesso dell'Amministratore giudiziario sin dall'esecuzione del sequestro, anche mediante la presenza dei coadiutori nei diversi siti, in modo da consentire il sopralluogo tempestivo, il repertorio fotografico, i verbali di individuazione dei soggetti effettivamente operanti nelle aziende al momento del sequestro;
- **sulla selezione dell'Amministratore Giudiziario**: con il provvedimento che dispone il sequestro dei beni riconducibili al proposto, il Tribunale nomina l'amministratore giudiziario scelto fra gli iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 35, comma 2, Codice antimafia. L'Albo degli amministratori è disciplinato dalle seguenti fonti:

a) Decreto Legislativo 4 febbraio 2010, n. 14

Istituzione dell'Albo degli Amministratori Giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.38 del 16 febbraio 2010);

- b) Entrata in vigore del provvedimento: 3 marzo 2010;
- c) Decreto Ministeriale 19 settembre 2013 n. 160

Iscrizione nell'Albo degli Amministratori Giudiziari di cui al D. Lgs. 14/2010 e modalità di sospensione e cancellazione dall'Albo e di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2014). Dal 30 maggio 2016, avvocati e commercialisti interessati, per iscriversi all'Albo degli amministratori giudiziari, devono presentare domanda online, accedendo al portale dei servizi telematici della giustizia <https://pst.giustizia.it/>

L'Albo formalmente introdotto con il D. Lgs. n. 14/2010 (G.U. 16.2.2010) è costituito da due sezioni: una sezione ordinaria, riguardante i professionisti abilitati all'amministrazione di beni (mobili, immobili, crediti. ecc.) diversi dalle aziende/società; e una sezione di esperti di gestione aziendale, ai quali il Tribunale deve fare riferimento nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende (art. 41, c. 1).

Nella prassi, in caso di procedure qualitativamente e/o quantitativamente complesse (ad es. in presenza di una o più aziende/società), il Tribunale nomina normalmente più amministratori giudiziari, anche con differenti professionalità, impartendo inoltre, ai sensi dell'art. 40, c. 1, le direttive di gestione impartite dall'ANBSC ai sensi dell'art. 112, c. 4, lett. a) del codice antimafia.

Fra i criteri indicati dalle suddette norme, appare chiaro prediligere i seguenti criteri di selezione del professionista:

- a) comprovata professionalità, desunta dalla pregressa esperienza e dal possesso di titoli di studi specializzati nella gestione delle crisi d'impresa e nella particolare amministrazione dei compendi oggetto di misura pe-

- nale o di prevenzione (alla logica liquidatoria e statica della curatela fallimentare deve sostituirsi una logica dinamica gestoria, che deve essere già propria del professionista incaricato);
- b) criterio della vicinanza rispetto al bene (con possibilità di coadiuzione in caso di procedure che coinvolgono sedi territoriali diversamente dislocate);
 - c) criterio della formazione: sono da prediligere soggetti formati con specifico riferimento alla natura dei beni soggetti alla misura, al procedimento di prevenzione ed alla finalità sociale o istituzionale del riutilizzo;
 - d) sulla rotazione degli incarichi, tenere in considerazione non solo il dato numerico delle procedure ma in concreto l'impegno che esse concretamente richiedono, in modo da temperare la circolazione degli incarichi con la possibilità di consentire ai professionisti di specializzarsi in questo settore, in modo da svolgerlo in via quasi esclusiva, per essere interlocutori validi ed efficaci dell'Autorità giudiziaria;
- **sulla nomina dei coadiutori:** l'art. 35, comma 4, stabilisce che giudice delegato può autorizzare l'amministratore giudiziario a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati. Si rende opportuna la costituzione presso i Tribunali di White lists di coadiuzione che possano contemplare le figure maggiormente e tipicamente coinvolte nella gestione: consulenti del lavoro, contabili, consulenti di settore (agronomi, manager, ingegneri gestionali) che possano comprovare non solo la competenza nel ramo di riferimento ma anche una formazione specifica in materia di misure patrimoniali e procedimento di prevenzione.

5.1.2.2 Vademecum per l'Amministratore Giudiziario

- **Sull'esecuzione del sequestro:** genericamente, stante il rapporto fiduciario tra l'amministratore giudiziario e l'Autorità Giudiziaria procedente, la fase dell'esecuzione del sequestro viene pre-concordata con il professionista stesso, specie nel caso di sequestri quantitativamente rilevanti e afferenti diverse tipologie di beni (beni mobili, immobili, crediti, aziende, quote societarie, ecc.), spesso dislocati in diversi territori. In questi casi è, infatti, necessario garantire il più possibile la presenza dell'amministrazione giudiziaria nella fase esecutiva, anche per mezzo di coadiutori all'uopo incaricati. Nel caso di sequestro di immobili e di aziende, si segnala l'opportunità di redigere, in sede di esecuzione, appositi verbali indicanti lo stato dei luoghi, i beni mobili ed i documenti rinvenuti, le persone fisiche presenti etc.. Tali verbali rappresentano una sorta di "fotografia" del patrimonio aziendale sottoposto alla misura al momento del sequestro e saranno utili ai fini delle relazioni (iniziale e finale) cui è tenuto l'amministratore, oltre che in caso di eventuali contestazioni che dovessero sorgere in futuro in merito alla gestione posta in essere nel corso dell'amministrazione giudiziaria.
- **Sulla nomina dei coadiutori:** l'art. 35, comma 4, stabilisce, in generale, che il giudice delegato può autorizzare l'amministratore giudiziario a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati.
- **Sui poteri specifici dell'Amministratore giudiziario:** si rimanda al dettato normativo dell'art. 35, secondo il quale "L'amministratore giudiziario riveste la qualifica di pubblico ufficiale e deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio. Egli ha il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati nel corso dell'intero procedimento, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi". Tali previsioni, assumono, invece, particolare rilevanza, sia per i poteri attribuiti all'amministratore giudiziario dalla normativa in

esame, sia in relazione alle conseguenti responsabilità. I termini “custodia”, “conservazione” ed “amministrazione” implicano una crescente competenza in termini funzionali:

- a) “custodire” significa detenere sotto la propria responsabilità, ma normalmente senza necessità di particolari atti;
 - b) “conservare” è una forma di custodia c.d. “attiva”, ossia connotata da saltuari interventi finalizzati ad evitare la dispersione del bene (es: conservazione di un immobile, per il quale è necessario, talvolta, effettuare lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria);
 - c) “amministrare” è attività dinamica che implica una gestione attiva al fine di tentare di conseguire utili ed incrementare il valore del bene. Con riferimento alle gestioni “aziendali”, la redditività è obiettivo intrinseco della gestione stessa; per gli altri beni, quali principalmente gli immobili, si rende necessario conseguire una redditività di ritorno, data dalla possibilità di chiedere l’indennità di occupazione al prevenuto ovvero di locare il bene.
- ***Sull’attività del proposto e dei familiari:*** in passato l’attività del proposto e dei familiari era tollerata, specie nel caso di sequestri afferenti piccole realtà imprenditoriali, improntate sulla figura del soggetto colpito dalla misura. Il Codice Antimafia recide questo legame prevedendo all’art. 35 che “Non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, né le persone condannate ad una pena che importi l’interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione. Le stesse persone non possono, altresì, svolgere le funzioni di ausiliario o di collaboratore dell’amministratore giudiziario”. Tale previsione, certamente in linea con la normativa sulla prevenzione, se interpretata in modo restrittivo può, tuttavia, determinare seri problemi in relazione alla continui-

tà aziendale, specie nelle prime fasi del sequestro di aziende, normalmente di medio-piccole dimensione, la cui conduzione, come detto, sia legata principalmente all'attività dei citati soggetti. In questi casi, sempre allineandosi ad una interpretazione restrittiva dell'art. 35, c. 3, possono configurarsi per l'amministrazione giudiziaria le seguenti alternative risolutive:

- e) Individuare delle figure professionali idonee a sostituire tempestivamente i citati soggetti apicali dell'azienda;
- f) percorrere la strada dell'affitto dell'azienda o del ramo d'azienda ad imprenditori terzi;
- g) relazionare al Tribunale, ai sensi dell'art. 36, comma 1, lett. e), con riferimento all'impossibilità di proseguire l'attività d'impresa.

La soluzione sub b) deve contemplare paradigmi contrattuali elastici o quantomeno adattabili agli esiti della procedura. Ad esempio introducendo una clausola di restituzione del bene a 6 mesi in caso di revoca del sequestro, in modo da evitare che i locatari siano costretti ad intrattenere rapporti con i soggetti proposti.

- ***Sull'utilizzo dei beni da parte del proposto e/o dei suoi familiari:*** mutuando le previsioni contenute dalla normativa fallimentare a beneficio del fallito, l'art. 40, c. 2 prevede che il giudice delegato possa adottare, nei confronti della persona proposta alla procedura e della sua famiglia, i provvedimenti indicati dall'art. 47 R.D. 16.3.1942, n. 26738, quando ricorrono le condizioni ivi previste.

In definitiva, il giudice delegato potrà concedere:

- un sussidio a titolo di alimenti al proposto alla misura di prevenzione e alla sua famiglia;
- l'uso dell'immobile sequestrato, se utilizzato dal proposto e/o dalla sua famiglia, prevedendosi in questo caso che "il beneficiario provvede a sua cura alle spese e agli oneri inerenti l'unità immobi-

liare”, con esclusione di “ogni azione di regresso”.

Inoltre per le finalità di cui sopra e, soprattutto, con riferimento alla concessione in uso dell’immobile a favore del proposto o dei suoi familiari, è importante che l’amministratore giudiziario, congiuntamente alla P.G. delegata per l’esecuzione del sequestro ai sensi dell’art. 21, provveda a notificare immediatamente il Giudice Delegato in merito alla situazione dell’immobile o degli immobili sequestrati al proposto (anche se eventualmente intestati a soggetti terzi, considerati prestanome dello stesso proposto), in quanto potrà accadere – tale situazione si è riscontrata più volte –, che, in caso di sequestro di più immobili, in luogo del mantenimento dell’utilizzo di un immobile particolarmente prestigioso in capo al proposto e/o ai suoi familiari, a quest’ultimo sia concesso in uso un immobile di minori dimensioni e pregio, ma comunque sufficiente per le necessità familiari.

- **Sull’occupazione degli immobili in generale:** con riferimento agli immobili, si segnala come l’amministrazione degli stessi sia fortemente influenzata dalla presenza o meno di persone nell’immobile al momento dell’esecuzione del sequestro, presenza che deve essere progressivamente e giuridicamente risolta per consentire un regolare processo di riutilizzo:
 - Se il bene è occupato sulla base di un titolo che autorizza la prosecuzione della detenzione, come nel caso di titolari di diritti personali di godimento con titolo con data certa anteriore al sequestro, questi soggetti continuano nel rapporto, versando il canone di locazione all’amministratore giudiziario. Con la definitività della confisca, i diritti reali di godimento si estinguono e i contratti aventi ad oggetto i diritti personali di godimento si sciogliono con attribuzione ai titolari, in prededuzione di un equo indennizzo;
 - Nel caso in cui l’immobile sia occupato dal proposto il tenore letterale dell’art. 21 d.lgs. n. 159/11 prevede lo sgombero, in quanto la legge lo considera un soggetto spossessato dal

vincolo giuridico del sequestro e, pertanto, “privo di titolo”. Il giudice delegato può adottare nei confronti della persona sottoposta alla procedura e della sua famiglia, i provvedimenti previsti dall’art. 47 l. fall. «quando ricorrano le condizioni ivi previste». Questa disposizione prevede la possibilità di concedere oltre al sussidio, l’assegnazione della “casa di proprietà” qualora vengano a mancare al soggetto i mezzi di sussistenza. Tuttavia, il beneficiario del decreto di assegnazione provvede a sue cure alle spese e agli oneri inerenti l’unità immobiliare, con esclusione di ogni azione di regresso;

- Nel caso si riscontri, poi, la presenza di un formale intestatario, che in realtà si era interposto per sottrarre il bene alla falcidia del sequestro, esso viene considerato – al pari del proposto – senza titolo, per cui allontanato;
- Nell’ipotesi, invece in cui l’immobile sia occupato da terzi estranei all’attività criminale, ma privi di titolo, si procede allo sgombero, salvo che sia stipulato un contratto di locazione, con l’autorizzazione del giudice delegato al versamento dei ratei all’amministrazione giudiziaria;
- Quando, poi, all’esito di tutte le sopra esposte analisi, si verifichi che l’immobile non sia occupato ovvero si liberi nel corso dell’amministrazione dovrà normalmente essere locato al fine di incrementare la redditività dei beni.
- **Sulle autorizzazioni per attività straordinaria:** nell’ambito delle proprie funzioni, l’amministratore giudiziario, nominato ai sensi dell’art. 35 del codice antimafia, può porre in essere tutti gli atti di ordinaria amministrazione funzionali alla gestione dello specifico bene (aziendale e non), mentre, per gli atti di straordinaria amministrazione, necessita della specifica autorizzazione del Giudice Delegato ex art 40, comma 3. Il successivo art. 41, c. 2, prevede una simile disciplina anche nel caso di sequestro di aziende. Tali norme hanno l’evidente finalità di consentire una proficua e

snella gestione da parte degli amministratori giudiziari e, dall'altro lato, di evitare che questi ultimi possano porre in essere attività straordinarie, senza il preventivo vaglio del Giudice delegato. In quest'ottica si rende necessario stabilire un rapporto di continuo scambio informativo fra Amministratore e Giudice delegato, anche perché la distinzione tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione non è sempre agevole. Il richiamato art. 41, c. 3 conferma, peraltro, che non esiste un criterio oggettivo per distinguere gli atti di ordinaria da quelli di straordinaria amministrazione, tenuto conto che la norma stessa prevede un diverso criterio a seconda della tipologia di azienda, della sua attività ecc.: è evidente che acquistare un macchinario può essere un'attività ordinaria in una impresa con numerosi e rilevanti appalti, con un fatturato di decine di milioni di euro e in cui l'acquisto stesso si presentasse con una certa ricorrenza; mentre, al contrario, si tratterebbe di un atto straordinario in una piccola impresa edile, con un basso fatturato ecc.. È, quindi, importante valutare il contesto in cui opera l'azienda, laddove è lo stesso Giudice Delegato che, tenuto conto dei richiamati fattori (tipologia azienda, operatività ecc.), "può" indicare un limite di valore che valga da spartiacque tra atti di ordinaria ed atti di straordinaria amministrazione. Per altro verso è, invece, necessario non abusare del ricorso alle preventive autorizzazioni del Giudice Delegato, tenuto conto che, in presenza di un'operatività quantitativamente ricorrente, il Giudice sarebbe poi sommerso da eccessive (e forse superflue) richieste;

- **Sul registro della procedura e le contabilità aziendali:** uno dei primi adempimenti che deve porre in essere l'amministratore giudiziario, nominato ai sensi dell'art. 35, è l'acquisto e vidimazione del c.d. registro della procedura, già previsto dalla precedente normativa (art. 1, DM n. 293 del 1.2.1991) e ora disciplinato dal codice antimafia all'art. 37. Al riguardo, fermo restando che, ad oggi, non si è ancora pervenuti all'emanazione del decreto ministeriale che dovrebbe disciplinare le specifiche modalità di tenuta del registro, si rappresenta che, nella prassi tale registro era simile, quanto a

forma e contenuto, a quello previsto dal R.D. 16.3.1942, n. 267 per i curatori fallimentari. Allo stato dell'arte, quindi, in assenza delle disposizioni attuative circa le modalità di tenuta del registro della procedura, l'amministratore giudiziario deve acquistare e depositare in cancelleria, ai fini delle vidimazione da parte del Giudice Delegato, un registro della procedura ove annotare le principali operazioni poste in essere e distinguendo tali annotazioni per ciascun proposto e bene sequestrato. Il registro è uno strumento utile anche alla valutazione da parte dell'Autorità Giudiziaria dell'attività svolta dall'amministratore giudiziario. In estrema sintesi il registro della procedura dovrebbe rappresentare una sorta di registro diacronico dell'attività dell'amministratore, con la duplice funzione di permettere le successive rendicontazioni dell'amministratore stesso (relazioni periodiche e rendiconto finale) e di consentire le opportune valutazioni da parte dell'Autorità giudiziaria (anche ai fini della quantificazione del compenso);

- ***Sull'obbligo di segnalazione ulteriori beni:*** secondo l'art. 35 comma, 6, l'amministratore giudiziario deve segnalare al giudice delegato l'esistenza di altri beni che potrebbero formare oggetto di sequestro di cui sia venuto a conoscenza nel corso della sua gestione. Tale funzione si manifesta genericamente nelle fasi originarie dell'immissione in possesso, ovvero può essere integrata nel corso dell'attività di gestione. La prassi impone di non attendere le relazioni periodiche per segnalare la presenza di beni ulteriori, ma di farne tempestiva segnalazione con apposita istanza, nella quale evidenziare l'urgenza nell'oggetto e comunicazione per conoscenza anche alla Procura della Repubblica originariamente proponente;
- ***Sulle relazioni ex artt. 36 e 41:*** la relazione sui beni sequestrati rappresenta uno dei principali adempimenti formali in capo all'amministratore/custode giudiziario, in quanto tale documento, da un lato consente all'Autorità Giudiziaria (Tribunale, Giudice Delegato e Ufficio del P.M., ma anche alla Polizia Giudiziaria) di conoscere

dettagliatamente i beni effettivamente appresi nell'ambito della specifica procedura rispetto a quelli indicati nel decreto di sequestro e, dall'altro lato, rappresenta, se redatta in modo completo, una sorta di "manuale" di rapida consultazione per l'amministrazione giudiziaria – ma anche per gli altri soggetti interessati (Tribunale, G.D., P.M., P.G., ANBSC e altri) - nel corso della gestione. L'art. 36 stabilisce che l'amministrazione giudiziario, entro trenta giorni dalla nomina 40 (termine prorogabile dal Giudice Delegato per non più di 90 giorni), deve presentare una relazione particolareggiata avente il seguente contenuto minimo:

- a) Indicazione, stato e consistenza dei beni o delle singole aziende oggetto di sequestro;
- b) Il presumibile valore di mercato dei beni, secondo una stima dell'amministratore stesso;
- c) Gli eventuali diritti di terzi sui beni sequestrati;
- d) Nel caso di sequestro di aziende, l'indicazione della documentazione reperita e le eventuali difformità tra gli elementi dell'inventario e quelli delle scritture contabili;
- e) L'indicazione delle forme di gestione più idonee e redditizie dei beni, con la specificazione che "nel caso di sequestro di beni organizzati in azienda o di partecipazioni societarie che assicurino le maggioranze previste dall'art. 2359 del codice civile 41, la relazione contiene una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività, tenuto conto del grado di caratterizzazione della stessa con il proposto ed i suoi familiari, della natura dell'attività esercitata, delle modalità e dell'ambiente in cui è svolta, della forza-lavoro occupata, della capacità produttiva e del mercato di riferimento".

Il secondo comma specifica poi che la relazione deve anche indicare le eventuali difformità tra quanto oggetto della misura e quanto ef-

fettivamente appreso, nonché l'esistenza di altri beni che potrebbero essere oggetto di sequestro, di cui l'amministratore giudiziario sia venuto a conoscenza.

La prassi acclara che le relazioni si rivelano di facile ed efficace consultazione se:

- a) sono precedute da indice analitico;
- b) sono suddivise per beni e per singolo proposto;
- c) all'interno della macro suddivisione, sono ulteriormente catalogate per natura (immobili, beni mobili registrati, aziende/quote societarie, rapporti bancari e similari, altri beni);
- d) considerazioni finali e sintesi delle proposte operative per la prosecuzione dell'attività;
- e) prognosi in concreto sulla prosecuzione dell'attività.

La relazione iniziale, come tutte le precedenti/successive istanze, informative e relazioni depositate dall'amministratore giudiziario, devono essere trasmesse, oltre che all'ufficio del P.M., anche all'ANBSC, al fine di consentire a quest'ultima di svolgere in modo informato l'attività di monitoraggio dell'amministratore giudiziario.

Secondo quanto previsto dall'art. 36, c. 3, seconda parte, l'amministratore giudiziario deve redigere una relazione periodica "con la frequenza stabilita del giudice".

5.1.3 Linee Comuni

Per tutti gli attori di questa prima fase, si rende particolarmente auspicabile la necessità di istituire anche Protocolli di intesa fra enti istituzionali ed attori sociali coinvolti nella fase della gestione e coinvolgibili nella fase di riutilizzo, al fine di anticipare gli esiti della destinazione sin dalla fase del sequestro. I protocolli sono finalizzati alla connessione in

maniera formale e programmatica degli sforzi del Tribunale, dell'Amministratore giudiziario e degli attori sociali che a vario titolo intervengono nel procedimento di prevenzione. Tali Protocolli (presenti già a Roma, Milano, Palermo) rappresentano lo strumento attraverso il quale si strutturano gli obiettivi della rete dell'antimafia, realizzando in via anticipata gli obiettivi della normativa italiana in materia di riutilizzo a fini sociali, che rappresenta un unicum a livello mondiale.

5.2 LINEE GUIDA PER GLI ATTORI ISTITUZIONALI (ENTI LOCALI, PREFETTO, FORZE DI POLIZIA, GUARDIE FORESTALI, GUARDIA DI FINANZA, AGENZIA DEI BENI CONFISCATI)

5.2.1 Ruolo degli attori nel processo

La disciplina legislativa vigente in materia di gestione dei beni aziendali confiscati alle mafie ex articolo 48 comma 8 del D.Lgs 138/2011 e successive modifiche e integrazioni non attribuisce alcun ruolo specifico agli enti locali nell'ambito dell'intero procedimento sia nella fase giurisdizionale, in quanto di competenza dell'Autorità giudiziaria, sia nella fase successiva alla confisca, ossia quella della destinazione in considerazione del fatto che i beni aziendali una volta confiscati in via definitiva vengono acquisiti e rimangono nel patrimonio indisponibile dello Stato.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo, i beni aziendali possono essere destinati, con provvedimento dell'ANBSC:

- a) all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata;
- b) alla vendita o alla liquidazione qualora vi sia una maggiore utilità

per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta.

Tuttavia si ritiene che gli enti locali nell'ambito delle procedure di prevenzione di carattere patrimoniale, previste dalla normativa antimafia, aventi ad oggetto beni costituiti in azienda, possano assumere un ruolo di fondamentale importanza nell'ottica di un miglioramento dell'efficacia complessiva degli strumenti di prevenzione aventi ad oggetto i beni aziendali.

Infatti data la rilevanza sociale e la particolare complessità delle attività, anche in considerazione della natura dei beni patrimoniali oggetto di utilizzo, si ritiene utile che gli Enti locali dotati di particolare esperienza e specializzazione nel governo dei territori, quali articolazioni di prossimità della Repubblica, possano instaurare rapporti di stretta collaborazione con i soggetti istituzionali a cui la legge attribuisce specifiche competenze nel procedimento (Autorità giudiziaria, Amministratori giudiziari, ANBSC, Prefetture), per affiancarli nell'attività di gestione e farli operare più incisivamente.

Lo strumento da utilizzare allo scopo di definire ed attuare le azioni comuni e assumere a carico degli enti locali specifici impegni di sostegno, assistenza tecnica ed erogazione di servizi diversi, al fine di supportare i soggetti chiamati a gestire le aziende sottoposte a misure di prevenzione antimafia, è quello degli accordi istituzionali tra pubbliche amministrazione disciplinato dalla legge 241/90.

5.2.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nel processo

Gli enti locali possono concretamente avviare diverse tipologie di azioni a sostegno dei diversi attori coinvolti nell'iter sequestro-confisca. In particolare:

- a) quali soggetti costituzionalmente preposti a perseguire gli obiettivi di una più efficace tutela della sicurezza del proprio territorio, a creare condizioni ambientali favorevoli ad un sano sviluppo economico del territorio e a un corretto svolgimento delle iniziative economiche, possono fornire ai suddetti soggetti istituzionali una puntuale e fattiva collaborazione, a garanzia della massima legalità e trasparenza nella gestione dei beni aziendali. Tale collaborazione per assicurare, in generale, la prevenzione da possibili fenomeni di devianza e di vulnerazione dei principi di trasparenza, libertà di impresa e leale concorrenza nello svolgimento delle attività, ivi comprese quelle relative all'affidamento dei lavori e delle forniture, nonché la repressione delle interferenze illecite da parte della criminalità organizzata.

Le amministrazioni locali nella funzione di osservatori “privilegiati” del territorio possono favorire lo scambio di informazioni attraverso il coinvolgimento degli organi periferici dello Stato, mediante l’istituzione di tavoli di lavoro congiunti. Grazie a queste collaborazioni potrebbe essere possibile delineare un quadro delle infiltrazioni mafiose nel territorio, fornendo quindi un utile strumento per amministratore giudiziario e giudice delegato per compiere atti e prendere decisioni relative all’azienda sequestrata/confiscata.

- b) Inoltre, le amministrazioni locali possono prevedere interventi temporanei sulla tassazione locale a sostegno di queste aziende, pur mantenendo un equilibrio sostenibile tra la necessità di garantire un supporto che mitighi le distorsioni subite dall’azienda sequestrata/confiscata e i principi della leale concorrenza.

Possono fornire attività di assistenza e informazione per stimolare azioni integrate di sviluppo consapevole e autodeterminato in sede locale attraverso la gestione trasparente ed efficiente dei beni aziendali confiscati alla criminalità organizzata che, tenuto conto delle vocazioni del territorio, inneschino un circolo econo-

mico virtuoso che possa contaminare positivamente anche altre realtà economiche operanti sul territorio e quindi costituire volano di sviluppo per creare ricchezza pulita, con una forte ricaduta territoriale.

Le amministrazioni possono segnalare la presenza nel proprio territorio di aziende sequestrate/confiscate attraverso spazi dedicati all'interno del sito internet istituzionale, in modo da darne evidenza alla cittadinanza e accrescere la loro visibilità rispetto ai soggetti maggiormente sensibili a queste tematiche.

- c) Possono agevolare da un punto di vista sociale il perseguimento di obiettivi occupazionali e di integrazione sociale prevenendo e recuperando condizioni di disagio e emarginazione, attraverso il coinvolgimento di soggetti svantaggiati ed economicamente deboli nelle attività di gestione dei beni aziendali.
- d) Promuovere, sempre a sostegno delle attività sui beni aziendali confiscati, in collaborazione con le scuole e il mondo dell'associazionismo locale iniziative di carattere culturale, educativo e promozionale volte a sensibilizzare la cultura della legalità facendo conoscere i benefici che è possibile produrre nel territorio attraverso la gestione dei beni confiscati alla criminalità mafiosa.

Le amministrazioni locali possono sostenere forme associative che promuovano la cultura della legalità, in modo da riuscire ad accrescere la sensibilità sociale relativa a questo tema. In tal senso, il finanziamento di percorsi formativi rivolti agli studenti è soltanto uno delle possibili modalità per stimolare la società civile.

5.2.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore

Gli enti locali, quali soggetti costituzionalmente preposti a perseguire gli obiettivi di una più efficace tutela della sicurezza del proprio terri-

torio possono collaborare con i diversi soggetti istituzionali per riuscire a fornire all'amministratore giudiziario e al giudice delegato tutte le informazioni relative alla presenza di potenziali interferenze illecite da parte della criminalità organizzata, tali da poter influenzare in modo significativo il processo di recupero dell'azienda. Pertanto, gli enti locali possono condividere tutte le informazioni utili in loro possesso per delineare il quadro territoriale ed evidenziare possibili criticità.

5.2.4 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento

Gli enti locali potrebbero dedicare personale opportunamente formato all'attività di fund-raising a sostegno di progetti di riqualificazione e gestione di beni e aziende confiscate, tali però da non interferire con i principi della leale concorrenza nello svolgimento delle attività.

5.2.5 Esempi di buone prassi

Consorzio Sviluppo e Legalità

Il Consorzio Sviluppo e Legalità è stato costituito nel 2000 dai comuni di Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, San Giuseppe Jato. Si tratta di un'esperienza pilota di riuso sociale di beni confiscati alle mafie che, ormai da quattordici anni, si sta realizzando in Sicilia, in Provincia di Palermo, e che per i risultati raggiunti si pone sul territorio nazionale come modello di gestione associata di patrimoni pubblici sottratti alla criminalità organizzata.

Oggi, in quei luoghi che sono stati per tanto tempo simbolo del sopruso e dell'illegalità, grazie a una consapevole politica di governance, condotta da amministrazioni pubbliche e associazioni, incentrata su un modello manageriale scevro da logiche di tipo burocratico, e svolta secondo principi di programmazione, trasparenza, efficienza ed eco-

nomicità, sono state create nuove condizioni di sviluppo e una nuova cultura imprenditoriale tra i giovani del territorio.

Sono stati recuperati e reimmessi in produzione circa settecento ettari di terreni agricoli confiscati alla mafia, valorizzati fabbricati rurali e, grazie agli interventi finanziari del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - gestore del PON Sicurezza cofinanziato dall'Unione Europea, trasformati in strutture agrituristiche, centri ip-pici, cantine vinicole, centri sociali.

Su quei beni che un tempo erano di proprietà di potenti e temuti esponenti di cosa nostra oggi lavorano, tra i soci delle cooperative assegnatarie e l'indotto che si è generato nel territorio, circa cento persone che producono pasta, vino, pomodoro, meloni, miele, conserve, ceci, lenticchie prodotti biologici di elevatissima qualità. Questi prodotti sono commercializzati e distribuiti su scala nazionale, sia nei grandi ipermercati che nelle piccole botteghe locali, diffondendo nel territorio il messaggio simbolico che è possibile creare ricchezza pulita dalle terre liberate dalla mafia.

Regione Toscana

Nel luglio 2014, la Regione Toscana ha attivato un tavolo di coordinamento tra Regione, Comuni, Prefetture, associazioni per accelerare il processo di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie.

La Regione Toscana, attraverso il Tavolo, ha deliberato di farsi carico della raccolta delle proposte degli enti locali e delle associazioni sull'uso dei beni e di rendere stabile nel tempo la collaborazione con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Lo scopo è quello di agevolare le procedure di assegnazione dei beni e anche di presentare al Governo proposte migliorative dell'attuale legislazione. Il lavoro del Tavolo è supportato da una banca dati liberamente consultabile sul sito della Regione Toscana con accesso georeferenziato, che contiene le informazioni dettagliate e le immagini dei 69 beni immobili e

aziendali fino ad oggi confiscati in Toscana. Sono presentate anche informazioni statistiche e altri documenti informativi su questa materia.

Regione Puglia

“Libera il bene” è l’iniziativa della Regione Puglia per la promozione della cultura della legalità ed il riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata per scopi sociali, economici e di tutela ambientale. Libera il Bene nasce dalla collaborazione tra l’Assessorato regionale alle Politiche Giovanili e Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie ed è una delle azioni del programma Bollenti Spiriti.

L’iniziativa di articola in 4 azioni:

- informazione: sulla piattaforma Liberailbene.regione.puglia.it è stata pubblicata una mappa, in progressivo aggiornamento, dei beni confiscati alle mafie e messi a disposizione degli enti locali pugliesi, insieme a news e approfondimenti sull’antimafia e buoni esempi di riuso sociale dei beni confiscati;
- mappatura partecipata: con il supporto e la supervisione di Libera, le organizzazioni di cittadinanza attiva si occupano di raccogliere sul campo informazioni aggiornate sullo stato dei beni e ogni materiale utile per avviare progetti di riutilizzo con finalità sociali e culturali;
- affiancamento: la Regione Puglia offre un servizio di assistenza tecnica e progettuale agli Enti Locali destinatari dei beni confiscati e alle associazioni e imprese sociali che gestiscono o vogliono gestire un bene confiscato, fornendo loro tutoraggio, trasferimento di competenze e occasioni di networking;
- finanziamento di progetti di riuso: attraverso l’impiego delle risorse del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale 2007- 2013, la Regione Puglia ha finanziato 14 progetti di recupero, riconversione e riuso di beni confiscati alle mafie.

5.3 LINEE GUIDA PER IL MONDO DEL LAVORO (LAVORATORI, SINDACATI, MANAGER)

5.3.1 I lavoratori

5.3.1.1 Ruolo effettivo e potenziale dei lavoratori nel processo

Il sequestro di un'azienda rappresenta un evento traumatico per i lavoratori, poiché mette a rischio la continuità del reddito e del posto di lavoro. In questa fase è fondamentale il rapporto che s'instaura con l'amministratore giudiziario (AG) e con il sindacato. Il lavoratore è una fonte d'informazioni fondamentale. Conosce la situazione aziendale, lo stato di salute della stessa, conosce fornitori e clienti e, non meno importante, i lavoratori parenti e amici vicini al mafioso. Possiede conoscenze tecniche e professionali preziose. Questa potenzialità deve essere valorizzata da tutti gli altri attori coinvolti nel risanamento aziendale.

I dipendenti sono chiamati in questa fase ad una scelta: assumere un atteggiamento esclusivamente difensivo finalizzato alla continuità della retribuzione e al recupero dei propri crediti da lavoro oppure essere parte attiva per il proseguimento dell'attività. Devono sentirsi parte di un processo dove si è chiamati a fare squadra, ad assumere tutti la propria parte di responsabilità.

Il rapporto con l'AG è inizialmente improntato alla diffidenza. Il lavoratore vede questa nuova figura giudiziaria come un estraneo, non ne conosce il ruolo effettivo e le potenzialità. Pesano, inoltre, le esperienze negative dei sequestri precedenti.

Al sindacato i lavoratori si rivolgono per informarsi su come può essere affrontata la loro situazione. Chiedono di essere tutelati rispetto alla continuità del reddito e dell'occupazione. Il rapporto con il sindacato aiuta i lavoratori a costruire le condizioni per recuperare un rapporto di fiducia con l'AG.

Nelle aziende mafiose lavorano spesso soggetti che hanno parentele o

sono in qualche maniera legati al proposto. Se il lavoratore è interno e partecipa delle dinamiche criminali, sarà un ostacolo non solo per l'AG e per il sindacato ma per tutto il risanamento aziendale, e dovrebbe essere allontanato. Se il dipendente è estraneo alle dinamiche criminali ha un ruolo potenziale importante per il proseguimento dell'attività ed è chiamato anche ad una scelta etica.

5.3.1.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti

È necessario creare squadra. Fondamentale è la creazione di un rapporto di fiducia, basato sulla trasparenza con l'AG e di collaborazione con il giudice delegato. Il lavoratore deve attivare subito il rapporto con il sindacato per rompere l'iniziale condizione d'isolamento. Deve attivare, insieme al sindacato, il rapporto con le istituzioni locali (comune, provincia, regione), spesso assenti, se non coinvolti da chi ne ha interesse. La creazione di una squadra aiuterà il lavoratore ad uscire dalla condizione di difficoltà e isolamento cui è sottoposta un'azienda sotto sequestro.

5.3.1.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore

Ci sono rischi connessi alla fase del sequestro e rischi connessi alla fase successiva, ovvero alla confisca definitiva. Tra questi:

- perdita del posto di lavoro. È inevitabile quando la cessazione dell'attività non può essere evitata perché l'impresa è intrinsecamente mafiosa (cartiera, riciclaggio, imposizione del prodotto, etc..), e quindi non può sopravvivere in un contesto legale;
- presenza del proposto, di terzi intestatari, di familiari e personale collegato;

- sospensione temporanea dell'attività con conseguente cessazione della retribuzione;
- perdita di crediti da lavoro. In molti casi il mafioso-imprenditore eroga fittiziamente i crediti da lavoro;
- non utilizzabilità degli ammortizzatori sociali per le caratteristiche aziendali;
- chiusura dell'azienda e impossibilità di creare una cooperativa dei lavoratori;
- concorrenza sleale, defilarsi di clienti e fornitori. Se precedentemente i fornitori e i clienti erano fissi, con il sequestro questi scompaiono poiché vengono meno quegli interessi economici che precedentemente erano favorevoli per entrambi le parti;
- debiti e mutui dell'azienda confiscata a carico della coop di lavoratori su un bene che è di proprietà dello Stato. Ne conseguono difficoltà economiche elevate che, in alcuni casi, portano l'azienda a chiudere.

5.3.1.4 Raccomandazioni per il trattamento del rischio individuato

- Allontanamento del proposto, di terzi intestatari, di familiari e personale collegato;
- coinvolgimento del sindacato per la tutela dei diritti contrattuali e per il ricorso agli ammortizzatori sociali e per ogni altra forma di tutela rispetto al lavoro;
- fornitura di tutte le informazioni all'AG e al sindacato circa crediti da lavoro che risultano formalmente erogati ma mai effettivamente corrisposti (TFR, assegni familiari, quote di retribuzione, ecc.);
- attivazione di tutte le norme di legge nazionali e regionali che prevedono forme di sostegno, compreso quelle economiche per le

aziende confiscate;

- comunicazione al Giudice delegato, anche attraverso l'AG e il sindacato qualsiasi informazione utile sull'eventuale cattiva fede di creditori e banche.

5.3.1.5 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento

È necessario promuovere il confronto con tutti gli altri attori; sentirsi parte attiva dell'azienda; contribuire ai piani di risanamento economico e di ripresa, nonché del lancio produttivo, utilizzando tutte le conoscenze e le competenze acquisite. Occorre avere una visione di prospettiva a lungo raggio dell'azienda, preparando le condizioni per la creazione di una cooperativa di lavoratori in caso di confisca definitiva.

Con il sostegno del sindacato è possibile inoltre fare cultura all'interno dell'azienda e far comprendere l'importanza della legalità e delle risorse dell'azienda a tutte le componenti aziendali, a partire dai compagni di lavoro.

5.3.1.6 Esempi di buone prassi

- Promuovere con il sindacato accordi per il risanamento aziendale e ricercare un equilibrio tra le giuste rivendicazioni sindacali e l'obiettivo della continuità dell'attività produttiva;
- creare una cooperativa di lavoratori per il proseguimento e il rilancio dell'attività produttiva;
- favorire il confronto basato sulla fiducia e sulla collaborazione con tutti gli attori che sono sinceramente impegnati a sostenere il futuro produttivo e occupazionale dell'azienda

5.3.2 Il sindacato

5.3.2.1 Ruolo effettivo e potenziale del sindacato nel processo

Nelle imprese sottoposte alle misure di prevenzione, difficilmente il Sindacato è presente. Viene a conoscenza del sequestro dai lavoratori, che sono preoccupati per il loro futuro, o dai mass-media, successivamente al sequestro.

Le prime domande che in genere i sindacalisti pongono ai lavoratori sono: “Quanti siete? Che cosa è successo?”. Si tenta di acquisire notizie dalla stampa e di sapere cosa si dice in giro. Si convoca l’assemblea con i lavoratori interessati e si tenta di comprendere in che modo si può tutelare il posto di lavoro e il reddito. Si tenta di capire in che modo si possono “portare a legalità” i rapporti di lavoro. Il sindacato insieme ai lavoratori si pone il problema di quali siano le condizioni migliori per raggiungere questi obiettivi.

Il sindacato è chiamato in primo luogo ad affrontare le problematiche relative alla tutela del reddito dei lavoratori, nel caso di chiusura temporanea dell’azienda. Nella fase successiva il sindacato è chiamato a confrontarsi su eventuali e/o necessari processi di riorganizzazione che possono richiedere il ridimensionamento dei livelli occupazionali.

In caso di sospensione dell’attività produttiva, è necessaria l’attivazione degli ammortizzatori sociali a sostegno del reddito dei lavoratori. Circa l’utilizzo dei cosiddetti ammortizzatori sociali in costanza di lavoro bisogna tener conto del quadro legislativo vigente che prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, al fine di impedire il ricorso alla CIGS per situazioni aziendali irrecuperabili, “non potranno più essere autorizzati trattamenti di integrazione salariale straordinari per i casi di crisi aziendale, qualora vi sia la cessazione dell’attività produttiva, [...] quindi se al momento di presentazione della domanda è già chiaro che l’azienda non ha possibilità di riprendersi e di ottenere un recupero occupazionale”. È però prevista una deroga a tali disposizioni, con la previsione che, “a seguito di un accordo stipulato in sede ministeriale,

si possa autorizzare un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria, per le imprese che cessino l'attività produttiva ma abbiano prospettive concrete e rapide di cessione dell'azienda, con conseguente riassorbimento occupazionale”.

In caso di licenziamento il sindacato fornisce assistenza per la garanzia dei crediti da lavoro e per l'attivazione delle forme di sostegno al reddito. Procedure che possono essere complicate da diverse situazioni d'irregolarità. Nell'impresa illegale il lavoratore o sottostà a determinate condizioni imposte dal datore di lavoro, oppure s'interrompe il rapporto di lavoro. Può succedere che i lavoratori siano stati costretti a firmare di aver percepito la liquidazione (TFR), senza che ciò sia avvenuto, oppure di aver riscosso assegni familiari, che sono a carico dell'INPS, registrati nelle buste paga, ma mai erogati ai lavoratori.

Secondo il racconto del sindacalista della CGIL che ha seguito il caso del Gruppo Piazza di Palermo, ai lavoratori risultava che era stata data tutta la liquidazione (il TFR) loro spettante, anche se non era così: “L'Amministrazione giudiziaria affermava: “Le nostre carte dicono che i lavoratori i soldi li hanno presi, quindi, da questo punto di vista, non dobbiamo nulla. Noi possiamo cominciare a conservare il TFR dal momento in cui l'impresa è sotto sequestro, ma non prima”. “Come siamo riusciti a far dare ai lavoratori l'intero importo del TFR? Anche qui ci siamo dovuti inventare le cose... attraverso i nostri Uffici legali abbiamo trovato delle sentenze che abbiamo fatto valere nel tavolo delle trattative, secondo le quali, se al lavoratore non è stata corrisposta una prestazione, non è compito del lavoratore dimostrare di non averla percepita, ma deve essere l'impresa che deve dimostrare di averla data. L'impresa Piazza fu sequestrata nel '94, così abbiamo salvaguardato il diritto di tutti i lavoratori occupati nell'impresa prima del '94 rispetto al TFR loro spettante.”

È necessaria una stretta collaborazione con l'Amministratore Giudiziaro. In particolare per l'emersione del lavoro in nero, entrambi dovrebbero verificare tutte le possibilità offerte dalla legislazione nazionale e regionale.

Nella fase del sequestro il sindacato dovrebbe iniziare a:

- dialogare con i lavoratori ponendosi già nell'ottica che l'azienda sarà oggetto di confisca definitiva;
- discutere nei primi anni su cosa fare soprattutto se l'azienda ha buone possibilità di andare avanti;
- avvicinare i lavoratori delle aziende confiscate alle istituzioni territoriali, poiché spesso sono lontani gli uni dagli altri, ed attivare rapporti con le associazioni datoriali del territorio;
- creare insieme ai Tribunali un *database* sulle aziende e i beni aziendali confiscati a livello territoriale e nazionale;
- promuovere/ aderire a protocolli d'intesa sottoscritti da attori istituzionali e sociali a livello provinciale e regionale del territorio dove il bene/azienda è collocato;
- fornire ai tavoli tecnici, ove presenti presso i tribunali o le prefetture, tutte le informazioni relative all'attività di monitoraggio su beni e aziende confiscate svolte dal sindacato sul territorio provinciale e regionale;
- sostenere e promuovere, laddove ne ricorrano le condizioni, la nascita di cooperative come previste dalla L. 109/96;
- organizzare iniziative d'informazione sulla presenza di aziende confiscate all'interno delle comunità di riferimento, per contribuire a creare le condizioni di sensibilizzazione e sostegno (il sindacato è un'organizzazione di massa con migliaia d'iscritti e organizzazioni sociali e di assistenza ad esse affiliate o co-promosse).

I sindacati dovranno mostrare disponibilità a essere coinvolti fin dalla fase del sequestro per confrontarsi con i responsabili della gestione del bene/azienda sequestrata per una valutazione comune delle prospettive, degli obiettivi e degli strumenti necessari e mettere a disposizione tutte le proprie competenze professionali e di ruolo per garantire la

piena tutela contrattuale e normativa ai lavoratori interessati:

- nella fase iniziale del sequestro, se in presenza di una chiusura temporanea dell'azienda, promuovere il ricorso agli ammortizzatori sociali previste dalle norme per il sostegno al reddito dei lavoratori;
- sollecitare il ricorso a tutti gli incentivi disponibili nelle forme della premialità fiscale e contributiva per favorire l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro;
- svolgere attività di assistenza fiscale e previdenziale ai lavoratori delle imprese sequestrate e confiscate;
- nelle fasi successive al sequestro concentrare i necessari processi di riorganizzazione a tutela dell'occupazione, del reddito dei lavoratori e del valore economico e produttivo dell'impresa.

I sindacati dovranno inoltre promuovere la stipula di contratti di solidarietà con l'amministrazione giudiziaria, che consentono di ridurre l'orario di lavoro di tutti i dipendenti, per mantenere i livelli occupazionali; promuovere il rispetto delle misure di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro previste dal D.Lgs. 81/08; svolgere anche un'attività di monitoraggio nei confronti del manager o dell'amministratore giudiziario a tutela dei lavoratori, ma in generale del suo corretto comportamento. Per questo è fondamentale il dialogo con il Giudice Delegato.

5.3.2.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti

È necessario coinvolgere gli agenti economici, istituzionali e sociali del territorio per porre le aziende e i beni confiscati alla base di una nuova idea di sviluppo pulito e legale. Solo in questo modo si può creare una sinergia tra il lavoro dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Con-

fiscati e il complesso delle istituzioni e delle forze della società civile impegnati nella costruzione di percorsi di legalità e responsabilità.

Per questa ragione possono essere di grande utilità:

- la definizione di protocolli territoriali per la gestione dei beni/aziende sequestrati e confiscati presso i tribunali o le prefetture sottoscritti anche dal sindacato;
- l'istituzione di un ufficio/tavolo tecnico (da prevedere nel protocollo d'intesa), con gli altri soggetti coinvolti nella gestione del sequestro delle aziende (Prefetture, Camere di Commercio, Associazioni di categoria), per definire linee di azione e analisi periodica (in via ordinaria, almeno una volta all'anno dello stato delle problematiche delle aziende e dei beni confiscati e monitoraggio dell'andamento della gestione e sviluppo produttivo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate).

Nel testo di riforma del codice antimafia, già approvato dalla Camera dei deputati e ora al vaglio Senato si prevede l'istituzione, presso le prefetture, di Tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate aventi il compito di:

- favorire la continuazione dell'attività produttiva e salvaguardare i livelli occupazionali;
- dare ausilio all'amministratore giudiziario e all'Agenzia nella fase dell'amministrazione, della gestione e della destinazione delle aziende;
- favorire la collaborazione degli operatori economici del territorio nel percorso di emersione alla legalità.

Un ruolo importante è altresì svolto dalle Prefetture del territorio, che devono controllare tramite un ufficio ad hoc le aziende sottoposte a sequestro. In questo caso un anello della catena importante è svolto dal sindacato che conosce l'azienda e i lavoratori e ha le connessioni con le istituzioni.

5.3.2.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore

I familiari del mafioso-imprenditore ostacolano il passaggio alla legalità. Parenti, affini e lavoratori in qualche modo legati al proposto cercano in ogni modo di alimentare diffidenza nei confronti dell'amministratore giudiziario e del sindacato ed esercitano un controllo costante non solo sui lavoratori, ma anche sui processi produttivi e economici. Può accadere che l'Amministratore giudiziario si mostri restio ad attivare relazioni sindacali.

5.3.2.4 Raccomandazioni per il trattamento del rischio individuato

Allontanare il proposto, gli imputati, amici ed affiliati dalle aziende, altrimenti si mette a rischio il senso del sequestro e della confisca. Qualora siano stati sottoscritti protocolli territoriali, avvalersene per attivare relazioni sindacali con l'Amministratore giudiziario.

5.3.2.5 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento

È necessaria l'istituzione dell'elenco di tutte le aziende sequestrate e confiscate dal quale attingere in *house* le aziende cui affidare commesse, lavori, forniture e quant'altro necessario per consentirne il mantenimento sul mercato (anche per lavori di manutenzione e di ristrutturazione del patrimonio immobiliare sequestrato e confiscato). I dati raccolti devono riguardare le aziende sequestrate e confiscate e le informazioni concernenti i lavoratori, rispetto ai quali mancano, allo stato attuale, stime ufficiali.

È necessario informare, fin dal momento dell'adozione del provvedimento di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria, sia l'ANBSC, sia i lavoratori, sia le organizzazioni sindacali rappresentative.

È necessario prevedere l'accesso universale agli ammortizzatori sociali a prescindere da dimensione e topologia aziendale, per garantire un sostegno ed un reddito ai lavoratori per il tempo necessario all'autorità giudiziaria per riorganizzare l'attività produttività.

Sono necessari incentivi alle imprese che assumono ex dipendenti delle aziende sequestrate e confiscate.

È necessaria l'attribuzione rating di legalità con strumenti di premialità per l'accesso agli appalti pubblici.

È necessario stipulare Convenzioni con la Pubblica Amministrazione per la realizzazione di opere, gestione di servizi e forniture, e stipulare accordi con le associazioni d'impresa per la realizzazione di reti di filiera produttiva che comprendano aziende sequestrate o confiscate.

È necessario istituire un Fondo di garanzia per garantire il credito e fornire adeguate garanzie agli istituti bancari una volta che sia stata accertata la loro buona fede.

È necessario istituire un Fondo di rotazione per assicurare le risorse necessarie per il percorso di emersione alla legalità e il riposizionamento di mercato delle aziende che devono costruire nuove relazioni economiche al di fuori del sistema mafioso. Il fondo dovrebbe garantire prestiti agevolati da restituire in tempi ragionevoli a favorire l'emersione alla legalità e va alimentato con una parte delle liquidità confiscate alla criminalità.

Occorre prevedere un credito d'imposta per favorire la regolarizzazione dei rapporti di lavoro in nero o irregolari e la conseguente assunzione a tempo determinato o indeterminato e l'adozione delle misure sulla sicurezza del luogo di lavoro.

Ai lavoratori e agli imprenditori disposti ad investire nelle aziende sequestrate o confiscate va riconosciuto un valore e un rischio sociale particolare. Per questo vanno previsti incentivi per i lavoratori che costituendosi in cooperativa sono disposti a rilevare l'azienda, e per le

imprese che scelgono di investire in queste aziende.

È necessario garantire ai lavoratori percorsi di formazione sull'organizzazione del mondo del lavoro, sui loro diritti, e sulle opportunità di sviluppo dei beni e delle aziende confiscate. Per questo vanno attivate collaborazioni tra istituzioni e fondi interprofessionali.

5.3.2.6 Esempi di buone prassi

Protocolli di Roma, Palermo, Milano, Bari.

L'esperienza di Calcestruzzi Ericina.

5.3.3 I manager

5.3.3.1 Ruolo effettivo e potenziale dei manager nel processo

Manager è qui inteso nella sua accezione più ampia e quindi come Amministratore giudiziario, o dirigente aziendale di supporto all'amministratore giudiziario, o coadiutore giudiziario nominato dall'Agenzia Nazionale dopo la confisca, o dirigente della cooperativa di ex lavoratori costituita cui è affidato la gestione del bene con affitto non oneroso come da Codice Antimafia.

È chiamato dopo il sequestro ad assicurare la custodia, la conservazione e l'amministrazione dei beni e, nel caso di aziende, la continuità del ciclo produttivo ed i livelli occupazionali, quale amministratore giudiziario in stretto rapporto con il giudice delegato al sequestro. Può essere un Manager gestionale, con specifiche competenze, di supporto all'amministratore giudiziario e può avere compiti di supervisore gestionale, quale "coadiutore" dell'ANBSC post confisca definitiva.

Deve essere in grado di valorizzare il personale non compromesso e stabilire con esso un rapporto di fiducia, attivando corrette relazioni sindacali con le organizzazioni sindacali più rappresentative, e qualifi-

care i lavoratori attraverso percorsi formativi.

Uno dei suoi compiti è promuovere competenze utili per la gestione in cooperativa dell'azienda confiscata.

I costi del manager sono a carico dell'azienda. La sua presenza, come figura aggiuntiva all'amministratore giudiziario, va valutata, in particolare nelle piccole aziende, in rapporto alla effettiva sostenibilità dei costi.

5.3.3.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti

- Attivare il dialogo con i lavoratori;
- attivare il dialogo con le istituzioni locali;
- attivare il dialogo con le associazioni d'impresa;
- attivare subito il rapporto con il sindacato.

5.3.3.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore

- Verificare la presenza di rapporti di parentela, di legami e rapporti particolari tra alcuni lavoratori e il preposto;
- tener conto del clima di sfiducia con cui i lavoratori vivono il provvedimento di sequestro e la convinzione, in alcuni casi, che l'azienda godesse di maggiori vantaggi nella precedente gestione mafiosa piuttosto che da quella di recupero della legalità;
- affrontare con tempestività la presenza di irregolarità delle posizioni contrattuali, contributive ed assicurative dei lavoratori e il mancato rispetto di altri obblighi di legge, come la tutela della sa-

lute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

- affrontare la presenza di mutui, ipoteche e situazioni debitorie nei confronti dei fornitori;
- analizzare i mutamenti delle strategie del settore di riferimento (alberghiero, edilizio, servizi, ...);
- tenere conto dei tempi intercorrenti tra sequestro e confisca definitiva, che talvolta si rilevano particolarmente lunghi, complicando i successivi provvedimenti di destinazione e di ricollocazione sul mercato, da parte dell'ANBSC;
- monitorare oneri relativi a canoni di locazione dell'immobile che ospita l'attività.

5.3.3.4 Raccomandazioni per il trattamento del rischio individuato

- Informare il giudice delegato e valutare la sospensione e/o il licenziamento dei lavoratori parenti, o legati al preposto, per evitare interferenze nella gestione dell'azienda;
- il primo contatto dell'amministratore giudiziario con l'azienda sottoposta a sequestro è particolarmente delicato e va gestito cercando di non generare interruzioni produttive che potrebbero compromettere la possibilità di prosecuzione dell'attività;
- scegliere il dialogo continuo con i lavoratori, con il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, maggiormente rappresentative;
- dare priorità alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro e delle norme di sicurezza sul lavoro;
- promuovere il confronto e la stipula di accordi sindacali;
- assicurare il pagamento del canone di locazione, procedendo a rinegoziazioni dello stesso se particolarmente oneroso;

- istituire un tavolo di dialogo aperto e costruttivo con l'ANBSC per definire strategie e tempistiche, possibili interventi finanziari transitori per sostenere scelte gestionali (ad esempio la ristrutturazione delle stanze di un albergo).

5.3.3.5 Raccomandazioni per valutare e cogliere le opportunità di miglioramento

- Istituzione di un “tavolo” periodico di dialogo aperto e costruttivo con vertici ANBSC (Consiglio Direttivo), nell’ambito del quale definire strategie e tempistiche, senza esclusione di possibili interventi finanziari “ponte” in ausilio della gestione con investimenti necessari all’incremento della competitività: ad esempio, nel caso di struttura alberghiera, ristrutturazione delle stanze;
- istituzione di strumenti di garanzia per l’ottenimento di affidamenti bancari indispensabili ad affrontare la stagionalità dei flussi di ricavi (elasticità di cassa);
- attivazione di relazioni sindacali con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
- stipula di accordi sindacali che non devono riguardare i diritti indisponibili che discendono da disposizioni inderogabili di legge e dai contratti collettivi, fondati su un giusto compromesso tra l’esercizio dell’attività imprenditoriale, nell’ottica della sua continuità e la tutela dei lavoratori, a partire dal mantenimento dei livelli occupazionali;
- congelamento dei debiti fino alla confisca definitiva, per assicurare all’amministratore giudiziario un lasso di tempo utile per salvaguardare i rapporti di lavoro e l’attività produttiva. Attualmente il Codice antimafia dà priorità al saldo dei creditori in buona fede e qualora l’amministratore non riuscisse a pagare i debiti prescrive l’avvio della procedura fallimentare;

- promozione di accordi di filiere produttive tra aziende confiscate e aziende del territorio;
- redazione di una “*Due Diligence*”¹⁹ gestionale”, con l’ausilio di impresa terza specializzata, sulla base della quale redigere un piano industriale credibile, finalizzato a fare da ponte ad una rapida “destinazione”).

5.3.3.6 Esempi di buone prassi

Protocolli di Roma, Palermo, Bari.

Accordo di filiera del calcestruzzo nella provincia di Trapani.

5.4 LINEE GUIDA PER GLI ATTORI ECONOMICI (ISTITUTI DI CREDITO, FONDAZIONI BANCARIE, ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA, IMPRENDITORI E COOPERATIVE)

5.4.1 Gli istituti di credito

5.4.1.1 Ruolo dell’attore nel processo e inquadramento delle problematiche

Il sistema creditizio gioca un ruolo centrale e delicato nel processo di risanamento e valorizzazione delle imprese sequestrate e confiscate. La possibilità di mantenere aperte le linee di credito è una delle condizioni indispensabili per consentire la sopravvivenza delle aziende sottratte alla criminalità nella fase di transizione alla legalità. Per questo si può affermare che le possibilità di mantenimento sul mercato delle imprese sottoposte a provvedimenti giudiziari passano in maniera significativa anche dall’andamento delle relazioni con il sistema bancario.

Le problematiche individuate riguardano il blocco dei finanziamenti da

¹⁹ La Due Diligence è uno Strumento per una valutazione complessiva di un patrimonio aziendale atto a valutarne ed accertarne “la salute” non solo per ciò che concerne la solidità economica finanziaria e patrimoniale ma anche per ciò che concerne il rispetto delle leggi vigenti da parte di chi ha amministrato la società dal momento della sua nascita.

Attori	Ruolo Effettivo/ potenziale	Rapporti con altri attori	Rischi del ruolo	Trattamento del rischio	Opportunità di miglioramento	Buone prassi
Lavoratore	<p>Conosce situazione aziendale, fonte di informazioni per AG e sindacato;</p> <p>Ha rapporto di fiducia con AG e sindacato</p>	<p>Creare squadra;</p> <p>Mantenere un rapporto trasparente e di fiducia con AG;</p> <p>Insieme a sindacato attivare rapporti con istituzioni e enti locali</p>	<p>Perdita posto di lavoro;</p> <p>Cessazione della retribuzione;</p> <p>Presenza del proposto;</p> <p>Concorrenza sleale;</p> <p>Chiusura azienda e rischio di non poter creare cooperativa di lavoratori;</p> <p>Mutui e debiti dell'azienda a carico della coop di lavoratori</p>	<p>Attivazione norme nazionali e regionali per sostegno all'azienda confiscata;</p> <p>Coinvolgimento del sindacato per la tutela dei diritti contrattuali;</p> <p>Allontanamento del proposto, affini, familiari;</p> <p>Comunicazione all'AG e al sindacato sui crediti da lavoro formalment e erogati ma non corrisposti;</p> <p>Comunicazione di eventuale cattiva fede degli istituti bancari</p>	<p>Promozione di confronto fra tutti gli attori;</p> <p>Contributo attivo al risanamento dell'azienda;</p> <p>Visione di creazione di cooperativa di lavoratori</p>	<p>Ricreare con sindacato equilibrio fra giuste rivendicazioni salariali e obiettivo della continuità aziendale;</p> <p>Creare cooperativa di lavoratori;</p> <p>Mantenere fiducia e confronto con altri attori impegnati nel risanamento aziendale</p>
Sindacato	<p>Iniziale assenza del sindacato in azienda;</p> <p>Raccolta di informazioni;</p> <p>Convocazione di assemblea di lavoratori;</p> <p>Affrontare problematiche dei lavoratori;</p> <p>Rapporti con associazioni delle imprese;</p> <p>Confronto su processi di riorganizzazione dell'azienda;</p> <p>In caso di sospensione della attività produttive, attivazione degli ammortizzatori</p>	<p>Rapporto con lavoratori è indispensabile per la costruzione di fiducia con AG;</p> <p>Sottoscrizioni e protocolli per la gestione e lo sviluppo di aziende confiscate;</p> <p>Istituzione di un ufficio/tavolo tecnico con gli altri attori</p>	<p>Presenza del proposto, affini e parenti in azienda;</p> <p>Amministratore giudiziario restio alle relazioni sindacali</p>	<p>Allontanamento dei soggetti che intralciano le attività aziendali;</p> <p>Ausilio di protocolli territoriali che prevedano il coinvolgimento del sindacato (qualora in essere)</p>	<p>Istituzione di un elenco di tutte le aziende sequestrate e confiscate dal quale attingere (per affidare commesse, lavori, forniture ecc.);</p> <p>Informazione sul provvedimento di sequestro e di confisca;</p> <p>Accesso a ammortizzatori sociali indipendentemente e dalle dimensioni aziendali;</p> <p>Accordi con associazioni d'impresa per la realizzazione di reti di filiera;</p> <p>Attribuzione;</p> <p>Istituzione fondo di</p>	<p>Protocolli di Roma, Palermo, Milano;</p> <p>Calcestruzzi Ericina</p>

	<p>sociali;</p> <p>In caso di licenziamento assistenza per la garanzia dei crediti da lavoro e per l'attivazione delle forme di sostegno al reddito;</p> <p>Confronto e collaborazione con AG;</p> <p>Nella fase del sequestro dialogo con lavoratori su futuro dell'azienda;</p> <p>Promozione e sostegno coop di lavoratori</p>				<p>garanzia a garanzia dei creditori, e fondo di rotazione per i costi di emersione alla legalità;</p> <p>Fornire ai lavoratori corsi di formazione sul mondo del lavoro;</p> <p>Incentivi per i lavoratori disposti a costituirsi in cooperativa e per le imprese che investono nell'azienda confiscata</p>	
Manager	<p>Assicurare continuità del ciclo produttivo ed i livelli occupazionali delle aziende;</p> <p>Eliminare costi elevati e inutili;</p> <p>Manager gestionale in supporto all'AG;</p> <p>Supervisione gestionale come "coadiutore" dell'ANBSC;</p> <p>Valorizzare il personale non compromesso e creare rapporto di fiducia;</p> <p>Qualificare i lavoratori attraverso percorsi formativi</p>	<p>Confronto ed accordi con Sindacato</p> <p>Intese con Istituzioni locali</p>	<p>Rapporti di parentela o legami tra alcuni lavoratori e preposto;</p> <p>Clima di sfiducia all'interno dell'azienda;</p> <p>Irregolarità nei rapporti contrattuali, contributivi e assicurativi dei lavoratori;</p> <p>Mutui nei confronti dei fornitori;</p> <p>Tempi intercorrenti fra sequestro e confisca</p>	<p>Licenziamento dei lavoratori compromessi;</p> <p>Creazione di un clima sereno;</p> <p>Coinvolgimento e dialogo continuo con lavoratori;</p> <p>Stipula di accordi sindacali</p>	<p>Istituzione di un tavolo di dialogo aperto con l'ANBSC per definizione strategie e tempistiche;</p> <p>Istituzione di strumenti di garanzia;</p> <p>Accordi di filiere produttive tra aziende confiscate e aziende del territorio;</p> <p>Attivazione di relazioni sindacali;</p> <p>Convenzioni con le PA per realizzare opere, gestire servizi e forniture;</p> <p>Accordi per mobilità di lavoratori per continuità occupazionale;</p> <p>Redazione di una Due Diligence "gestionale"</p>	<p>Protocolli di Roma e Palermo;</p>

parte del sistema creditizio. Accade spesso che, a seguito del provvedimento restrittivo emesso dall'autorità giudiziaria, le banche perdano fiducia nella capacità dell'azienda di onorare gli obblighi precedentemente assunti e riducano o azzerino le linee di credito fino a quel momento concesse. Le facilitazioni erogate all'impresa prima del sequestro registrerebbero nella delicata fase di transizione alla legalità sistematiche variazioni sfavorevoli (revoca degli affidamenti, modifiche dei tassi o di altre condizioni contrattuali, richiesta di ulteriori garanzie, etc.). Analogamente, le domande di credito avanzate successivamente alla sottoposizione del sequestro verrebbero sovente respinte.

Pur considerate le legittime esigenze di tutela dei creditori, la restrizione delle possibilità di credito finisce per compromettere nell'amministrazione delle aziende sequestrate e confiscate l'auspicata continuità del ciclo produttivo - condizione necessaria per garantire la permanenza dei livelli occupazionali - e, specialmente nelle aziende particolarmente indebitate, può generare uno stato di insolvenza e, quindi, il fallimento. La crisi di liquidità è un ostacolo spesso insuperabile all'obiettivo di preservare le aziende confiscate in vista del loro rilancio, cui si annette uno specifico valore simbolico ai fini della disgregazione del consenso di cui godono le organizzazioni criminali.

5.4.1.2 Raccomandazioni agli istituti di credito per affrontare le problematiche individuate

È necessario che rapportandosi con aziende in amministrazione giudiziaria le banche non assumano atteggiamenti liquidatori, valutando in rete con altri soggetti le potenzialità di rilancio dell'impresa sequestrate e confiscate e sostenendone i possibili bisogni di investimento per garantire la continuità produttiva, la transizione alla legalità e lo sviluppo delle attività.

Al momento del sequestro l'azienda – sia pure con le storture operative derivanti dall'infiltrazione mafiosa – è spesso una realtà ancora vi-

tale. Approcci gestionali meramente conservativi appaiono inadeguati a fronteggiare le problematiche di tali imprese; sembra al contrario necessaria l'elaborazione di precise strategie di rilancio, da condensare in un vero e proprio piano industriale.

Le decisioni di investimento nelle imprese in amministrazione giudiziaria devono dunque appoggiarsi su piani di transizione alla legalità e di rilancio aziendale. Ciò è possibile se la gestione dell'impresa confiscata è affidata a manager esperti e con competenze specifiche in gestione aziendale e conoscenza adeguata dei mercati/ prodotti/ servizi di riferimento e se i piani aziendali sono comunicati e condivisi con i vari stakeholder, a partire dalle banche con le quali l'azienda intrattiene rapporti, per passare ai fornitori, ai clienti, oltre che essere condivisi con i lavoratori e i loro sindacati.

L'introduzione di meccanismi efficaci di gestione dei beni e delle aziende sottoposte a provvedimenti giudiziari, in grado di impedirne il rapido depauperamento, potrebbero agire sulle aspettative degli operatori bancari in ordine all'evoluzione dei finanziamenti accordati, interrompendo il circuito di sfiducia che funge da moltiplicatore della crisi. Verrebbe così assicurata ai creditori la garanzia di una gestione efficiente e volta alla continuazione operativa e al rilancio, ove possibile, delle aziende.

Al contempo però gli istituti di credito devono evitare di assumere una logica liquidatoria nei confronti delle imprese in amministrazione giudiziaria, considerato anche che nella disciplina di vigilanza sulla valutazione del rischio di credito non sono presenti ostacoli normativi nei confronti delle imprese in amministrazione giudiziaria, fatti salvi i consueti canoni di prudenza. Anche in fase di amministrazione giudiziaria continuano a trovare applicazione i principi generali di correttezza nei confronti del cliente, a più riprese ribaditi anche dall'Arbitro Bancario Finanziario, in tema di revoca o sospensione imprevista e arbitraria delle aperture di credito come fonte di responsabilità per le banche.

È necessario che gli istituti di credito specializzino al proprio interno del

personale dedicato al rapporto con le aziende sequestrate e confiscate, in modo da avere - almeno a livello regionale - degli intermediari in grado di mantenere un canale diretto di comunicazione con l'amministratore giudiziario, per poter valutare la reale situazione aziendale e i piani aziendali di risanamento e transizione alla legalità.

È di vitale importanza che gli istituti di credito, nel momento che l'azienda subisce un provvedimento giudiziario, non si basino su una presunzione di difficoltà che porta a chiudere in automatica i rubinetti del credito. Le procedure interne in materia di gestione del credito possono indurre le banche a collocare i rapporti con le imprese sequestrate e confiscate in osservazione anche laddove non si ravvisino nell'andamento della relazione profili di patologia. Ne conseguirebbe la sottrazione degli stessi alla gestione ordinaria e l'affidamento alle strutture che gestiscono il credito problematico, con l'effetto di una maggiore prudenza e una minore fluidità delle relazioni; anche nello scrutinio di nuove domande di affidamento le banche potrebbero assumere atteggiamenti di maggiore prudenza nell'allocazione del credito.

Per ridurre questo rischio di etichettamento, gli istituti devono dotarsi di personale specializzato a trattare la gestione del credito con imprese in amministrazione giudiziaria. Tali figure dovranno possedere competenze specifiche sul piano finanziario, fiscale, amministrativo e normativo; si consiglia che siano presenti almeno a livello regionale, per poter assicurare la presa in carico da parte di personale specializzato dei rapporti con aziende sequestrate e confiscate che emergono nell'attività ordinaria delle agenzie del territorio. Questa specializzazione dovrà basarsi su un principio organizzativo di tipo intersettoriale, in modo da superare il rischio di frammentazione delle competenze.

È consigliabile che la banca, nel momento in cui l'azienda con la quale intrattiene rapporti creditizi subisce un provvedimento di sequestro o confisca, valuti l'opportunità di applicare misure di rotazione del personale incaricato del rapporto in questione o comunque consideri la possibilità di affiancare a tale personale altre risorse che non abbiano preso parte in precedenza alla gestione del rapporto.

Tale misura potrebbe ridurre il rischio di etichettare l'azienda in amministrazione giudiziaria, adottando di conseguenza atteggiamenti preventivi di restrizione dei rapporti in essere e di apertura di nuove linee di credito. L'ingresso nel rapporto di personale che non ha seguito in precedenza l'azienda consentirebbe infatti di avere una visione più fresca e scevra di pregiudizi sulle prospettive future dell'impresa, minimizzando anche potenziali conflitti di interesse e responsabilità.

È necessario che gli istituti di credito si dotino di efficaci misure di valutazione per individuare e segnalare situazioni di rischio di infiltrazione criminale nelle aziende con le quali intrattengono rapporti creditizi.

Le banche devono dotarsi di protocolli e procedure efficaci per valutare il rischio di concedere credito ad imprese infiltrate dalla criminalità organizzata. Ad esempio devono dotarsi di strumenti efficaci per valutare il rischio di essere coinvolte in operazioni di riciclaggio. Le disposizioni in materia antiriciclaggio, pur non imponendo ai destinatari impropri oneri investigativi, richiedono di utilizzare al meglio le informazioni possedute – o che comunque dovrebbero già possedere a fini di un'ordinaria conoscenza della clientela con diligenza professionale – anche in un'ottica di conoscenza del cliente (Know your customer). Il rispetto da parte degli istituti di credito di tali disposizioni nella fase genetica del rapporto dovrebbe assumere specifica rilevanza ai fini della valutazione della buona fede del creditore, presupposto necessario per il riconoscimento del credito ai sensi di quanto previsto dal Codice Antimafia.

È consigliabile che anche nell'ambito del sostegno finanziario alle imprese sequestrate/confiscate si crei una rete di soggetti che operino in maniera sinergica e cooperativa, al fine di condividere informazioni e valutazioni, favorire la partecipazione di soggetti specializzati nel sostegno alle diverse necessità di credito e permettere così anche una ripartizione dei rischi.

I bisogni finanziari delle imprese confiscate sono ovviamente diversificati a seconda della tipologia di azienda e dei piani di rilancio azien-

dale elaborati dal management. Questi bisogni possono riguardare il capitale di rischio per investimenti immediati, la necessità di prestiti e flussi di cassa per il sostegno dell'attività ordinaria dell'impresa, ancora il bisogno di capitale "paziente" di medio-lungo termine a sostegno di strategie aziendali di rilancio. È consigliabile che queste diverse esigenze siano prese in considerazione non da un unico attore ma da una rete di soggetti finanziatori – banche, fondi mutualistici, investitori istituzionali...- che collaborano tra loro in modo da condividere informazioni e valutazioni e permettere la sostenibilità delle linee di credito e una ripartizione dei rischi conseguenti.

5.4.1.3 Raccomandazioni di politica fiscale ed economica in materia di credito alle imprese confiscate

Come evidenziato nel PIANO DI AZIONE BENI CONFISCATI E COESIONE TERRITORIALE presentato il 7 Marzo 2016 dal Dipartimento per le politiche di coesione (in collaborazione con l'ANBSC), al fine di garantire la continuità di credito alle aziende in amministrazione giudiziaria sono altresì necessari interventi da parte dello Stato.

Tali interventi devono avere un duplice obiettivo: da una parte, essere misure di sostegno concreto alla realizzazione dei piani di rilancio e transizione alla legalità delle imprese sequestrate/confiscate; dall'altra parte, offrire strumenti di garanzia che permettano alle banche di rendere più solido e positivo il rapporto con tali aziende. Si tratta di misure di politica fiscale ed economica di competenza delle autorità pubbliche, ma che chiamano in causa anche l'atteggiamento di banche ed istituti di credito nei confronti delle imprese sequestrate.

Il modello proposto nel Piano di Azione prevede tre tipologie di intervento:

- la creazione di un fondo di garanzia destinato alle aziende confiscate, che agevoli un'ampia gamma di operazioni: leasing, finanziamenti a medio-lungo termine, finanziamenti a breve termine,

consolidamento, ecc.;

- la creazione di uno strumento di agevolazione che preveda contributi a fondo perduto ed a mutuo agevolato anche attraverso il coinvolgimento dei Confidi. È importante evidenziare a tale proposito che, mentre per gli immobili confiscati sono esistiti in questi anni cospicui strumenti di agevolazione, nessun supporto finanziario è mai stato realizzato per le aziende confiscate;
- la realizzazione di convenzioni con istituti di finanza etica e con fondi mutualistici in grado di facilitare l'accesso al credito da parte delle aziende confiscate.

È necessario intervenire prevedendo forme di sterilizzazione, limitate nel tempo, delle azioni esecutive e cautelari intraprese dai creditori sul patrimonio dell'azienda sequestrata, sul modello di quanto avviene con il concordato preventivo disciplinato dalla legge fallimentare.

È necessario garantire le banche con strumenti di garanzia specifici che impediscano alle banche di mettere in atto azioni di razionamento del credito nei confronti delle aziende confiscate.

È necessario prevedere strumenti di finanza agevolata. Tuttavia le difficoltà di accesso al credito spingono per la ricerca di soluzioni attraverso l'utilizzo dei Fondi di Garanzia, del sostegno dei Confidi, degli strumenti di finanza agevolata.

È necessario destinare una quota del Fondo Nazionale di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese per l'accesso al credito sia delle aziende sia dei soggetti – associazioni e cooperative sociali – che gestiscono beni confiscati e necessitano di effettuare investimenti.

Il Governo italiano ha già recepito parte delle misure proposte nel PIANO DI AZIONE BENI CONFISCATI E COESIONE TERRITORIALE. In particolare la legge di stabilità 2016 istituisce un Fondo per le aziende sequestrate e confiscate (Articolo 1, commi 99-102). Il Fondo ha lo scopo di garantire l'accesso e la continuità del credito a favore delle

aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, con una dotazione di 10 milioni di euro annui per il triennio 2016-2018.

La finalità del Fondo è la continuità del credito bancario e l'accesso al medesimo, il sostegno agli investimenti e agli oneri necessari per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, il sostegno alle cooperative (comunità, anche giovanili, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, associazioni di protezione ambientale riconosciute, ovvero di dipendenti dell'impresa confiscata).

Un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese riceverà 3 milioni di euro annui destinati alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie erogate in favore di imprese, di qualunque dimensione, sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata, ovvero di imprese che rilevano i complessi aziendali delle predette imprese. Nella misura di 7 milioni di euro annui, un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile sarà alimentata per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle medesime imprese. Il comma 101 prevede che un decreto interministeriale determini i limiti, i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti, avendo particolare riguardo per le imprese che presentano gravi difficoltà di accesso al credito. Il decreto dovrà operare nel rispetto delle vigenti disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.

5.4.1.4 Esempi di buone prassi

Protocolli d'intesa tra ABI e Procure della Repubblica. Molto positive per istaurare un clima di fiducia nella gestione del credito delle aziende confiscate sono le iniziative di collaborazione che si stanno avviando a livello locale al fine di attivare un costante e tempestivo raccordo fra i

vari attori coinvolti. Il sistema bancario - con la partecipazione dell'ABI (Associazione Bancaria Italiana) - è uno degli attori di queste iniziative di sinergia e cooperazione. Si veda per approfondimento:

<https://www.abi.it/Pagine/Normativa/Affari-Legali/Beni-sequestrati-e-confiscati.aspx/>

Nel marzo 2014 anche il Tribunale di Roma ha promosso la sottoscrizione di un Protocollo con le associazioni imprenditoriali di categoria, l'ABI, la Camera di Commercio di Roma e gli Enti locali per la gestione congiunta dei beni confiscati alla criminalità. La firma del Protocollo è frutto di un'attenta valutazione compiuta alla luce di una più complessiva riflessione che l'ABI ed il settore bancario sono chiamati a svolgere in ordine alla tematica della finanziabilità delle imprese sequestrate e confiscate. In questo contesto la sottoscrizione del Protocollo del Tribunale di Roma conferma la volontà dell'Associazione e delle banche di assumere una posizione proattiva nei confronti della finanziabilità delle imprese sequestrate/confiscate.

Nel 2015 è stato sottoscritto da ABI un Protocollo d'intesa per la gestione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata con i Tribunali di Palermo, Caltanissetta e Trapani. Il protocollo è specificatamente dedicato al rapporto tra aziende sequestrate e confiscate e settore bancario e stabilisce una serie di impegni per entrambi le parti. I Tribunali si impegnano a favorire una gestione dinamica delle imprese sequestrate tramite un approccio manageriale e ad assicurare una comunicazione tempestiva e diretta a tutti i terzi titolari di diritti di credito, sensibilizzando gli amministratori giudiziari nello svolgimento delle loro mansioni gestionali. L'ABI da parte sua si impegna a sensibilizzare le banche in modo che:

- non revochino in automatico le linee di credito non scadute per il solo fatto che è stato emesso un provvedimento di sequestro nei confronti del soggetto finanziato ma le rinegozino con l'amministratore giudiziario;

- fermo restando il principio della meritevolezza del credito, erogino nuovi finanziamenti dopo l'approvazione del programma di prosecuzione dell'impresa da parte del Tribunale;
- centralizzino in una struttura dedicata la gestione delle pratiche afferenti complessi aziendali sequestrati e/o confiscati.

Altri tribunali stanno lavorando alla promozione di simili protocolli di collaborazione. Anche molte Prefetture hanno promosso la sottoscrizione di protocolli di intesa sulla destinazione e il riuso a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, firmati con i Tribunali, gli enti locali, le diocesi e i principali soggetti territoriali del partenariato economico e sociale. Si citano a titolo esemplificativo le Prefetture di Roma (2005), Brindisi (2007), Caserta, Catania e Siracusa (2009), Crotone (2010) e Trapani (2012).

CFI Cooperazione finanza impresa. In ambito cooperativo si segnala il ruolo di garanzia e sostegno alle imprese svolto da CFI Cooperazione Finanza Impresa, società cooperativa per azioni partecipata dal Ministero dello Sviluppo Economico e promossa dalle principali associazioni del mondo cooperativo (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP). CFI partecipa come investitore istituzionale, al capitale sociale delle imprese ed eroga finanziamenti finalizzati a piani di investimento, con l'obiettivo di creare valore, quindi salvaguardare ed incrementare l'occupazione. CFI promuove la nascita, lo sviluppo ed il riposizionamento di imprese impegnate in progetti innovativi, socialmente rilevanti, connotati da un profilo economico e finanziario sostenibile. CFI inoltre sostiene i soci lavoratori nelle decisioni strategiche e nelle scelte operative. Il sostegno alle cooperative di lavoratori che gestiscono beni e aziende confiscate è una delle linee di intervento che CFI ha riconosciuto come prioritarie, che si inserisce comunque nelle attività più generali di sostegno al Workers buyout. <https://www.cfi.it/>

5.4.2 Le fondazioni bancarie

5.4.2.1 Ruolo dell'attore nel processo

Le Fondazioni di origine bancaria sono soggetti non profit, privati e autonomi, che perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico. In Italia le Fondazioni di origine bancaria sono 88, diverse per origine, dimensione e operatività territoriale. Il loro ruolo è di promuovere lo sviluppo dei territori su cui insistono e sono radicate, attraverso due livelli di azione: come enti erogatori di risorse filantropiche al non profit e agli enti locali, e come investitori istituzionali. Dagli utili derivanti dalla buona gestione di questi investimenti traggono le risorse per sostenere attività d'interesse collettivo, in particolar modo nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, della cultura, della conservazione e valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici, dell'assistenza alle categorie sociali deboli e in tutti quei settori, fra quelli ammessi dalla legge, che ciascuna Fondazione ritenga di prevedere nel proprio statuto.

Le Fondazioni bancarie rappresentano un importante attore per il welfare locale e lo sviluppo socio-economico dei territori, non solo ma certamente in maniera significativa soprattutto nelle regioni meridionali, dove il loro ruolo è molto rilevante per sostenere attività di interesse collettivo. Tra le attività di investimento sociale delle Fondazioni bancarie rientrano i progetti per la promozione della legalità e in particolare per il sostegno alle imprese sottratte alla criminalità.

Fino ad ora l'attenzione delle Fondazioni bancarie è stata rivolta quasi esclusivamente al sostegno di progetti di riuso sociale dei beni immobili sottratti alla criminalità (si veda più sotto). È evidente che la sfida della riconversione alla legalità e del rilancio delle aziende confiscate pone una serie di difficoltà e complessità notevoli. Tuttavia è necessario che le Fondazioni raccolgano questo tema, che presenta ricadute molto forti e dirette a livello locale, sul piano della visibilità sociale e del consenso all'azione di risanamento da parte dello Stato e sul piano

dell'occupazione e dello sviluppo socio-economico.

È consigliato che le Fondazioni bancarie dedichino linee di bandi a progetti per la gestione virtuosa dei beni e delle aziende confiscate presenti nel proprio territorio di intervento. In molti contesti il sostegno delle Fondazioni rappresenta una risorsa imprescindibile per permettere alla comunità locale di prendere in carico la situazione delle aziende sottratte alla criminalità.

I bandi potranno articolarsi su diversi obiettivi ed essere rivolti ai diversi soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione virtuosa delle aziende confiscate, quali ad esempio:

- *attori istituzionali: comuni e aggregazioni di comuni... ;*
- *soggetti del terzo settore: associazioni, cooperative sociali... ;*
- *attori del mondo dell'associazionismo professionale, imprenditoriale e cooperativo: associazioni di categoria e di rappresentanza, ordini professionali... ;*
- *nuove aggregazioni imprenditoriali dell'economia sociale interessati al rilancio di imprese confiscate alle mafie: nuove cooperative, start up di giovani... .*

5.4.2.2 Esempi di buone prassi

“La Fondazione con il Sud” è un ente no profit privato nato nel 2006 dall'alleanza tra fondazioni di origine bancaria e il mondo del terzo settore e del volontariato, per promuovere nuove infrastrutture sociali nel Mezzogiorno.

Uno dei progetti esemplari è stato un bando (riproposto per diverse annualità a partire dal 2010) per la valorizzazione e l'auto-sostenibilità dei beni confiscati alle mafie in quattro regioni meridionali (Puglia, Campania, Calabria e Sicilia), che metteva a disposizione delle

organizzazioni del terzo settore assegnatarie di immobili un totale di 3,5 milioni di euro. Obiettivo fondamentale era quello di integrare la rete economica con quella sociale (salute, istruzione, legalità, integrazione degli immigrati e valorizzazione dei beni comuni), sperimentando nuove reti e soluzioni innovative nella lotta alla criminalità organizzata. Sono stati finanziati 9 progetti e le organizzazioni in partnership coinvolte nella progettazione sono state in tutto 66.

Nel giugno 2013 la Fondazione ha pubblicato un nuovo bando per sostenere i progetti sociali con il riutilizzo dei beni confiscati, stanziando un totale di 4,5 milioni di euro.

Il progetto LaRES @ Rete di economia sociale, sostenuto dalla Fondazione con il Sud, ha sperimentato, su di un territorio complesso come quello della provincia di Caserta, un modello di sviluppo locale integrato, fondato sull'infrastrutturazione di economia sociale, che rende produttivi i patrimoni immobiliari confiscati alla criminalità organizzata, perseguendo l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini e incrementando capitale sociale nella legalità.

<http://www.fondazioneconilsud.it/bandi-e-iniziative/leggi/2013-06-12/bando-beni-confiscati-2013/>

5.4.3 Le associazioni professionali, imprenditoriali e cooperative

5.4.3.1 Ruolo attore nel processo

Le associazioni e gli ordini professionali e le rappresentanze degli imprenditori e delle cooperative sono organizzazioni della società civile in grado di giocare un ruolo molto rilevante nei processi di presa in carico collettiva delle aziende sottratte alla criminalità organizzata. Tali realtà rappresentano infatti un serbatoio importante di competenze, capitale sociale e mobilitazione collettiva che deve essere attivato nei processi di risanamento e rilancio delle imprese sequestrate e

confiscate. E del resto questa sfida è stata riconosciuta e raccolta dalle stesse associazioni imprenditoriali, professionali e cooperative, che in questi anni hanno promosso progetti e interventi per la legalità e il rilancio delle aziende confiscate.

È consigliato che l'azione delle associazioni di rappresentanza del mondo economico si indirizzi sui seguenti obiettivi:

- *sostenere il rilancio delle imprese sequestrate/confiscate e favorire l'insediamento di nuove imprese che gestiscano beni e aziende sequestrate/confiscate attraverso azioni di tutoraggio, orientamento e fornitura di servizi;*
- *favorire l'acquisizione di conoscenze e competenze specifiche in tema di gestione delle aziende confiscate attraverso la promozione di corsi di formazione e approfondimento indirizzati a manager, imprenditori, professionisti, lo scambio di buone prassi e la messa in rete degli attori interessati;*
- *fornire ai soggetti coinvolti nella gestione diretta delle imprese sequestrate/confiscate strumenti atti a valutare la situazione aziendale, le potenzialità e le criticità in essere e dispositivi di garanzia per la condivisione dei rischi insiti nei piani aziendali di risanamento e rilancio;*
- *promuovere l'adozione di metodi e strumenti di prevenzione e monitoraggio dei rischi di infiltrazione mafiosa;*
- *raccogliere e rendere disponibili dati statistici e indicatori utili a conoscere i fenomeni di infiltrazione criminale nel tessuto economico e sociale del territorio di riferimento;*
- *diffondere la consapevolezza che l'impresa mafiosa che opera nell'illegalità inquina gli stessi rapporti di mercato e i principi della libera concorrenza;*
- *diffondere e sostenere tra i propri associati la cultura della legalità, ad esempio attraverso l'adozione di codici etici che prevedano*

l'espulsione dall'associazione per chi commette reati o comunque opera nell'illegalità.

5.4.3.2 Esempi di buone prassi

La transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata può essere sostenuta in diversi modi dalle associazioni professionali, imprenditoriali e del mondo cooperativo. Presentiamo qui alcune esperienze particolarmente significative e innovative.

Reti di imprese: il PIANO DI AZIONE BENI CONFISCATI E COESIONE TERRITORIALE presentato il 7 MARZO 2016 dal Dipartimento per le politiche di coesione (in collaborazione con l'ANBSC) propone di sostenere la creazione di reti di imprese formali o informali tra aziende confiscate e imprese sane del Made in Italy per le attività economiche, le filiere produttive e le forniture di servizi in cui è maggiore la presenza della criminalità organizzata e delle aziende ad essa collegate. Gli obiettivi dell'azione sono:

- sostenere l'integrazione e l'apertura delle aziende confiscate all'interno di sistemi e reti di imprese che operano sul mercato e nella legalità;
- incrementare la competitività delle aziende confiscate attraverso l'integrazione produttiva e di mercato con altre imprese del Made in Italy.

Al fine di porre le basi per la nascita e la crescita di un rapporto di partenariato tra imprese di rilievo nazionale ed aziende in transizione verso la legalità, operanti nello stesso settore di attività o settori affini, possono essere definiti ed attivati specifici strumenti di agevolazione denominati ad esempio "Contratti di Investimento per la Legalità" che prevedano in particolare interventi a sostegno delle imprese che aderiscono a forme di tutoraggio delle aziende sequestrate e confiscate.

Nell'ambito di uno specifico contratto si può prevedere la possibilità

di utilizzare pacchetti integrati di agevolazioni. Potranno presentare domanda per la concessione degli aiuti sia aziende sequestrate e confiscate affidate per la gestione all'amministratore giudiziario sia aziende confiscate rilevate da nuove compagini societarie, incluse quelle costituite dai lavoratori dell'azienda, sia aziende sane che decidono di aderire al Contratto. I Pacchetti potranno essere attivati anche da imprese sociali o cooperative a vocazione produttiva che gestiscono beni immobili e terreni confiscati.

Questi interventi potranno altresì favorire la creazione di reti e partnership tra aziende confiscate, altri soggetti imprenditoriali, giovani e nuovi imprenditori, organizzazioni del terzo settore, enti di formazione e ricerca, istituzioni. Tali Contratti potranno essere definiti e attivati per tutti i settori ammissibili al FESR al FSE e al FEASR sulla base della vigente normativa comunitaria sugli aiuti alle imprese.

Progetto: "Prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle aziende e valorizzazione dei beni confiscati in Lombardia: una opportunità per lo sviluppo territoriale". Assolombarda, ALDAI e Fondirigenti, con il supporto scientifico di Fondazione ISTUD, Fondazione Politecnico, SDA Bocconi, Università Cattolica e Luiss Business School sono dal 2011 impegnate nel fornire alle Istituzioni il supporto necessario per la efficace gestione e destinazione dei beni: relazioni, competenze, conoscenze, metodi innovativi e sperimentazioni avviate. Il progetto si è coordinato con un parallelo progetto della Regione Lombardia sugli stessi temi. I progetti, seguiti e sviluppati da un gruppo di manager inseriti in una white list qualificata e certificata, hanno coinvolto diversi enti: Comuni, Cooperative sociali, Onlus e realtà del terzo settore, Istituzioni locali.

<http://www.assolombarda.it/assolombarda-per-la-legalita/>

L'Associazione Manager WhiteList (MWL): L'Associazione Manager WhiteList trova le sue radici nel progetto realizzato nel 2012 grazie alla convenzione tra ANBSC (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità

organizzata), ALDAI (Associazione Lombarda Dirigenti Industriali), Assolombarda e Fondirigenti: “La valorizzazione delle competenze dei Dirigenti Industriali di Milano nella gestione delle imprese sequestrate e confiscate alla criminalità.” Dopo un attento processo di selezione, che ha previsto da parte di ANBSC la valutazione dei profili soggettivi fino alla terza generazione, sono stati selezionati 60 dirigenti industriali. L’Associazione da Giugno 2015 è stata inserita nell’elenco delle professioni non regolamentate in Ordini e Collegi (Legge 4/2013) del Ministero dello Sviluppo Economico. È quindi la prima associazione di manager qualificati nella gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità. Sta operando su alcuni sequestri che coinvolgono centinaia di aziende e cooperative al fine di supportare gli Amministratori Giudiziari nella gestione manageriale delle aziende, valutare gli sviluppi dei business e per proporre evoluzioni societarie. Mette in atto le molteplici buone pratiche manageriali che consentono di individuare in tempi brevi i fattori critici di successo per possibili percorsi di sviluppo sostenibile delle aziende sequestrate e altrettante buone pratiche per la creazione e supporto di imprese sociali.

<http://www.managerwhitelist.org/>

Legacoop: Protocollo d’Intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati. Nel dicembre del 2015 è stato sottoscritto un Protocollo tra Lega nazionale delle cooperative e mutue (Legacoop) e il Tribunale di Roma. Legacoop si impegna a fornire servizi ed altri interventi per la nascita e lo sviluppo di iniziative imprenditoriali in forma di cooperative per gestire aziende e beni confiscati alla criminalità, supportare il consolidamento e lo sviluppo imprenditoriale delle cooperative sequestrate/confiscate e delle cooperative che gestiscono beni e aziende attraverso tutoraggio e known how. In particolare Legacoop si impegna a fornire:

- servizi consulenza, assistenza tecnica e pre istruttoria assistenza start up;
- analisi di prefattibilità, selezione e valutazione progetti di impresa;

- assistenza alla ricerca di strumenti finanziari, di credito e assicurativi;
- indicazione di Temporary Manager per attività di ausilio all'amministratore giudiziario.

5.5 LINEE GUIDA PER LA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA

5.5.1 Ruolo dell'attore nel processo

La società civile organizzata si inserisce nel processo di risanamento di un'azienda a conduzione mafiosa in tre momenti: *preventivamente* all'avvio di processi di confisca, nel periodo che va dalla fase di sequestro alla confisca definitiva e nella fase *post confisca* qualora i lavoratori decidessero di assumere in prima persona (nelle varie possibili forme previste dalla legge) la gestione dell'azienda.

La società civile organizzata riveste i ruoli di *coattore* nella prevenzione del fenomeno mafioso e *facilitatore* nell'intero processo di gestione e riqualificazione dell'azienda.

A causa della complessità e delle variabili in campo nell'iter di confisca delle aziende, ciò che può definire un caso di successo è la capacità dei diversi stakeholder di dare vita a *sinergie*, nell'ottica dell'imprenditore collettivo. I ruoli che gioca la società civile organizzata sono determinanti proprio nell'attivazione e nel sostegno di tali sinergie, essenziali per costruire una rete della legalità che sappia opporsi a livello territoriale, sociale e imprenditoriale alla rete di sostegno che gravita intorno al mafioso.

Primo compito della società civile organizzata è perciò quello di *educare e informare* creando un terreno fertile per lo sviluppo di una *cultura* e di *reti* della legalità, che spingano i cittadini ad isolare il mafioso, inficiando così la sua rete di potere. In particolare l'azione è rivolta e offerta a tutti quei soggetti economici (fornitori, distributori, banche, aziende associate, etc.) che hanno contatto diretto con l'azienda e

che possono individuare eventuali segnali critici. Il compito educativo e informativo è anche uno strumento di difesa dei soggetti economici e di mercato che entrano in contatto con l'impresa mafiosa quando la stessa non è ancora riconosciuta tale. Condurre queste azioni in un'ottica unitaria e progettuale, non in modo episodico in risposta ad un'emergenza conclamata, *aiuta a prevenire* i fenomeni mafiosi facendoli anche venire alla luce e *facilita* l'avvio di processi di riqualificazione.

Secondo compito della società civile organizzata è quello di *promuovere e sostenere* le azioni positive che i vari stakeholder attuano a favore dell'azienda. In particolar modo, nei primi mesi di sequestro di un'azienda a sospetta conduzione mafiosa, quando il rischio di insuccesso è molto alto, la società civile organizzata deve assicurarsi che l'amministratore giudiziario goda di reti di sostegno e informazioni utili sul territorio e non sia ostacolato o isolato da un contesto ostile derivante dall'appoggio che il mafioso godeva presso le comunità locali grazie a legami personali ed economici. La società civile organizzata deve perciò promuovere lo *scambio di informazioni e la fiducia reciproca* tra gli attori del territorio (cittadini, associazioni, istituzioni, pubblica sicurezza, sindacato, camera di commercio, magistratura, banche) e l'amministratore giudiziario. Lo scambio è proficuo quando viene fornita una *corretta informazione alla collettività* sullo stato della specifica azienda e sugli effetti della sua scorretta gestione sul territorio, e quando si fa *pervenire all'amministratore giudiziario*, tramite la collaborazione degli attori territoriali, *informazioni utili* a superare ostacoli nell'avvio della nuova gestione. In particolare, nella fase preventiva le azioni da attuare sono le seguenti:

- *creazione di tavoli territoriali tra le diverse associazioni della società civile organizzata e gli altri stakeholder*. I tavoli devono educare, informare, diffondere la cultura della legalità in modo coordinato tra di loro ma con sguardo critico rispetto alle caratteristiche del contesto di riferimento. È necessario inoltre che i tavoli territoriali dialoghino con gli attori che hanno condotto o conducono esperienze simili a livello nazionale;

- *definizione di un'agenda sul tema della legalità*, della lotta alla corruzione e della gestione delle aziende confiscate. L'agenda è uno strumento utile per i coordinamenti territoriali che individuano i tempi e le forme del loro intervento. Nell'agenda le singole situazioni (corruzione, racket, usura, educazione alla legalità, beni e aziende confiscate) vanno trattate in stretto collegamento ma con momenti specifici che approfondiscano le caratteristiche peculiari del tema.

Nella fase di sequestro le azioni da attuare sono le seguenti:

- *incontri informativi alla cittadinanza* sul carattere mafioso che aveva assunto l'azienda sotto sequestro, ferma restando la presunzione di innocenza. Elemento centrale è l'urgenza di trasmettere alla cittadinanza informazioni chiare e corrette, che sconfigurano i pregiudizi e la disinformazione, e abbattano la rete sociale e territoriale a sostegno del mafioso. La comunicazione messa in atto deve essere impostata sulla massima trasparenza. La società civile organizzata, elaborando il materiale fornito dagli altri attori del processo, deve mettere al corrente i cittadini su come l'azienda abbia avuto influenza negativa sul territorio, l'economia e la società, tramite, per esempio, falsa concorrenza, lavoro nero, minacce, riciclaggio. Il ruolo della società civile organizzata è quello di sensibilizzare i cittadini ed in particolare tutti quei soggetti economici e non che possono entrare in contatto con un'azienda mafiosa (fornitori, distributori, banche, aziende associate, etc.), per dare loro strumenti di difesa e di denuncia;
- *attivazione dei coordinamenti territoriali* in risposta e a supporto dello specifico caso riscontrato. Le organizzazioni della società civile organizzata, che sono osservatorio di eventuali criticità del territorio, possono fornire informazioni che facilitino l'intervento di screening sull'azienda sequestrata da parte dell'amministratore giudiziario e la partecipazione da parte dei diversi stakeholder del processo;

- *orientamento alla formazione professionale* per i lavoratori delle aziende sotto sequestro, tramite il confronto con esperti del settore e in particolare con le rappresentanze sindacali e le organizzazioni imprenditoriali di categoria. La formazione professionale ha lo scopo di accrescere le competenze, settoriali e imprenditoriali, dei lavoratori di un'azienda sequestrata, in modo che gli stessi possano continuare a svolgere un ruolo nell'impresa. I lavoratori, in caso di chiusura dell'azienda o di eccesso di manodopera, possono, eventualmente, essere indirizzati verso un'altra impresa. Rispondere all'esigenza lavorativa delle maestranze, crea un clima positivo che porta le stesse ad avere un atteggiamento più collaborativo con l'amministratore giudiziario. Nel contempo questa azione aiuta a sconfiggere il pericoloso pensiero secondo cui "la mafia dà lavoro, mentre lo stato lo toglie". Inoltre, la possibilità di coordinare la formazione di lavoratori di diverse aziende affini ottimizza le energie in campo, crea la possibilità di sviluppare reti di confronto e di sostegno al lavoro e sinergie utili anche in caso di difficoltà di una delle aziende;
- *promozione* di un codice etico aziendale, che faciliti l'adozione di comportamenti legali all'interno dell'azienda.

Nella fase post confisca le azioni da attuare sono le seguenti:

- *accompagnamento* ad una eventuale forma di gestione dell'impresa da parte dei lavoratori;
- *sensibilizzazione* dell'opinione pubblica sulle attività commerciali nate da aziende confiscate. In tutte quelle attività dove il pubblico determina il successo (pizzerie, ristoranti, gelaterie etc.) la società civile organizzata può strutturare delle campagne e attività ad hoc per sensibilizzare e rendere partecipe anche la cittadinanza e per aumentare il livello di consapevolezza e il successo economico. Azioni di questo tipo sono state, per esempio, messe in campo con "Le botteghe dei sapori e saperi della legalità" e nel caso della pizzeria di Rescaldina.

Tutte queste iniziative devono tenere presente il concetto di libera concorrenza a salvaguardia degli altri liberi imprenditori che stanno sul mercato rispettando correttamente le regole dello stesso.

5.5.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nel processo

Le azioni programmate presentano varie e specifiche difficoltà che dipendono dalla criticità di fare dialogare soggetti diversi coinvolti in diverso modo all'interno del processo.

5.5.2.1 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nella fase di prevenzione

La fase di prevenzione è caratterizzata dall'organizzazione a base territoriale di tavoli della legalità e dalla redazione di un'agenda comune sulle azioni praticabili e i risultati raggiungibili. In questa fase i rapporti più fragili sono:

1) I rapporti tra le diverse organizzazioni della società civile organizzata

È necessario che le organizzazioni della società civile organizzata *collaborino tra di loro* nel definire ruoli e competenze e determinare tempi e modalità di realizzazione dei tavoli. Le diverse organizzazioni devono costruire una solida base di confronto, focalizzata sugli obiettivi comuni, capace di superare protagonismi e differenze di vedute;

2) I rapporti tra la società civile organizzata e l'opinione pubblica

È necessario che le organizzazioni della società civile organizzata definiscano piani educativi e formativi in grado di *trasmettere all'opinione pubblica* e agli stakeholder elementi di analisi e strumenti di intervento per individuare il presunto carattere mafioso dell'azienda e intervenire con positività. L'opinione pubblica e gli stakeholder devono prendere

coscienza che un'azienda mafiosa è una presenza di disturbo del mercato. Aspetti quale l'eccessivo numero di dipendenti, il lavoro nero, la concorrenza sleale, l'estorsione, l'immissione di forti somme di denaro "sporco" sono fenomeni che ostacolano la concorrenza leale e danno una posizione di privilegio all'azienda mafiosa e al boss proprietario.

5.5.2.2 Raccomandazioni per la gestione dei rapporti con gli altri attori coinvolti nella fase di sequestro

Nei mesi di sequestro, con particolare attenzione ai primi mesi, la società civile organizzata deve sostenere l'azione dell'amministratore giudiziario *facilitandogli il dialogo con la collettività, i diversi attori istituzionali, e, dove possibile, anche coi lavoratori*. In questa fase *le relazioni più fragili e complesse sono quelle che ruotano intorno alla figura dell'amministratore giudiziario*.

In particolare la società civile organizzata si deve mostrare collaborativa con l'amministratore giudiziario, e porsi in continuo confronto. L'amministratore giudiziario fornisce alla società civile organizzata le conoscenze specifiche sulla situazione e le criticità dell'azienda. La società civile organizzata deve ascoltare e recepire le informazioni trasmesse dall'amministratore per individuare le azioni da attuare e le comunicazioni da promuovere per sostenere il suo lavoro. Le azioni che la società civile organizzata attua per sostenere l'amministratore devono essere proposte prima di tutto all'amministratore stesso, per non svilire il suo ruolo e instaurare un clima di fiducia reciproca, che prevenga incomprensioni e permetta di agire secondo obiettivi comuni.

5.5.3 Raccomandazioni per la valutazione del rischio nelle attività di competenza dell'attore

Un primo rischio è che la società civile organizzata incorra in difficoltà

progettuali nel delineare *un'agenda* condivisa, definire ruoli e competenze, determinare tempi e modalità di realizzazione dei tavoli. Il rischio è maggiore quanto più i soggetti della società civile organizzata non dispongono della necessaria formazione settoriale per affrontare con competenze e professionalità le problematiche delle aziende sequestrate. I rappresentanti delle organizzazioni della società civile organizzata devono avere competenza, per esempio, in materia di stesura e lettura dei bilanci, fondo unico di giustizia, norme che governano il lavoro, etc..

Conoscenze generiche sui temi dell'antimafia non sono sufficienti e non permettono di portare avanti i compiti in maniera efficiente.

Un secondo rischio che può manifestarsi è che la società civile organizzata non riesca a svolgere il ruolo di *facilitatore*, per la difficoltà di relazione con uno o più attori in campo. Può infatti accadere che l'amministratore giudiziario o la cittadinanza non esprimano disposizione a collaborare, per diversi motivi, con le azioni messe in campo dalla società civile organizzata. Le difficoltà di relazione tra questi soggetti diventano più precarie quando, ad esempio, le condizioni dell'azienda obbligano l'amministratore a licenziare alcuni lavoratori. In questo caso si rendono difficili anche i rapporti tra l'amministratore e i sindacati (che partecipano al tavolo territoriale della società civile organizzata). Il verificarsi di una o più difficoltà relazionali può vanificare l'azione della società civile organizzata.

Un terzo rischio, che può occorrere in tutte le fasi del processo, è che l'impegno della società civile organizzata possa essere ostacolato, minacciato o danneggiato da parte di altre realtà del territorio ancora soggette al ricatto mafioso, o che esponenti vicini ai boss possano infiltrarsi all'interno della stessa.

5.5.4 Raccomandazioni per trattare il rischio individuato

È necessario, per ovviare al generalismo che può inficiare l'intervento

della società civile organizzata, *formare* le persone che partecipano ai tavoli di sostegno ai beni confiscati. Questa formazione, che già alcune organizzazioni come Libera svolgono a livello nazionale, va estesa sul territorio, utilizzando le risorse dello stesso (ad esempio università, centri studi, singoli professionisti in grado di fare formazione). Ovviamente tutto questo ha un costo. Diventa per ciò importante il coinvolgimento delle *istituzioni locali*, le uniche in grado di mettere a disposizione risorse.

Una mancata collaborazione dei vari soggetti può avere svariate cause, difficile enunciarle e trovare possibili soluzioni a priori. Deve essere però ferma ed esplicita la volontà di contribuire da parte della società civile organizzata ai processi di sostegno ad una azienda sequestrata con spirito collaborativo, non prevaricante, aperto e rispettoso dei vari ruoli.

La difesa da possibili infiltrazioni mafiose nei tavoli della società civile organizzata, o da forme di condizionamento o pressione mafiosa diretta o indiretta, può essere affrontata tramite una conoscenza totale delle organizzazioni e delle persone che vi operano, una *trasparenza* totale dei sistemi di funzionamento, del dibattito, delle decisioni prese, della loro attuazione. Nessuna trattativa deve essere condotta sul piano dei rapporti personali e vi deve essere decisione immediata di allontanamento per chiunque non si attenga a queste regole di comportamento e per chiunque possa anche lontanamente ingenerare il sospetto di essere un possibile soggetto sotto pressione esterna, sia criminale che no.

5.5.5 Raccomandazioni per cogliere le opportunità di miglioramento

La società civile organizzata avrà raggiunto il suo scopo quanto più sarà in grado di generare delle collaborazioni positive tra le organizzazioni stesse e sul territorio, tali da costituire reti e cultura di legalità.

Il miglioramento dell'azione può essere valutato considerando:

1. *La capacità di condurre l'azione educativa e informativa in un'ottica unitaria e progettuale.* Tale capacità permette infatti di *prevenire* i fenomeni mafiosi, facendoli anche venire alla luce, e *facilitare* l'avvio di processi di riqualificazione. Criteri per valutare il miglioramento sono, per esempio, la *reperibilità* degli interlocutori, la facilità di organizzare i tavoli e gli incontri e di ricevere *feedback* dai diversi soggetti. Questi elementi dipendono in gran parte dalla possibilità di disporre in ogni fase di soggetti della società civile organizzata formati sullo specifico tema delle aziende confiscate. La *professionalità* dei soggetti coinvolti è perciò un ulteriore elemento per cogliere il miglioramento;
2. *La qualità e la quantità della partecipazione ai tavoli territoriali e agli incontri.* Un ambiente recettivo e propositivo, dove è possibile il confronto tra diversi soggetti competenti, costituisce terreno ottimale per la costruzione di reti della legalità solide. Criteri per valutare il miglioramento sono, per esempio, il numero di stakeholder coinvolti, la vivacità del confronto e la capacità dei soggetti coinvolti di farsi a loro volta portatori di iniziative;
3. *La diffusa consapevolezza del fenomeno delle aziende confiscate e la messa in campo di buone prassi tra stakeholder, soggetti commerciali e cittadinanza.* Se i soggetti commerciali e i cittadini che possono entrare in contatto con aziende a conduzione illegale disporranno di strumenti per riconoscere il fenomeno, sarà più difficile per i boss mafiosi costruire intorno a sé una rete di consenso e potere territoriale. Allo stesso tempo sarà più facile innescare sinergie positive tra gli stakeholder e il territorio. Rappresenta criterio per valutare il miglioramento, per esempio, la possibilità di disseminazione di informazioni sul fenomeno delle aziende confiscate oltre al ristretto giro di professionisti.

5.5.6 Esempi di buone prassi

Le esperienze di gestione imprenditoriale di una azienda confiscata sono molto poche, di recente avvio. Su queste la società civile organizzata non è riuscita ancora a giocare un ruolo importante. Per questo è prematuro analizzare o segnalare esempi di buone prassi, esperienze positive o di criticità.

5.6 LINEE GUIDA PER I LEGISLATORI E POLICY MAKER

Si è detto che la conoscenza è fondamentale, sia per la soluzione dei problemi derivanti dalla presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso, sia per la rivitalizzazione delle aziende confiscate. Tuttavia non si può non essere consapevoli che riuscire a conoscere i dati economici, le sentenze giudiziarie, la storia dell'infiltrazione o del radicamento delle associazioni criminali di stampo mafioso sul territorio e le variabili economiche a cui le aziende devono far fronte non è né semplice né facile. Tale studio non è quindi alla portata del semplice cittadino, ma è compito dei legislatori e dei politici, degli amministratori e in primo luogo delle università.

I legislatori devono conoscere nei minimi particolari tutta la normativa antimafia e anticorruzione, i risultati dell'applicazione delle leggi emanate dal Parlamento in precedenza, la storia documentata dell'azione di contrasto esercitata dallo Stato in modo più o meno efficace. Devono riflettere sugli errori del passato e sulla positività delle azioni efficaci. Poiché le organizzazioni mafiose evolvono in continuazione, i legislatori devono saper riconoscere in ogni caso la loro presenza sul territorio ed essere pronti a innovare e modificare la normativa in modo da contrastare efficacemente le attività illegali o criminali.

Devono studiare per essere in grado di prevenire le eventuali richieste delle imprese mafiose. La mafia imprenditrice vuole leggi favorevoli riguardo le imposizioni fiscali, le fatturazioni, le franchigie, le agevolazioni in ogni settore. Vuole bloccare o intralciare e stravolgere le leggi

che minano il suo potere economico. Vuole poter riciclare il denaro guadagnato con attività illegali, il cosiddetto “denaro sporco”, e necessita quindi di leggi che permettano depositi bancari senza controlli.

Nei rapporti con la pubblica amministrazione e gli appalti vuole facilitazioni per le concessioni degli appalti, per le proroghe, le varianti dei piani regolatori.

I legislatori capaci di prevedere tali richieste sono in grado di neutralizzarle con normative adeguate, a difesa della libera concorrenza e dell'attività delle imprese oneste.

I policy maker devono creare le condizioni perché i docenti e gli studenti delle università possano disporre degli strumenti idonei a condurre le ricerche e siano in grado di fornire alle istituzioni elementi aggiornati e rigorosi nella metodologia e nei risultati.

Ciò può essere attuato con la creazione di osservatori e centri di ricerca specificamente dedicati allo studio delle mafie, di comitati di esperti che siano in grado di fornire ai poteri decisionali elementi conoscitivi tali da evitare che siano affidati a imprese o a professionisti coinvolti in precedenza in attività illegali incarichi di rilievo.

Altro compito dei policy maker è rendere consapevoli i cittadini delle caratteristiche delle organizzazioni mafiose, delle loro attività economiche e politiche, dei loro metodi, di fatti anche episodici che ne rivelano la presenza. Tutti devono essere messi in grado di comprendere che la presenza delle mafie danneggia tutti gli abitanti del territorio e in particolare coloro che svolgono attività economiche che possono essere ambite dai mafiosi.

I policy maker dovranno perciò diffondere con chiarezza il messaggio che una gestione efficace delle aziende confiscate significa la vittoria contro la criminalità organizzata sul piano economico, civile e soprattutto etico.

La conoscenza delle modalità di azione delle imprese mafiose è indi-

spensabile fin dalla emanazione dei bandi per le gare d'appalto. Secondo l'autorità anticorruzione italiana ANAC, è necessario tenere sempre presenti le disposizioni e le linee guida emanate per ogni fase della gara: dalla procedura negoziata alla formazione delle commissioni giudicatrici, alla rigorosa direzione dei lavori e della loro esecuzione, alla valutazione dell'offerta economica più vantaggiosa, al controllo dei servizi di progettazione. Tutto ciò può consentire al mercato di funzionare in maniera corretta.

Occorre inoltre una costante supervisione della formazione dei consigli di amministrazione delle società che presentano progetti e preventivi, verificare le loro relazioni e le origini familiari di tutti i membri dei Consigli di amministrazione. Il Certificato antimafia, che in Italia è necessario produrre per svolgere una attività pubblica, è talvolta bypassato mediante l'uso di prestanome, cioè di persone "pulite", a volte ignare e circuite, poste a capo di un'impresa.

È stato ampiamente dimostrato e documentato che la corruzione costituisce il terreno di coltura delle mafie. Di conseguenza ogni presa di posizione, ogni legge, norma, regolamento che impedisca il realizzarsi di attività corruttive assume un valore antimafia.

Per quanto riguarda l'attività politica vera e propria, i partiti hanno una grande responsabilità nella scelta dei candidati da inserire nelle liste elettorali, sia per le elezioni amministrative che politiche. Devono controllare l'origine e la provenienza dei candidati, le variazioni del loro reddito, la trasparenza del loro agire pregresso, il loro programma di attività. Non basta che i candidati affermino di essere antimafiosi, devono dimostrare di esserlo in modo credibile.

Una volta eletti, gli amministratori possono essere formati ad attività di anticorruzione e di antimafia attraverso incontri con esperti del settore e facendo riferimento al Codice etico per la buona politica, elaborato da Avviso Pubblico con la collaborazione di politologi, giuristi, funzionari pubblici, rappresentanti di associazioni e amministratori locali.

Per il legislatore come per il policy maker avere consapevolezza del percorso entro cui si agisce determina nuovi processi motivazionali sia individuali che collettivi.

Si tratta di una sfida che assume una connotazione fondamentale nei processi di policy making, che occupano un ruolo rilevante nel contribuire a ridurre le criticità. Infatti, al fine di garantire l'utile ricollocamento delle aziende confiscate sul mercato, i policy maker non possono limitarsi a un lavoro di mero compendio della materia giuridica e di quella economica, ma devono contribuire a stimolare la promozione comunitaria e l'impegno della società civile nella sensibilizzazione sul tema "la legalità conviene".

6. CONCLUSIONI

A questo punto è possibile proporre le principali conclusioni della ricerca, a completamento di un cammino che è stato unitario e al tempo stesso plurale: sia per l'identità culturale dei partner, sia per le discipline scientifiche che si sono intrecciate, sia - anche - per le prospettive di analisi privilegiate.

Prima di farlo è però utile ricordare, rendendole esplicite, quelle che sono state di fatto le grandi premesse della ricerca. Si tratta di premesse storiche, politiche, giuridiche e sociali, che conferiscono alle motivazioni dei ricercatori come pure alle esperienze studiate o ai suggerimenti proposti, un profilo particolare. Esse possono essere indicate sinteticamente come nello Schema 1.

LE GRANDI PREMESSE DELLA RICERCA

A. DI DEFINIZIONE DELLE URGENZE STORICO-SOCIALI

B. DI CIVILTÀ POLITICO-GIURIDICA

C. DI ANALISI DEL FENOMENO MAFIOSO

D. DI ESISTENZA DI RISORSE DI MOBILITAZIONE SOCIALE

Vi sono anzitutto premesse che si possono definire di “definizione delle urgenze storico-sociali”. La ricerca, in effetti, non sarebbe mai stata ideata e sostenuta se non vi fosse la convinzione che il fenomeno mafioso rappresenta una delle maggiori urgenze storico-sociali con-

temporanee. Che esso fa parte cioè del grappolo di priorità con cui un'agenda politica lungimirante deve confrontarsi. Si tratta, come è naturale, di un'urgenza particolarmente e talora drammaticamente sentita nella vicenda nazionale italiana, la quale è stata ed è costretta a confrontarsi in modo più diretto, specie in alcune regioni (non tutte nel Sud Italia, contrariamente alle credenze). E tuttavia è un'urgenza che inizia ad essere avvertita, o che comunque merita di essere avvertita, anche in altri significativi contesti europei, come diversi dati e tendenze sembrano da tempo indicare (si veda in proposito il fascicolo ICARO sulla mappa dei rischi). In tal senso è notevole che la ricerca, promossa da un gruppo di partner italiani, abbia avuto per oggetto un tema di frontiera, quello della confisca e del riutilizzo delle aziende mafiose, che ha un posto centrale nella più lunga e ampia strategia di contrasto italiana, ma che anche a livello europeo ha iniziato a trovare una sua parziale cittadinanza attraverso la Direttiva di Lisbona del 2014.

La ricerca dunque, ecco la seconda grande premessa, nasce all'interno di una specifica civiltà politico-giuridica. Tende a uscirne per tracciare il sentiero anche a vantaggio di altri soggetti statuali e civili. Ma è indubbiamente l'espressione di una civiltà politica che, soprattutto per effetto di alcuni grandi traumi pubblici, si è riconosciuta nella necessità di introdurre nelle proprie leggi il reato di associazione mafiosa e l'istituto del sequestro e della confisca dei beni mafiosi, fondandone la legittimità sul principio di inversione dell'onere della prova, e poi di prevedere il riuso sociale dei beni sequestrati e confiscati.

Fuori di questa premessa non sarebbe comprensibile l'importanza assegnata da tutti i partner (provenienti dal mondo associativo, culturale, sindacale, amministrativo e accademico) agli obiettivi della ricerca. Vi è insomma alle spalle dei ricercatori uno sfondo di storia politica e di elaborazione giuridica che certo non sarebbe possibile rintracciare nelle stesse forme né nell'Italia di mezzo secolo fa né negli altri paesi membri dell'Unione Europea di questi ultimi anni.

La terza premessa è invece di ordine analitico. E riguarda la lettura

sociale che viene data della questione della mafia o, come sempre più spesso si dice, *delle mafie*.

È chiaro che le prospettive di indagine e le stesse motivazioni intellettuali ad approcciare il tema sono molto diverse a seconda della lettura che si dà del fenomeno mafioso. Se esso sia considerato un fatto di folklore, di mentalità, o di pura criminalità, magari appannaggio esclusivo di alcune regioni; o se non abbia invece agli occhi dell'osservatore una natura sistemica, se non esprima una forma di esercizio del potere che cerca progressivamente e con successo di allargare i suoi confini. Ecco, quest'ultima lettura è ormai quella che si è maggiormente accreditata negli studi come anche negli ambienti politici e istituzionali più consapevoli. Ed è essa, esattamente, che conferisce un valore strategico sia allo strumento della confisca sia a quello del riuso sociale dei beni, e in particolare alla riconversione alla legalità delle *aziende* confiscate. È essa che assegna una priorità elevata al tema che è origine e cuore della ricerca.

Il successo della confisca e soprattutto del riuso sociale e della conversione delle aziende alla legalità non si fonda però solo sull'esistenza di leggi e di analisi appropriate. Esso richiede anche la compartecipazione al progetto di una fitta rete di attori, che la ricerca ha provato a indicare sia nelle loro specifiche individualità funzionali sia nelle loro modalità di interazione. Occorre cioè un elevato livello di mobilitazione sociale che sostenga e accompagni il cammino dell'azienda, per effetto di un processo di autoresponsabilizzazione di settori istituzionali, politici, sociali, economici, a livello nazionale e territoriale, senza di cui le chances di successo dei singoli progetti di riutilizzo diventano assai tenui, per non dire inesistenti. La certezza che la civiltà "politico-giuridica" non sia soggetto gracile ma sia soggetto di buona costituzione e in cammino, nasce dunque dalla convinzione che essa abbia radici nei movimenti profondi della società. È questa, dunque, la quarta grande premessa della ricerca: che vi siano nel sistema delle decisive risorse di mobilitazione sociale, ulteriormente implementabili, in grado di garantire al progetto generale un sostegno continuativo *efficiente*, come

è poi stato evidenziato in alcuni casi esemplari dalla ricerca stessa.

È nella cornice di queste premesse di fondo che acquistano quindi una particolare fecondità interpretativa e anche un valore teorico più “denso” quelle che possono essere considerate le principali acquisizioni della ricerca, così come sintetizzate nello Schema 2 [dove ad esempio il punto d) si pone in relazione organica con tutte e quattro le premesse su indicate, o il punto a) con le prime tre premesse].

LE MAGGIORI ACQUISIZIONI DELLA RICERCA

A. IL DINAMISMO DEL DIRITTO ANTIMAFIA (UNA TEORIA DEL DIRITTO)

B. LA DOPPIA VELOCITÀ DELLE ISTITUZIONI (UNA TEORIA DELLO STATO)

C. LA ALTERABILITÀ DEI SISTEMI SOCIALI (UNA TEORIA DEI SISTEMI LOCALI)

D. LA POSSIBILITÀ DELLA “CONVERSIONE” (UNA TEORIA DEI MODELLI DI IMPRESA)

La prima acquisizione è senz’altro il dinamismo del diritto antimafia. Si tratta di una linea di tendenza che, come si è accennato, muove i suoi primi, importanti passi, anche sul piano internazionale, dove si è già assistito (ad esempio) alla nascita di specifici istituti di contrasto delle organizzazioni mafiose. La dottrina giuridica ha in effetti dimostrato la capacità di esprimere in questo campo una importante creatività e di rinnovare i propri parametri in relazione ai mutamenti storico-sociali, anche internazionali. Ha cioè dimostrato una virtuosa capacità di *superarsi*. E di sapersi sintonizzare anche in modo inaspettato, rispetto alla rigidità delle proprie convenzioni, con i fatti e con l’analisi dei fatti, e con le urgenze che questi ultimi definiscono. In definitiva il patrimonio giuridico elaborato dalla realtà italiana nell’arco di pochi decenni (pur in un contesto legislativo generale assai ondivago) sembra avere segnato per tutti un termine *a quo* di grande importanza. La crescita di consapevolezza in corso nella società europea circa la minaccia eco-

nomica, politica e criminale costituita dalle mafie (si riveda appunto la “Mappa del rischio”) spinge così a un avvicinamento degli orientamenti giuridici e propone l’esperienza italiana, proprio per il suo spessore storico, come possibile punto di riferimento sul piano degli istituti e delle prassi investigative e giudiziarie.

Se questa acquisizione riguarda la teoria del diritto, un’altra acquisizione, ancora più nutrita di riscontri empirici diretti, riguarda la teoria dello Stato. I ricercatori infatti, misurandosi con le biografie delle aziende sequestrate e confiscate, hanno dovuto verificare l’esistenza di uno Stato a due velocità. Di là uno Stato che in diverse occasioni esprime le diffidenze, le lentezze, le pigrizie, le inerzie più funzionali al fallimento delle politiche che esso stesso ha predisposto per sanzionare il potere economico e sociale delle mafie: vischiosità burocratiche, deficit di motivazioni etiche, natura improvvida delle scelte prese in nome dell’interesse generale, estraneità culturale alle finalità della confisca e del riuso delle aziende mafiose. Di qua invece un altro Stato, intrecciato e opposto al primo, di cui la ricerca ha messo in luce l’importanza decisiva ai fini di un uso “vincente” della legge: fatto di funzionari leali alle istituzioni, di adeguatezza (e inventiva) delle procedure, di consapevolezza amministrativa della sfida al potere mafioso, di disponibilità a mettere in rete le rispettive energie.

Si può osservare che si sia rivelata così, ancora una volta, null’altro che la natura “bifronte” dello Stato, premessa della sua storica convivenza con il fenomeno mafioso. Ma certo è stato interessante notare come essa riemerge a ogni passaggio del confronto tra legalità e illegalità, e come questa seconda venga favorita anche dalle lentezze e inefficienze (oltre che delle complicità) di chi è chiamato a rappresentare la prima.

Se questo è vero, ne deriva anche una specifica teoria dei sistemi locali, di cui -di nuovo- è stato possibile verificare il fondamento sul campo. Nel senso che è emerso con chiarezza come i sistemi locali non siano solo il risultato di lunghi processi economici e sociali, di sedimentate condizioni storiche o di variabili demografiche, ma anche (weberia-

namente) di specifiche combinazioni di persone nei ruoli di esercizio della pubblica autorità o delle funzioni socialmente rilevanti, dalle banche ai sindacati, dalla stampa all'associazionismo. È questo uno degli aspetti più importanti della ricerca. Le strategie punitive dei patrimoni illeciti, cioè, funzionano e hanno successo, fino alla riconversione delle aziende all'economia legale, se nei differenti posti di responsabilità locale si crea, quasi per una improvvisa "chimica della storia", un gruppo di persone energiche, capaci di garantire con coerenza lo svolgimento delle diverse fasi del cammino burocratico e di individuare e affermare a ogni passaggio le migliori strategie *problem solving*. Il sistema locale sarà allora stimolato, caratterizzato dalla presenza di queste persone. E sarà da quel momento che l'altra faccia delle istituzioni cercherà di indebolire la combinazione virtuosa, attraverso i canali e con le motivazioni più disparati. La teoria dei sistemi locali, proprio perché fondata sul riconoscimento delle reti di persone, diventa dunque teoria della loro alterabilità/ modificabilità attraverso interventi mirati (nel bene come nel male) operati dall'alto su tale rete.

Giunge a questo punto la quarta acquisizione teorica, quella in assoluto più rilevante, della ricerca. Un'acquisizione fondamentale per il messaggio che ne arriva alle *policies* istituzionali: la conversione delle aziende mafiose all'economia legale, il loro ingresso nell'economia di mercato, è *possibile*. Viene così smentita la tesi che la conversione sia per definizione impossibile, preclusa dalla perdita degli anomali "vantaggi competitivi" goduti in precedenza dall'azienda in virtù della sua specifica natura. La faticosa strada sulla quale, in base alla propria definizione delle urgenze e alla propria lettura del fenomeno mafioso, una specifica civiltà politico-giuridica ha deciso di camminare può cioè essere coronata da successo. Naturalmente questo avviene a certe condizioni, ossia -come si è detto- quando vi sia il concorso di determinati fattori favorevoli, l'assenza di uno solo dei quali può a volte (anche se non sempre) pregiudicare il successo di quel cammino.

Vale dunque la pena collocare in un adeguato schema di riferimento l'analisi di questi fattori, già passati in rassegna nelle pagine preceden-

ti. A tal fine si propone di assumere come quadro concettuale lo Schema 3, che indica la complessità delle relazioni da considerare sul piano teorico e da influenzare/modificare sul piano operativo.

LO SCHEMA DI RIFERIMENTO TEORICO. GLI ELEMENTI COMPOSITIVI: UNA SINTESI

1. LA TEORIA DEGLI STAKEHOLDERS DI FREEMAN

2. IL RAPPORTO TRA IMPRESA E AMBIENTE

3. IL RAPPORTO TRA CRIMINALITÀ MAFIOSA E AMBIENTE

4. L'IMPRESA CONFISCATA COME IMPRESA ASSISTITA (DIMENSIONE DELLA SFIDA)

5. LA TEORIA DEGLI ELEMENTI AMBIENTALI DI COLE

6. IL RAPPORTO TRA APPROVAZIONE SOCIALE E DEVIANZA/ERESIA

7. LA TEORIA DELL'IMPRENDITORIALITÀ COLLETTIVA

Il primo elemento compositivo di questo quadro concettuale è la celebre teoria degli stakeholders proposta da Freeman negli anni ottanta per suggerire la quantità e la qualità degli interlocutori con cui l'impresa deve relazionarsi nel perseguimento dei suoi fini. Come si è già precisato nel "Modello teorico integrato", l'impresa confiscata deve infatti, nel suo percorso, rapportarsi a una platea di stakeholders molto diversa da quella configurata da Freeman e dai suoi molti seguaci. Diversa per quantità e qualità, e perfino rivoluzionata nella gerarchia di importanza dei suoi singoli elementi: basti pensare al ruolo primario di figure come quelle del giudice delegato o del prefetto o delle associazioni antimafia (si vedano in proposito anche le "Raccomandazioni"), oppure dell'amministratore giudiziario o della stessa Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati.

Ma se la rivisitazione della teoria degli stakeholders è di fatto resa obbligatoria dalla specificità dei contesti operativi, non è certo qui che può esaurirsi (per quanto il punto sia già di per sé problematico) l'analisi del rapporto tra impresa e mondo esterno. Occorre infatti capire in profondità anche quale sia il rapporto *generale*, fittamente intessuto di quotidianità, tra l'impresa e il suo sistema socio-culturale di riferimento; il quale può ad esempio manifestare diffidenze e pregiudizi verso il progetto di riconversione, vissuto come innovazione sociale velleitaria e costosa (l'azienda che chiuderà "sicuramente", la disoccupazione dei dipendenti, gli sforzi pubblici indirizzati verso un progetto "destinato a fallire" anziché verso i "veri bisogni della gente"...). D'altronde può ben verificarsi che i favori culturali dell'ambiente vadano, sia pure con molte sfumature, proprio al soggetto che la legge intende punire, ovvero all'organizzazione mafiosa dominante sul territorio, e che tale è (o è stata) anche in virtù del consenso costruito nel tempo. Oltre alle risorse mobilitabili a sostegno del progetto "antimafia" vanno dunque considerate sul fronte opposto, non solo le indifferenze o le diffidenze, ma anche le ostilità, capaci di tradursi in atti di intimidazione e in aggressioni violente contro le aziende.

Il cammino dell'azienda confiscata è insomma destinato, specie in alcune aree territoriali, a svolgersi su un terreno conflittuale che gli conferisce i tratti di un'autentica *sfida*. Che è economica, sociale, culturale e politica insieme. Sfida con il mercato e, insieme, sfida con il potere della mafia, capace non solo di intimidire ma anche di condizionare le chances di successo dell'azienda influenzando gli atteggiamenti delle banche come dei fornitori o dei clienti. Per questo, ecco che torna il passaggio decisivo, l'impresa confiscata deve attingere al sostegno di una pluralità di soggetti pubblici e privati (per la protezione fisica, per i provvedimenti amministrativi...) configurandosi alla stregua di impresa *assistita*. Non in quanto beneficiaria di una posizione di rendita (l'indebito sostegno finanziario a dispetto dei risultati di esercizio), ma in quanto punta avanzata di una sfida collettiva e perciò perno di un vasto sistema di solidarietà.

In tal senso è utile riprendere lo schema apprestato nel secondo dopoguerra da Arthur Cole, il grande studioso di storia dell'impresa. E ripassare i fattori di successo e di insuccesso da lui indicati cercando di rapportarli al contesto in cui opera il tipo di azienda di cui ci occupiamo. In particolare diventa importante riflettere sui fattori per lui più importanti: la sicurezza (la pacificità del contesto), i rapporti con la politica, la disponibilità di liquidità, le pratiche sociali (diverse dalle leggi); tutti fattori rivelatisi decisivi, nella ricerca ICARO, per l'esperienza delle aziende confiscate.

Fattori ai quali Cole aggiunge, come si è visto sempre nel “Modello teorico integrato”, le caratteristiche dei “portatori dei ruoli imprenditoriali”. Soggetti, nel caso in questione, assolutamente decisivi. Essi devono infatti sapere condurre la propria sfida sia valorizzando il patrimonio di *approvazione sociale* di cui dispongono (magari ampliandolo); sia interpretando l'*eresia*, la devianza, rispetto a un sistema di diffidenze e convenzioni in cui si intrecciano pigrizie, tradizionalismi e complicità. Devono cioè sapersi muovere in un difficile, dinamico equilibrio tra consenso e innovazione. Un compito che per essere svolto e “giocato” con efficacia richiede appunto che gli imprenditori possano appoggiarsi a un soggetto di riferimento più ampio, intenzionato a condividere la sfida e ad affrontarla in una logica cooperativa, che mobiliti al meglio tutte le funzioni sociali necessarie o utili. Possano cioè essere il cuore di quel soggetto che è stato chiamato in precedenza *imprenditore collettivo*.

È questo il quadro concettuale che la ricerca offre come riferimento perché le sue stesse principali acquisizioni teoriche (il dinamismo del diritto antimafia, la duplice natura dello Stato, la alterabilità dei sistemi sociali, la possibilità della “conversione” alla legalità) possano tradursi in orientamenti dell'azione collettiva: dalle strategie utili a garantire la sicurezza dell'azienda ai processi di formazione dell'imprenditorialità collettiva. Perché questo è alla fine il risultato più profondo della ricerca: la conversione alla *white economy* è possibile, ma è il frutto di un processo cumulativo in cui tutti o quasi tutti gli attori interpretano

al rialzo (esattamente come gli attori-artisti) il copione che viene loro affidato dalla legge o dallo spirito delle istituzioni.

This project has been funded with support from the European Commission. This communication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

*Tutto il materiale pubblicato è di proprietà dei partner del progetto Icaro.
Ogni riproduzione, anche parziale, può avvenire previa autorizzazione degli autori.*

Finito di stampare nel mese di Settembre 2016
da Grafiche Riga s.r.l. - Annone Brianza (LC)

Progetto grafico: Sara Giovannoni