

GLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL'ECONOMIA MAFIOSA

Il ruolo delle misure di prevenzione nell'esperienza milanese

Simona Romanò

Abstract

The essay analyzes the results of an empirical research on preventive measures imposed by the Court of Milan in the last fifteen years (2000-2015) on persons suspected of being members of Mafia-type organizations. Alongside quantitative aspects, it has been carried out a qualitative analysis of confiscation measures against organized crime, through a study of the most significant cases.

Keywords: preventive measures; confiscation; organized crime

1. Uno sguardo d'insieme

Le misure di prevenzione della confisca e dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, attualmente disciplinate dagli artt. 24 e 34 del d.lgs. n. 159 del 2011, appartengono al novero dei più incisivi strumenti di contrasto all'economia mafiosa.

Quale sia il reale impatto di tali misure sulla ricchezza illecita prodotta dalla criminalità organizzata costituisce, tuttavia, un aspetto scarsamente indagato non solo sul piano quantitativo, ma soprattutto su quello qualitativo.

A parte le stime, più o meno precise e attendibili, vale la pena di analizzare più da vicino le reali dimensioni del fenomeno. A tal fine sono stati analizzati i decreti di confisca e di amministrazione giudiziaria pronunciati, in via definitiva, negli ultimi quindici anni (2000-2015) dalla Sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano nei confronti degli *indiziati di appartenere a organizzazioni mafiose* o comunque di soggetti che presentavano legami con consorterie mafiose.

Si tratta di un campione costituito da 67 provvedimenti di confisca e 6 provvedimenti di amministrazione giudiziaria che hanno riguardato, rispettivamente, 76 persone fisiche e 7 imprese.

Una premessa appare indispensabile: obiettivo di questa analisi non è di avventurarsi nella complessa e stratificata disciplina normativa delle misure di prevenzione, che è già stata ampiamente indagata su più fronti¹. Ciò che si intende approfondire in questa sede è il versante empirico della ricchezza mafiosa. Un versante ancora largamente coperto da zone d'ombra, specialmente nell'ambito di un tessuto economico e sociale come quello lombardo, nel quale la consapevolezza circa la capillarità dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali mafiose è stata acquisita solo in tempi relativamente recenti.

Accanto al resoconto numerico, si cercherà di gettare uno sguardo all'interno dei casi più significativi e rilevanti.

¹ Tra i molti: AA. Vv., *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Vincenzo Maiello (a cura di), in Francesco Palazzo – Carlo Enrico Paliero (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, Torino, 2015; AA. Vv., *Misure di prevenzione*, a cura di Sandro Furfaro, Torino, 2012; AA. Vv., *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata. Orientamenti di merito*, Milano, 2010; AA. Vv., *Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo*, a cura di Silvio Mazzaresse – Andrea Aiello, Milano, 2010; AA.Vv., *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125)*, a cura di Olivero Mazza, Francesco Viganò, Torino, 2008; AA.Vv., *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, a cura di Anna Maria Maugeri, Milano, 2008; Giovanni Abbattista - Valeria Montaruli - Antonio Polignano, *I reati associativi e gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata*, Torino, 2010; Alberto Alessandri, voce *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, IV ed. Vol., Torino, 1989, vol. III, pp. 39 ss.; Giovanni Fiandaca, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1994, pp. 108 ss., Ettore Gallo, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1990; Vincenzo Maiello, *La prevenzione patrimoniale in trasformazione*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, pp. 15 ss.; Anna Maria Maugeri, voce *Misure di prevenzione patrimoniali (l. 31 maggio 1965 n. 575, "Disposizioni contro la mafia")*, in AA. VV., *Commentario breve alla Legislazione speciale*, a cura di Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Padova, 2007, pp. 1775 ss.; Sergio Moccia, *La confisca quale mezzo di contrasto alla criminalità organizzata*, in *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, a cura di Vincenzo Patalano, Torino, 2003, pp. 350 ss.; Pasquale Vincenzo Molinari, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. II, Milano, 1998, pp. 550 ss.; Emanuele Nicosia, *La confisca, le confische. Funzioni politico criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo-applicativi*, TORINO, 2012; Pietro Nuvolone, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Varese, 1976, pp. 632 ss.; Tullio Padovani, *Misure di sicurezza, misure di prevenzione*, Pisa, 2014; Giuseppe Pignatone, *Il modello italiano di contrasto ai patrimoni illeciti: strumenti penali, strumenti di prevenzione, problematiche processuali. La recente riforma delle misure di prevenzione: criticità e prospettive di applicazione*, CSM, 27 gennaio 2010; Bartolomeo Romano – Giovanni Tinebra (a cura di) *Il diritto penale della criminalità*, Milano, 2013; Costantino Visconti, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003.

2. Il profilo criminale: chi sono i destinatari della confisca di prevenzione

Come già anticipato, il campione è stato circoscritto ai decreti di confisca di prevenzione emessi nei confronti di «indiziati di appartenere ad associazioni mafiose» o persone comunque collegate alle consorterie mafiose.

Un primo livello di analisi può essere condotto, raggruppando i dati raccolti in tre diverse classi che danno rilievo al profilo soggettivo del destinatario della misura (ossia anno e luogo di nascita, sesso, attività svolta), ai presupposti applicativi della misura di prevenzione e, infine, ai beni sottratti.

La stragrande maggioranza dei soggetti nei cui confronti è stata applicata la misura ablativa di prevenzione è costituita da uomini (95%) di età compresa tra i 25 anni e i 76 anni. La ricchezza mafiosa, oltre ad essere quasi esclusivamente ‘maschile’, è in gran parte detenuta (57%) da persone di età compresa tra i 36 e 50 anni al momento di applicazione della misura. Per quanto, invece, riguarda l'origine geografica dei destinatari delle misure di prevenzione patrimoniale, emerge la netta prevalenza di persone di origine calabrese: il 63% di soggetti proposti è nato in Calabria.

Per quanto riguarda, invece, il dato riguardante l'attività svolta dai proposti emerge la prevalenza di una ricchezza mafiosa che trova le proprie origini in attività eminentemente criminali. Pur trattandosi di un dato di non facile lettura, poiché ciascun soggetto può essere associato a più attività, nel 60% dei casi quest'ultima può, sinteticamente, definirsi come ‘criminale’: un'etichetta di sintesi che include, in modo inevitabilmente generico, qualsiasi attività delinquenziale. Ciò nonostante assume particolare rilievo la presenza consolidata (16%) di una ricchezza mafiosa derivante da attività di tipo imprenditoriale.

Vale la pena, inoltre, rilevare che, nella maggior parte dei casi, l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali è associata alla contestuale applicazione di quelle personali². In particolare, il 66% delle misure patrimoniali sono state

² Si veda la Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015 (pubblicate a febbraio 2016), p. 229, nella quale «si conferma la percentuale più elevata per i procedimenti relativi a misure di prevenzione personali e patrimoniali 45%, rispetto ai procedimenti per misure personali 36% e misure patrimoniali 19%». I dati riportati si riferiscono alle richieste di misure di prevenzione iscritte, distinte per tipologia. Negli stessi termini anche la precedente relazione: «emerge una

applicate congiuntamente a una misura preventiva personale; mentre nel restante 34% dei casi è stata applicata la sola confisca. Nel valutare questi dati di dati occorre tener conto delle modifiche legislative intervenute a partire dal 2008³ che, come noto, hanno consentito di applicare *autonomamente* le misure di prevenzione patrimoniali a prescindere dalla contestuale applicazione di una misura di prevenzione personale.

Sul versante dei presupposti applicativi della misura è stato analizzato solo il profilo soggettivo della pericolosità sociale delle persone proposte. Non è stato possibile esaminare i requisiti oggettivi quali *la disponibilità, la sproporzione, la provenienza o la destinazione illecita del bene*. Anche in ragione delle modifiche legislative degli ultimi anni⁴, questi elementi non possono essere isolati.

Gli indici di pericolosità del soggetto proposto sono stati raggruppati nelle seguenti categorie: la presenza di un collegamento con un'associazione mafiosa, la sussistenza di precedenti di polizia e l'accertamento di un precedente procedimento penale a carico del proposto, distinguendo a seconda che si tratti di persona sottoposta ad indagini, di imputato oppure di condannato. Nei confronti di ciascun proposto possono, evidentemente, essere stati accertati più elementi sintomatici di pericolosità. Per questo motivo il dato percentuale è stato calcolato sulla totalità dei soggetti destinatari della misura ablativa.

Il 94% dei proposti risultava, al momento del decreto di prevenzione, essere stato condannato almeno in primo grado.

Il collegamento con un'associazione mafiosa è accertato con una frequenza pari all'83%, mentre il 73% dei proposti era già stato indagato o imputato in un procedimento penale ovvero essere già stato destinatario di misure di prevenzione (19%). Se la percentuale è poi calcolata sul totale degli indici di pericolosità – e non più sul totale dei proposti – si scopre che l'elemento sintomatico di pericolosità

percentuale del 29% di proposte di natura personale, 47% di proposte personali e patrimoniali, 24% di iscrizioni relative a proposte solo patrimoniali» Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014 (pubblicate a gennaio 2015), p. 265.

³ Introdotta dal d.l. n. 92 del 2008, convertito nella legge n. 125 del 2008.

⁴ Si pensi al requisito oggettivo della sproporzione trasformato da mero indizio della provenienza illecita dei beni a vero e proprio presupposto dotato di autonomia ai sensi del d.l. n. 92 del 2008, convertito nella legge n. 125 del 2008.

maggiormente accertato è una precedente condanna penale a carico del soggetto proposto (35%) ovvero il legame dello stesso con un'associazione di tipo mafioso (31%).

Riguardo ai beni confiscati, nella maggior parte dei casi si tratta di beni immobili (47%) e conti correnti (23%). In misura sensibilmente inferiore sono, invece, i beni mobili registrati (11%) e le azioni o quote societarie (10%).

Anche se non è possibile compiere un confronto con il dato nazionale, che comprende i beni sequestrati, confiscati e destinati, nell'ultima relazione del Governo al Parlamento è stata evidenziata «una costante che si mantiene nel tempo: gli immobili (44.053 nel 2011-2015) sono quasi sempre vicini alla metà (44,3%) dei beni oggetto di indagine mentre i mobili registrati (20.251) che hanno avuto un certo incremento nell'ultimo periodo, costituiscono la seconda tipologia per quantità e raggiungono il 20,4%. Seguono poi i mobili (15.023), sopra al 15%, mentre rimangono su percentuali inferiori i beni finanziari (12.525) e le aziende (7.591)»⁵.

3. Dove il processo penale non arriva: il ricorso alla confisca di prevenzione

Per cercare di tratteggiare un quadro più definito degli strumenti di contrasto all'economia mafiosa, è utile analizzare, in maniera più approfondita, alcuni decreti di confisca preventiva riguardo alle vicende *più significative* emerse nell'ambito dell'intera ricerca. E ciò con particolare riguardo alle vicende che, nell'esperienza giudiziaria milanese, hanno assunto rilievo non solo nel procedimento di prevenzione, ma anche in quello penale. Specialmente nell'ultimo quinquennio l'utilizzo degli strumenti propri della prevenzione patrimoniale trova riscontro

⁵ Tali dati emergono dal raffronto tra l'insieme di tutti i 148.056 beni presenti nella Banca dati e i 99.443 beni per i quali è stato emesso un provvedimento negli ultimi cinque anni (2011-2015). Relazione sulla consistenza, destinazione e utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e sullo stato dei procedimenti di sequestro o confisca (Aggiornata al 30 settembre 2015) (Articolo 49, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109), p. 19.

nelle parallele indagini penali sull'infiltrazione della criminalità organizzata nell'Italia settentrionale.

Un aspetto merita di essere evidenziato immediatamente: di regola, le misure di prevenzione anticipano gli effetti della misura ablativa disposta nel parallelo procedimento penale. In altri termini: anche se i beni erano già essere stati oggetto di apprensione in sede penale, mediante applicazione di una misura cautelare o di sicurezza a seguito di una condanna non ancora divenuta irrevocabile, è stata disposta ugualmente la confisca di prevenzione senza dover così attendere la definitiva sottrazione del bene in sede penale.

Il ricorso allo strumento preventivo patrimoniale sembra, dunque, rispondere a esigenze di *celerità*: prima ancora che il procedimento penale approdi a una sentenza penale irrevocabile in grado di stabilizzare gli effetti della misura di sicurezza ablatoria, la confisca di prevenzione cristallizza istantaneamente l'efficacia dello strumento di contrasto all'economia mafiosa.

Questo tratto distintivo dello strumento di prevenzione patrimoniale emerge, emblematicamente, nel procedimento "Parco Sud"⁶, il quale ha come protagonista una delle più rilevanti associazione a delinquere di stampo 'ndranghetista attiva nella zona sud-ovest della periferia milanese.

Come emerge dalla ricostruzione fattuale effettuata nel corso del procedimento penale, tale associazione aveva, tra i propri scopi, quello di ottenere il controllo di alcuni settori dell'edilizia lombarda e, in particolare, la gestione esclusiva dell'attività di movimento terra. Quella che è tratteggiata nelle sentenze di condanna di primo e secondo grado, è un'associazione dallo spiccato carattere imprenditoriale.

Si tratta di un caso tipico di *nuova mafia*: l'impiego della forza del vincolo associativo e il ricorso al metodo mafioso sono utilizzati non solo e non tanto per compiere attività illecite (si pensi, al riguardo, alle classiche condotte di traffico di stupefacenti e di armi; di sequestro di persona, di estorsione e di usura ai danni degli operatori economici), quanto piuttosto per inserirsi nel tessuto economico lecito, collocandosi

⁶ Procedimento penale n. 41849 del 2007.

*in una posizione privilegiata ed esclusiva del mercato, sbaragliando la concorrenza, imponendo il proprio monopolio di fatto e condizionando i prezzi.*⁷

In particolare l'organizzazione, operando attraverso società gestite e controllate direttamente, poteva imporsi nel settore edilizio non solo grazie alla fama criminale acquisita sul territorio⁸, ma soprattutto in virtù di rapporti di vera e propria collaborazione instaurati con imprenditori del settore. È così sottoscritta una stretta alleanza tra economia lecita e consorteria mafiosa, che è in grado di *produrre vantaggi per entrambi*.

Molteplici sono le forme e le modalità attraverso le quali si presenta questo micidiale intreccio tra 'ndrangheta e mondo imprenditoriale. Vi è l'imprenditore che, nell'appartenere storicamente al sodalizio criminale, gestisce l'attività economica per sostenere l'esistenza e lo sviluppo della cosca di appartenenza. Un imprenditore che, pertanto, potremmo definire mafioso, perché nasce come tale ma si trasforma, quanto meno all'apparenza, in uomo d'affari, senza rinunciare al suo metodo come strumento per ottenere la supremazia concorrenziale.

Esistono, però, gradazioni molto diverse del binomio mafia-impresa: non è infrequente la presenza di imprenditori che instaurano un rapporto di scambio reciproco con l'organizzazione 'ndranghetista.

Mentre la famiglia mafiosa può partecipare a iniziative imprenditoriali e gli appartenenti all'associazione ricevono lavoro, l'imprenditore ottiene, da un lato, "autorevolezza" basata sulla forza criminale nell'ambiente nel quale opera e, dall'altro lato, una costante garanzia di protezione. La cosca si rende, infatti, disponibile a compiere atti di intimidazione nei confronti di concorrenti, dei debitori e di ogni altra persona che possa ostacolare l'espansione dell'imprenditoria mafiosa.

⁷ Trib. Milano, Sez. G.i.p., 20 ottobre 2010, p. 16. Si tenga conto che i prezzi richiesti dalle imprese mafiose per i lavori di movimento terra non erano maggiori di quelli proposti dalle imprese lecite. Le prime riuscivano, infatti, a mantenere un'offerta competitiva attraverso strumenti illeciti, quali lo smaltimento abusivo di materiali tossici o lo scarico della terra (nei casi di movimento terra) in luoghi non autorizzati.

⁸ L'impresa che intenda eseguire un intervento immobiliare nella zona dell'hinterland sud ovest di Milano "deve" affidare i lavori di movimenti terra alla famiglia [...] e ciò al fine di evitare problemi sui cantieri. Nessuna minaccia, nessuna pressione viene esercitata perché tutte le parti interessate conoscono il sistema. Alcuni imprenditori accettano loro malgrado queste regole, altri stringono legami molto forti coi padroncini calabresi, convinti che possa derivarne loro un vantaggio. Trib. Milano, Sez. G.i.p., 20 ottobre 2010, p. 5.

In questa "zona grigia" di imprenditori che si avvalgono di servizi dall'associazione criminale, divenendone spesso anche vittime, vi sono anche coloro che si limitano ad accettare la presenza del gruppo mafioso nel settore economico in cui operano, subendone le richieste e le pressioni senza farne denuncia o abbandonare l'attività svolta.

La reciproca interazione tra strumenti di contrasto alla ricchezza prodotta da questo incontro tra mafia e impresa è ancora una volta fotografata dal procedimento "Parco Sud".

A ottobre 2010 la condanna di primo grado nell'ambito del procedimento penale disponeva la confisca di cui all'art. 416-*bis*, co. 7 c.p., sia la confisca-sanzione di cui all'art. 24 *ter* d.lgs. 231/2001 dei beni immobili e delle quote societarie (già sottoposti a sequestro preventivo) riferibili sia alle società gestite direttamente dalla consorteria mafiosa, oltre a quelle gestite dagli imprenditori che con l'organizzazione avevano intessuto una fitta rete di reciproci affari e interessi.

Solo qualche mese più tardi⁹, i decreti di prevenzione rendono immediatamente stabili gli effetti di provvedimenti ablatori la cui definitività avrebbe richiesto lunghi anni d'incerta attesa. I destinatari di tali misure di prevenzione sono sostanzialmente i vertici dell'organizzazione 'ndranghetista.

Allo stesso tempo, le società immobiliari, i cui soci occulti erano gli imprenditori che avevano stipulato un accordo di reciproco scambio con la consorteria, sono state sottoposte, sul finire del 2009¹⁰, a sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni ai sensi dell'art. 3 *quater* l. 575/1965 (*v. infra*).

Il caso "Parco Sud" non descrive, tuttavia, l'intera realtà della confisca di prevenzione.

Vi sono casi nei quali la misura preventiva ablativa ha inciso sulla ricchezza illecita di persone che, solo a distanza di tempo, sono state sottoposte a procedimento penale.

Ad esempio, nel caso "Infinito" l'applicazione della confisca di prevenzione ha anticipato in maniera rilevante il procedimento penale esperito nei confronti dei

⁹ Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 1 dicembre 2010; Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 12 gennaio 2011.

¹⁰ Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 17 dicembre 2009 (revoca 26 maggio 2010).

medesimi soggetti. Si tratta probabilmente di una scelta legata alla complessità delle indagini che hanno riguardato un elevato numero di persone coinvolte nel più importante procedimento penale nei confronti della 'ndrangheta in Lombardia.

È stata così dimostrata la presenza capillare e radicata di un'organizzazione mafiosa di stampo 'ndranghetistico sull'intero territorio lombardo¹¹. Un'organizzazione strutturata in singoli centri di poteri chiamati 'locali' i quali, riuniti in una struttura di coordinamento denominata 'La Lombardia', si ponevano in relazione direttamente con i vertici della medesima associazione in Calabria. L'attività criminale svolta dal sodalizio criminale «*varia[va] da quella tradizionale ed illecita della detenzione di armi e dello smercio di sostanze stupefacenti, all'usura, all'estorsione, a forme di inquinamento e penetrazione nell'economia (quali il riciclaggio, l'intestazione fittizia di beni, l'abusivo esercizio di attività finanziaria)*»¹². Alcuni soggetti, il cui ruolo di vertice nei singoli 'locali' sarebbe stato accertato nel processo penale, erano già stati raggiunti da provvedimenti ablativi di prevenzione in epoca antecedente all'avvio del procedimento Infinito¹³. Il carattere mafioso dei propositi è stato, dunque, confermato, dopo circa un decennio, dalle condanne intervenute in sede penale.

Si potrebbe interpretare questa successiva e lenta conferma come un elemento di legittimazione a posteriori del sistema delle misure di prevenzione: la rinuncia alle garanzie del processo penale è bilanciata dalla rapida effettività. Ci si potrebbe fermare qui, se non fosse che l'eventuale smentita successiva, attraverso il processo penale, degli indizi di pericolosità posti a fondamento della confisca di prevenzione non esplica effetti rispetto a quelli prodotti dalla misura ablatoria imposta dieci anni prima.

Ma vi è un altro aspetto che merita di essere messo in rilievo in relazione alla reale efficacia della misura preventiva adottata. Alla luce dei successivi sviluppi del

¹¹ Il presente procedimento trae origine dalla complessa attività d'indagine denominata Infinito che portò, nel luglio del 2010, all'emissione di una serie di ordinanze di custodia cautelare in carcere a carico di più di un centinaio di indagati per associazione di tipo mafioso fino alla conferma definitiva, nel giugno del 2014, da parte della Corte di cassazione dell'esistenza di tale sodalizio mafioso (Cass. n. 30054/2014).

¹² Trib. Milano, Sez. G.i.p., 20 giugno 2011, p. 24.

¹³ In particolare, le confische di prevenzione sono state disposte con i decreti nn. 165/2003 e 138/2004 mentre le prime pronunce di condanna, nei confronti dei medesimi soggetti destinatari delle misure preventive, per il delitto previsto dall'art. 416bis risalgono al 2010.

procedimento penale, la confisca di prevenzione di determinati beni – soprattutto immobili e conti correnti – non sembra aver indebolito né la consorteria mafiosa, che è, al contrario, rimasta saldamente inserita all'interno del contesto criminale, né tantomeno il ruolo apicale che i soggetti destinatari della confisca di prevenzione ricoprivano all'interno dei 'locali'.

Al contrario: dal procedimento penale emerge che alcuni beni, nonostante l'avvenuta confisca di prevenzione, erano rimasti nella disponibilità degli imputati¹⁴.

4. Bonificare l'economia lecita dalle infiltrazioni mafiose: l'amministrazione giudiziaria

Altro momento di indagine ha riguardato *l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche* prevista dall'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011¹⁵ ma sostanzialmente riconducibile alla disciplina della *sospensione temporanea dei beni connessi ad attività economiche* già prevista dal d.l. n. 306 del 1992¹⁶, che aveva introdotto l'art. 3 *quater* l. n. 575/1964.

Tale misura preventiva è applicabile ogniqualvolta l'esercizio di un'*attività economica*, compresa quella imprenditoriale, abbia *agevolato* gli interessi del consorzio mafioso. Ciò che viene in rilievo non è, dunque, l'origine o la provenienza (illecita) del bene – come nel caso della misura ablativa – quanto piuttosto *la*

¹⁴ Come si legge nella pronuncia di condanna di primo grado il bene, nonostante l'avvenuta confisca di prevenzione risalente al 2004, è rimasto nella disponibilità del proposto/imputato. Trib. Milano, Sez. G.i.p, 19 novembre 2011, p. 920.

¹⁵ L'art. 34 codice antimafia prevede un compendio di strumenti 'preventivi' aventi ad oggetto la gestione di attività economiche/imprenditoriali: si passa da uno strumento di monitoraggio della gestione di attività imprenditoriali 'potenzialmente' agevolative di interessi mafiosi (che giustifica la richiesta di ulteriori indagini e verifiche secondo quanto previsto dal primo comma) a una misura incapacitativa di tale gestione mediante l'inserimento nella realtà imprenditoriale di un amministratore giudiziario (co. 2).

¹⁶ Il d.l. n. 306 del 1992, convertito in l. n. 356 del 1992 ha introdotto nella l. n. 575 del 1964 (art. 3 *quater*) la sospensione temporanea dei beni connessi ad attività economiche. La misura è oggi prevista all'art. 34, d.lgs. n. 159/2011, con una diversa denominazione («Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche»), ma con una disciplina analoga a quella previgente.

*modalità di utilizzazione del bene stesso*¹⁷, la cui gestione imprenditoriale deve aver «agevol[ato] l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale». In altri termini, si potrà ricorrere a tale strumento anche qualora non sussistano le condizioni per l'applicazione di una misura di prevenzione personale e, cionondimeno, vi siano *sufficienti elementi* per ritenere che il titolare o l'amministratore dell'impresa abbia esercitato un'attività economica in modo da *favorire* soggetti mafiosi nei cui confronti è stata richiesta (e non necessariamente ottenuta) l'applicazione di una misura di prevenzione ovvero che sono stati indagati per il delitto di cui dell'art. 416-bis c.p.

Si tratta di una misura che, fino a tempi recentissimi¹⁸, ha visto una scarsa applicazione da parte della giurisprudenza. Nell'indagine condotta presso la Sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano sono stati considerati i soli provvedimenti definitivi che hanno riguardato la gestione di attività economiche volte a favorire i soggetti mafiosi (*rectius*: i soggetti nei cui confronti è stata richiesta o applicata una misura di prevenzione ovvero i soggetti indagati per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p.). Occorre, inoltre, precisare che, a differenza dell'analisi dei decreti di applicazione della confisca dei beni, i provvedimenti sospensivi sono tutti temporalmente collocati nel periodo 2009-2012¹⁹.

Con riferimento al periodo analizzato, la sospensione temporanea è stata applicata a sette entità imprenditoriali. In tutti i casi, le dinamiche gestionali delle attività

¹⁷ Fabio Licata, La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni e la successiva confisca ex artt. 3 quater e 3 quinquies, l. n. 575/1965. L'agevolazione incolpevole delle attività mafiose tra prevenzione e sanzione, in *La giustizia patrimoniale penale*, Torino, 2011, 1088.

¹⁸ Giuseppe Pignatone, Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive, in *Dir. pen. cont.*, 24 settembre 2015, p. 4, secondo il quale l'amministrazione giudiziaria trova una maggiore applicazione rispetto al passato «probabilmente anche per le dimensioni delle attività economiche interessate, per la loro complessità organizzativa e per l'estraneità ai territori tradizionalmente mafiosi, che i soggetti titolari di quelle attività, pur in presenza della condizione dell' "agevolazione", potessero essere essi stessi destinatari di misure di prevenzione personali o patrimoniali di carattere ablativo».

¹⁹ Non sono stati individuati provvedimenti nel periodo precedente 2000-2008 e in quello successivo 2013-2015 aventi ad oggetto attività imprenditoriali che abbiano agevolato, nei termini precedentemente precisati, consorterie mafiose.

economiche originariamente ‘sane’ sono state contaminate da interessi ‘ndranghetistici.

Quanto ai caratteri delle imprese raggiunte dai provvedimenti sospensivi si riscontra un'eterogeneità sia di settori in cui le stesse operano, sia di tipologie societarie. Nella maggioranza dei casi si tratta di società di capitali che assumono la forma della società a responsabilità limitata (4) o della società per azioni (2), mentre in unico caso si tratta di una società in accomandita semplice. Le attività economiche esercitate sono le più varie: bancaria, di gestione immobiliare, intermediazione creditizia, gestione e noleggio di videogiochi, trasporti e servizi di sicurezza.

Sul diverso versante dei soggetti mafiosi agevolati, nella maggioranza dei casi si tratta di soggetti *indagati*, nell'ambito di un procedimento penale, del delitto di associazione mafiosa di cui all'art. 416-*bis* c.p., mentre in soli due casi²⁰ si tratta di soggetti nei cui confronti è stata richiesta l'applicazione di una misura di prevenzione.

Vi è, tuttavia, un elemento comune ai provvedimenti incapacitativi esaminati: *tutti* i decreti esaminati sono stati *revocati* allo scadere del termine senza necessità di proroga²¹.

Secondo quanto disciplinato dall'art. 34 codice antimafia, una volta concluso il periodo sospensivo, non superiore a sei mesi ed eventualmente prorogabile per un periodo non superiore a dodici mesi, il Tribunale può disporre alternativamente la revoca *tout court* dell'amministrazione giudiziaria, qualora le condizioni che hanno determinato il pericolo d'infiltrazione siano venute meno, oppure la confisca di quei beni che «*si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*»²². Il Tribunale, con il provvedimento con cui è disposta la revoca della misura, può disporre il *controllo giudiziario* quale obbligo informativo a carico del

²⁰ Si tratta di due società operanti nel settore immobiliare e legate al procedimento “Parco Sud”, esaminato nel § 3.

²¹ Ad eccezione di un solo decreto sospensivo, sebbene il tempo intercorso tra la concessione della proroga e la successiva revoca sia stato pari a un mese.

²² Si tenga conto che la misura ablativa successiva a un provvedimento di amministrazione giudiziaria ex art. 34, comma 7, d. lgs. 159/2011 non coincide con la confisca di prevenzione prevista all'art. 24 codice antimafia e ciò, anzitutto, in considerazione dei soggetti destinatari del provvedimento. In questa ipotesi, non riscontrata nel campione d'indagine, infatti, è il soggetto che ha agevolato il consorzio mafioso che si vedrà privato dei beni funzionali all'esercizio dell'attività economica infiltrata ossia i beni rientranti nella disponibilità del terzo esercente all'attività economica agevolatrice.

soggetto agevolante, per un periodo non inferiore a tre anni, riguardo agli atti connessi alla vita imprenditoriale²³.

L'«esito revocatorio» con cui si sono concluse tutte le procedure sospensive esaminate non sembra, in realtà, sorprendere laddove si consideri la *funzione meramente cautelare*²⁴ perseguita dal sistema dell'*amministrazione giudiziaria*: un intervento *di tipo terapeutico* volto a neutralizzare, in tempi relativamente brevi, la *contaminazione* mafiosa dell'impresa lecita²⁵, mediante l'inserimento nella gestione dell'impresa di un soggetto estraneo quale è l'amministratore giudiziario²⁶.

Più indicative appaiono, invece, le ragioni che, a distanza di pochi mesi dal provvedimento sospensivo, hanno determinato la revoca.

In un unico caso²⁷ l'esito revocatorio è dovuto alla sostanziale inattività della società a fronte dello scioglimento e messa in liquidazione della stessa. Tale conclusione infausta non è, peraltro, attribuibile alla procedura sospensiva quanto piuttosto ad una diversa misura preventiva di tipo personale unita alle caratteristiche concrete dell'attività imprenditoriale. Tale società a forte impronta personalistica, attiva nel settore dei servizi di sicurezza industriale e commerciale, una volta privata del soggetto titolare – destinatario della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza – era di fatto svuotata da ogni attività. Si tratta, cioè,

²³ Più precisamente il soggetto che ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni, o parte di essi, dovrà comunicare: «gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 25.822,84 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona».

²⁴ «Una misura, quindi, destinata a svolgere nel sistema una funzione meramente cautelare e che si radica su un presupposto altrettanto specifico, quale è quello del carattere per così dire ausiliario che una certa attività economica si ritiene presenti rispetto alla realizzazione degli interessi mafiosi» Corte cost., 29 novembre 1995, n. 487, in Giust. Pen., 1996, p. 36; nello stesso senso si v. anche Cass., sez. V, 29 settembre 2007, P.F., inedita.

²⁵ Costantino Visconti, Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese, in Riv. it. dir. proc. pen., 2014, pp. 721 s.

²⁶ In tutti i casi esaminati l'amministratore giudiziario ha sostituito l'organo gestorio della società sottoposta a provvedimento sospensivo. Più recentemente, in ordine a un diverso ruolo – di collaborazione con il management societario – svolto dall'amministratore giudiziario si veda Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 24 giugno 2016, in Dir. pen. cont., 11 luglio 2016, con nota di Costantino Visconti, Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali. In particolare, l'A. osserva che si tratta di un'applicazione anticipatrice della nuova misura di tutoraggio prevista dalla riforma del Codice antimafia attualmente pendente in Senato (art. 34 bis A.C. 1039 ora d.d.l. n. 2134/S).

²⁷ Si fa riferimento alla sospensione temporanea disposta, ex art 3 quater l. 575/1965, con decreto emesso in data 30.09.2011 dal Tribunale di Milano – Sezione Autonoma Misure di Prevenzione e poi revocata in data 21.03.2012 (decreto n. 111/2012).

di un caso in cui la figura dell'agevolato coincide con colui che amministra l'attività economica²⁸. In realtà, tale provvedimento si colloca in una vicenda ben più ampia, accertata con il procedimento penale n. 37625 del 2008 che si avrà modo di analizzare più avanti.

Negli altri casi, invece, la misura preventiva dell'amministrazione giudiziaria sembra aver determinato un *ritorno* della società nel circuito dell'economia legale. In particolare, sembra possibile ricondurre la revoca del provvedimento incapacitativo a due ordini di ragioni: o è l'impresa stessa che si è attivata per eliminare la zona di 'contaminazione' mafiosa oppure l'attività economica esercitata dall'impresa ha perso ogni attrattiva per l'organizzazione mafiosa e, solo in questi ultimi casi, è stato disposto il controllo giudiziario.

Sotto il primo profilo, si tenga conto che gli elementi valutati dal giudice per disporre la revoca della procedura sospensiva sono stati, anzitutto, l'allontanamento del personale dirigente entrato in rapporti con i soggetti mafiosi e, in seconda battuta, l'adozione di un nuovo modello di organizzazione e di gestione ai sensi del d. lgs. 231/2001. Tanto è bastato, ai giudici milanesi, per ritenere depurata l'attività economica dalla contaminazione mafiosa.

Caso emblematico, sotto questo aspetto, risulta essere il procedimento penale n. 37625 del 2008 che ha accertato, in via definitiva²⁹, un'imponente attività di infiltrazione in Lombardia ad opera dell'impresa mafiosa. La consorteria mafiosa fotografata in questo procedimento penale, infatti, presenta diverse 'anime': l'una più tradizionale che opera nei classici settori della criminalità organizzata (estorsioni e traffico di stupefacenti), l'altra più innovativa dal carattere economico-imprenditoriale. Due sono i canali di infiltrazione nell'economia: attraverso la progressiva assunzione di controllo di società sane oppure attraverso iniziative economiche dirette.

²⁸ «[...] nell'esperienza investigativa e giudiziaria è emerso più volte il caso di attività organizzate in forma societaria che siano amministrate – direttamente o indirettamente – da un soggetto indiziato mafioso e che agevolino la sua attività criminale ed in cui non possa applicarsi il sequestro dell'azienda o delle quote sociali, ex art. 2 ter, l. cit., perché non sussiste un sufficiente quadro indiziario sull'origine illecita dei beni o perché una parte delle quote sociali siano comunque riferibili a terzi estranei all'attività criminale» Fabio Licata, *La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni e la successiva confisca ex artt. 3 quater e 3 quinquies*, l. n. 575/1965, p. 1117.

²⁹ L'impianto accusatorio originario ha retto fino alla Cassazione, che si è limitata ad annullare le condanne in relazione alla associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art. 74 d.p.r. 309/90).

L'impresa mafiosa si infila, in particolare, in tre settori: il movimento terra, i servizi di spedizione e l'installazione di videopoker. E proprio le società che operano in questi ultimi due settori sono quelle che, pur avendo un'origine 'sana', hanno sviluppato una relazione qualificata con il sodalizio mafioso, esercitando l'attività economica in senso favorevole agli interessi del gruppo mafioso.

In tale situazione, la vicenda *T.N.T.* è di estremo interesse e, ancora una volta, consente di confrontare il ricorso agli strumenti "classici" del diritto penale con il sottosistema delle misure di prevenzione.

Anzitutto l'associazione mafiosa non era finalizzata alla commissione di delitti, bensì allo svolgimento di un'attività imprenditoriale con le modalità tipiche della criminalità organizzata. *T.N.T. Italia*, che faceva parte dell'omonimo gruppo olandese, effettuava le spedizioni affidandosi a sub-vettori o ausiliari, attraverso un contratto di *franchising*. Controllare le società o le cooperative che fornivano i servizi di spedizione per conto di *T.N.T.* significava inserirsi in un ingente volume d'affari garantito dalla rete preesistente e dalla già avviata attività delle filiali. Come metteva in evidenza il G.u.p. «si noti bene che, in questo caso, non stiamo parlando di un imprenditore che subisce la presenza imposta dai calabresi. Qui i responsabili di *T.N.T.* sono sostanzialmente d'accordo nel dare lavoro in modo privilegiato agli esponenti della 'ndrangheta».

E ancora si osserva: «la infiltrazione in *T.N.T.* è esemplare del modo di operare della mafia imprenditrice. Prima si colonizza la struttura con uomini di fiducia [...] e poi si crea il collegamento esterno. Quello della intimidazione e della imposizione, come nel caso del movimento terra, non è l'unico modo con il quale la 'ndrangheta impone la sua presenza nel tessuto economico. La grande, profonda forza di penetrazione - in larga parte occulta - deriva da una ricca rete di soggetti contigui, estremamente insospettabili, estranei alla vita quotidiana dell'associazione e alle sue attività più visibilmente criminali, che sono però pronti ad offrire il loro servizio indispensabile al momento giusto. E anche questo caratterizza l'associazione mafiosa, rispetto ad ogni altro fenomeno associativo delinquenziale, rendendola così pericolosa e potente. Il perimetro di delimitazione dell'associazione mafiosa va ben al di là delle

sue componenti militanti, e si avvale di un'ampia fascia di contorno che rappresenta il collettore osmotico con la c.d. società civile»³⁰.

Proprio a proposito di questo intreccio tra economia lecita e criminalità organizzata, lo strumento dell'amministrazione giudiziaria è stato utilizzato per *bonificare* dall'infiltrazione mafiosa³¹. Nel 2011 il Tribunale di Milano, Sezione misure di prevenzione, ha disposto la sospensione temporanea del colosso multinazionale T.N.T., per un periodo di sei mesi, dall'amministrazione di alcune filiali milanesi. Un provvedimento incapacitativo che è stato in seguito revocato a fronte di una serie di rilevanti cambiamenti organizzativi e gestionali. Oltre alla rimozione dei vertici aziendali che avevano agevolato gli interessi economici della 'ndrangheta, è stato nominato un nuovo amministratore delegato. A ciò si è aggiunta l'adozione di un nuovo modello organizzativo «particolarmente attento alla fase di selezione dei fornitori addetti alla movimentazione ed alla distribuzione, cioè a quell'area che è risultata maggiormente esposta alle intrusioni di tipo mafioso che sono alla base della misura cautelare»³².

Attraverso modalità analoghe a quelle già descritte, la stessa associazione mafiosa si è poi infiltrata anche nel settore economico della installazione e gestione dei *videopoker*. Analogo è stato pure l'intervento del provvedimento incapacitativo, il quale si basava su due elementi fondamentali: la risoluzione dei contratti per l'installazione dei *videopoker* negli esercizi commerciali collusi e l'adozione di un nuovo modello di organizzazione, gestione e di controllo ai sensi del d. lgs. 231 del 2001³³. In quest'ultimo caso vi era, tuttavia, un'importante caratteristica ulteriore: è stato modificato lo stesso modello di *business* della società coinvolta.

Questi elementi sono stati considerati sufficienti dal Tribunale per disporre la revoca dell'amministrazione giudiziaria.

Come noto, la revoca può essere affiancata dal controllo giudiziario. Nel campione d'indagine, l'imposizione o meno di tale onere comunicativo sembra riconducibile alle *circostanze concrete* in cui si trovava la società nel momento di emanazione del

³⁰ Tribunale di Milano, sez. G.i.p., 13 marzo 2012, p. 270.

³¹ Costantino Visconti, Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese (working paper), in *Dir. pen. cont.*, 20 gennaio 2012.

³² Tribunale di Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 23 settembre 2011, p. 6.

³³ Tribunale di Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 30 settembre 2011, p. 5 ss.

decreto di revoca e che nulla avevano a che fare con la dimostrazione da parte dei soggetti titolari dell'attività economica di voler eliminare la vicinanza (*rectius*: l'agevolazione) tra la propria attività economica e l'organizzazione mafiosa.

Il controllo giudiziario, nei casi analizzati, è stato disposto nei confronti di tre società, due delle quali esercenti servizi di gestione immobiliare. Come si legge nel decreto che disponeva la sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni, tali società operavano agevolando una delle più rilevanti associazioni a delinquere di stampo 'ndranghetista, operante nella zona sud-ovest della periferia milanese ed emersa nel, già citato, procedimento "Parco Sud"³⁴. I legali rappresentanti di queste società avevano, infatti, occultato la partecipazione all'attività economica di soggetti 'mafiosi' (*rectius*: soggetti nei confronti dei quali era stata *proposta* una misura di prevenzione), consentendo così all'intero consorzio mafioso di trarre ingenti profitti dall'attività immobiliare.

Tale quadro persisteva anche al momento della revoca della procedura sospensiva e ciononostante era comunque disposta la revoca in ragione dell'esaurirsi dell'unica operazione in cui si era concretamente verificata la condotta agevolatrice degli interessi del sodalizio mafioso. Inoltre, i beni attraverso i quali veniva esercitata tale attività economica (una parte delle quote dell'immobile e del complesso aziendale) erano stati, nel frattempo, oggetto di un sequestro nell'ambito del diverso procedimento di prevenzione a carico dei soggetti mafiosi, soci occulti delle società qui esaminate.

In estrema sintesi: la revoca sembra aver trovato le sue ragioni o in una concreta attività posta in essere dall'ente – adozione di un nuovo modello di gestione ex 231/2001, allontanamento dei soggetti coinvolti etc. – al fine di rendere impermeabile l'attività economica agli interessi mafiosi; oppure in *ulteriori circostanze* – l'esaurirsi dell'unica operazione oggetto di infiltrazione mafiosa, il sequestro dei beni nell'ambito di altri procedimenti preventivi, la messa in liquidazione della società stessa – che avevano ridotto, pur non eliminando del tutto, il 'contatto' tra impresa lecita e associazione mafiosa, giustificandone il controllo giudiziario.

³⁴ Per un esame più approfondito della vicenda si veda il § 3.

Nel campione esaminato, nessuna procedura di amministrazione giudiziaria si è conclusa con un decreto di confisca ai sensi dell'art. 34, comma 7, codice antimafia³⁵. Tale esito appare, infatti, del tutto eventuale laddove si tenga conto dei presupposti applicativi della misura ablativa (la provenienza illecita dei beni dell'ente agevolatore³⁶) e dei presupposti dell'amministrazione giudiziaria (una società originariamente 'sana' che solo successivamente è entrata in contatto con l'organizzazione criminale, finendo con l'agevolare gli interessi mafiosi). In realtà, l'unico caso in cui è stata formulata una richiesta di confisca successiva all'amministrazione giudiziaria riguarda un noto istituto di credito. Nel caso di specie, si trattava di una sospensione temporanea dell'amministrazione di rapporti bancari accesi presso alcune filiali di aziende di credito milanesi³⁷. I dirigenti di queste filiali avevano, infatti, consentito alle imprese mafiose di ottenere consistenti finanziamenti. Secondo i giudici «l'attività bancaria assume nell'attuale contesto economico/finanziario, un ruolo di fondamentale supporto all'attività d'impresa, sicché ben può ipotizzarsi in astratto una condotta di agevolazione da parte dell'istituto di credito che si presti, al di fuori dei normali canoni e criteri di diligenza, a finanziare attività (d'impresa) mafiose». Pur avendo accertato un'attività agevolatrice dell'istituto di credito, i giudici hanno, tuttavia, escluso di poter procedere alla confisca successiva alla procedura di sospensione temporanea ai sensi dell'art. 3-*quinquies* l. n. 575 del 1965 (oggi trasfuso nell'art. 34, comma 7, codice antimafia). Tale misura non poteva essere, infatti, disposta con riferimento ai saldi attivi dei conti correnti oggetto di sospensione temporanea, poiché le somme di denaro depositate non appartengono alla banca agevolante ma bensì alle società intestatarie dei medesimi conti, ossia ai soggetti agevolati. Come chiarito dal

³⁵ «Entro i quindici giorni antecedenti la data di scadenza dell'amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio, alla quale può essere chiamato a partecipare il giudice delegato, la revoca della misura disposta, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. Per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni previste dall'articolo 27».

³⁶ Occorre considerare che la confisca successiva a un provvedimento di amministrazione giudiziaria ex art. 34, comma 7, d. lgs. 159/2011 non coincide con la confisca di prevenzione prevista all'art. 24 codice antimafia e ciò, anzitutto, in considerazione dei soggetti destinatari del provvedimento. È, infatti, il soggetto che ha agevolato il consorzio mafioso che si vedrà privato dei beni funzionali all'esercizio dell'attività economica infiltrata.

³⁷ Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 3 novembre 2010.

Tribunale, nei confronti di quest'ultimi soggetti potrà essere al più disposta la confisca di prevenzione di cui all'art. 2-ter l. n. 575 del 1965 (ora art. 24 codice antimafia) avente ad oggetto il denaro presente sui conti correnti accesi presso l'istituto di credito sottoposto a sospensione temporanea (ora amministrazione giudiziaria).