



## L'EMERGENZA DEL COVID-19 E IL CONDIZIONAMENTO DELL'ECONOMIA LEGALE DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

di **Riccardo Tonelli** \* – [riccardo.tonelli@unife.it](mailto:riccardo.tonelli@unife.it)

*L'enorme ammontare di aiuti che i governi nazionali e le istituzioni europee hanno predisposto per far fronte all'emergenza economico-sociale dovuta all'epidemia di Covid-19, rappresenta una straordinaria opportunità di arricchimento per la criminalità organizzata e lo stesso può dirsi in relazione al settore degli appalti. In questo contributo si intende mettere in luce il difficile contemperamento degli interessi in gioco nell'ambito del contrasto all'infiltrazione della criminalità nell'economia legale, in particolare: da un lato, l'esigenza di celerità nella messa in atto delle misure dirette alla ricostruzione post-emergenza; dall'altro lato, la necessità di effettuare controlli attendibili al fine di realizzare un efficace contrasto.*

SOMMARIO: 1. Le misure per la ripresa post-emergenza del Covid-19 e il pericolo dell'infiltrazione criminale; 2. Le prospettive di intervento; 3. Considerazioni conclusive

1. «In Italien wartet die Mafia nur auf einen neuen Geldregen aus Brüssel», ovvero, in Italia la mafia aspetta solo una nuova pioggia di soldi da Bruxelles. Questo è il discusso sottotitolo dell'articolo apparso il 9 aprile u.s. nella versione online del quotidiano tedesco “Die Welt”, articolo con il quale viene suggerito alla cancelliera Angela Merkel di “non retrocedere” (il titolo è proprio «Frau Merkel, bleiben Sie standhaft!») in merito al diniego all'introduzione dei c.d. coronabond.

Non si vuole in questa sede avallare in alcun modo la presa di posizione da parte del quotidiano tedesco, che denota come sia ancora tristemente e pericolosamente diffuso il pregiudizio secondo cui non solo il nome Italia è sinonimo di mafia, ma che quello della mafia - e della criminalità organizzata in generale - è un problema principalmente (se non unicamente) italiano. A tal proposito, è importante sottolineare che l'idea di una criminalità organizzata confinata entro stretti limiti nazionali si ripercuote sull'efficacia delle misure di contrasto stabilite nei vari ordinamenti nazionali: in mancanza di una conoscenza condivisa del fenomeno criminale

\* Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro

e di un'attività di contrasto sinergica a livello europeo, si continuerà a concedere un grande vantaggio alla criminalità organizzata in termini di espansione verso altre economie<sup>29</sup>.

Tuttavia, il sottotitolo fin troppo approssimativo dell'articolo del "Die Welt" offre lo spunto per una riflessione sull'effettivo pericolo rappresentato dalla criminalità organizzata in un momento storico così delicato. L'attuale emergenza sanitaria del Covid-19 ha determinato gravi conseguenze sul piano economico del nostro paese e non solo, per far fronte alle quali si è reso necessario un massiccio intervento pubblico nell'economia, diretto specialmente a garantire sostegno a lavoratori, famiglie e imprese (e altre misure di sostegno all'economia saranno stabilite con gli annunciati decreti di aprile/maggio). Da un lato, l'enorme ammontare degli aiuti pubblici che saranno dispiegati nelle settimane a venire e, dall'altro lato, gli appalti - in particolare nel settore della sanità e dell'approvvigionamento di materiale medico<sup>30</sup> - necessari per far fronte all'attuale emergenza, rappresentano una grande opportunità per la criminalità organizzata e per tutti gli attori economici che operano all'interno della c.d. area grigia<sup>31</sup>. Inoltre, sul piano della prospettiva criminale, anche il circuito dell'economia privata prospetta importanti occasioni di profitto: in ragione del probabile deficit di liquidità e della bassa redditività cui andranno incontro le imprese (specialmente le PMI) nei prossimi mesi, la criminalità organizzata potrà inserirsi costituendo un vero e proprio circuito bancario parallelo grazie alla grande disponibilità di risorse liquide di cui dispone, il che potrà determinare l'acquisizione di quote societarie e/o di intere società da parte dei soggetti criminali<sup>32</sup>.

A preoccupare non è poi soltanto la vocazione economica della criminalità organizzata. Il rallentamento dell'economia e i ritardi nell'erogazione di forme di sostegno per le fasce più deboli della popolazione, stanno aprendo la strada al reclutamento da parte della criminalità organizzata di nuovi elementi attraverso l'offerta di supporto immediato come la consegna di beni essenziali o concessioni di denaro. Tale fenomeno costituisce chiaramente una forma di aiuto non disinteressato ed è preoccupante non solo per l'arruolamento di nuova manovalanza in sé, ma anche – e forse soprattutto – per l'accrescimento del consenso sociale che scaturisce da questa attività. Episodi di questo tipo sembrano essersi registrati, specialmente, nel napoletano e in alcuni

---

<sup>29</sup> A testimonianza della vocazione transfrontaliera dell'attività della criminalità organizzata nell'economia si vedano, a titolo di esempio, le vicende relative alla realizzazione di alcuni grandi appalti in Danimarca (tra cui, in particolare, la costruzione dello "Storstrom Bridge" e della metropolitana leggera di Aarhus) che hanno visto coinvolte, a titolo di subappaltatori, alcune aziende italiane (la New World Construction e la Nicofer) collegate a due importanti famiglie di 'ndrangheta - i Giardino e i Nicosia - originarie di Isola di Capo Rizzuto (Kr).

<sup>30</sup> Sui nuovi rischi di corruzione nel settore della sanità si veda il *policy paper* di Transparency International – Italia accessibile gratuitamente a: <https://www.transparency.it/quali-rischi-di-corruzione-per-la-sanita-durante-lemergenza-covid-19/>.

<sup>31</sup> La c.d. area grigia (o zona grigia) può essere definita come quell'area nebulosa del mercato, a "geometria variabile", nella quale si intrecciano e si incontrano interessi economici portati da criminalità organizzata, operatori economici (imprenditori per lo più), esponenti politici e liberi professionisti, al fine di porre in essere un gioco a somma positiva e concludere in tal modo affari redditizi per tutte le parti in gioco. Sul tema v., *ex multis*, R. Sciarrone, *Le mafie nell'economia legale*, I ed., Bologna: Il Mulino, 2019.

<sup>32</sup> Per quanto riguarda il circuito dell'economia privata, alcuni settori considerati particolarmente a rischio in quanto pesantemente colpiti dalla crisi attuale sono i settori del turismo e della filiera agricola, a cui vanno certamente aggiunti i settori di "classica" infiltrazione quali ad esempio quello dei trasporti e della ristorazione, nonché quelli relativi alla realizzazione degli appalti, quali l'edilizia e il movimento terra in particolare. Per un approfondimento sui settori maggiormente esposti al rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, v. V. Mete, in S. Borelli – V. Mete (a cura di), *Mafie, legalità, lavoro: numero monografico di quaderni di città sicure*, n. 42, Bologna: Centro stampa Regione Emilia-Romagna, 2018, pp. 11-37.

quartieri poveri di Palermo<sup>33</sup>. In quest'ultimo caso, in particolare, sarà molto importante evitare che una mafia da qualche tempo in difficoltà come Cosa Nostra possa riacquistare terreno inserendosi nelle crepe sociali ed economiche determinatesi a causa dell'attuale emergenza<sup>34</sup>.

Per questi motivi, il lavoro delle autorità e degli enti diretti al contrasto della criminalità organizzata e deputati al controllo della regolarità nella concessione dei finanziamenti pubblici e nel settore degli appalti, si prospetta particolarmente complesso e gravoso. È importante sottolineare sin d'ora che non sarà sufficiente fare unicamente affidamento su strumenti di contrasto di carattere repressivo: specialmente sul piano economico, per evitare danni strutturali e permanenti per la collettività è necessario bloccare *ab origine* l'attività di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata. A tal proposito, sarà utile implementare quelle misure di carattere preventivo che già sono previste nel nostro ordinamento e che consentono di identificare *ex ante* quegli attori economici che operano all'interno della c.d. area grigia.

2. Per contrastare efficacemente un fenomeno complesso come quello della criminalità organizzata sono necessarie soluzioni complesse.

A tal fine, un ruolo di primaria importanza è certamente ricoperto dall'apparato repressivo. Sotto questo aspetto l'ordinamento italiano può essere considerato tra quelli maggiormente all'avanguardia ed è ragionevole affermare che lo sforzo finalizzato al contrasto di questo fenomeno sia stato veicolato principalmente proprio attraverso forme di contrasto di carattere repressivo.

Tuttavia, la repressione di reati in ambito economico-finanziario e/o attinenti al circuito della pubblica amministrazione richiede alti livelli di specializzazione da parte delle autorità di contrasto, nonché l'attuazione di forme di collaborazione internazionale.

Inoltre, l'attività di repressione interviene, di norma, tardivamente, ovvero quando il danno derivante dall'infiltrazione o dal condizionamento dell'economia legale da parte della criminalità organizzata, è già stato cagionato. Quand'anche si riesca ad estromettere da un certo settore economico quegli operatori legati a vario titolo a contesti malavitosi, la pervasività che caratterizza l'attività criminale lascia svuotato il tessuto economico-sociale di riferimento e pesantemente compromesse le sue possibilità di sviluppo.

---

<sup>33</sup> Altri episodi simili si sono registrati anche in Calabria e Lombardia. Per un approfondimento sul tema si veda l'intervista al Procuratore nazionale antimafia Cafiero De-Raho pubblicata su La Repubblica del 6 aprile 2020, accessibile a:

[https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/06/news/caferio\\_de\\_raho\\_i\\_clan\\_sfrutteranno\\_l\\_emergenza\\_per\\_mangiarsi\\_l\\_economia\\_-253334622/](https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/06/news/caferio_de_raho_i_clan_sfrutteranno_l_emergenza_per_mangiarsi_l_economia_-253334622/).

<sup>34</sup> La necessità di vigilare sullo sviluppo di questo fenomeno è stata sottolineata sia dal Direttore centrale anticrimine Francesco Messina in due circolari, rispettivamente del 20 marzo e del 4 aprile, indirizzate ai questori (contenenti le linee strategiche e operative da adottare per contrastare il rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata), sia dal gip di Palermo Piergiorgio Morosini nell'ambito della conferenza telematica organizzata da Avviso Pubblico del 9 aprile u.s., dal titolo "Mafia ed economia legale". Sull'attuale condizione di difficoltà di Cosa Nostra rispetto alle altre organizzazioni criminali, v., *ex multis*, S. Lupo, *La mafia – centosessant'anni di storia*, I ed., Roma: Donzelli, 2018, spec. pp. 340 e ss.

Pertanto, specialmente di fronte all'attuale emergenza economica, sarà essenziale affiancare all'azione repressiva l'attivazione di quelle misure preventive di carattere amministrativo che consentono di anticiparne il contrasto<sup>35</sup>.

Con l'espressione "misure preventive di carattere amministrativo" si fa riferimento sia a quelle misure propriamente dirette al contrasto del fenomeno della criminalità organizzata (quali, ad esempio, le c.d. certificazioni di legalità, le white list e il rating di legalità), sia quelle che possono essere definite come "ordinarie" (si pensi ad esempio allo strumento del D.u.r.c., all'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro "Asse.co.", e al rating d'impresa) che, pur essendo pensate per combattere altre forme di illegalità, consentono di realizzare un contrasto "implicito" all'ingresso della criminalità organizzata nell'economia legale<sup>36</sup>. Questo sistema di prevenzione è caratterizzato da una certa settorialità e frammentarietà, ma ricopre un ruolo fondamentale in termini di contrasto: attraverso tali strumenti è possibile infatti identificare *ex ante* quegli operatori economici che possono essere definiti "virtuosi" e ragionevolmente collocati al di fuori della c.d. area grigia. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza che consente di comprendere e qualificare correttamente i rapporti intercorrenti tra i vari attori che operano all'interno o *in limine* alla c.d. area grigia, rendendo così possibile delimitarne il perimetro. Inoltre, la straordinarietà dei poteri connessi agli strumenti antimafia consente talvolta di individuare soggetti non mafiosi ma votati all'illegalità che, entrando in affari con la criminalità organizzata, attirano su di sé l'attenzione delle agenzie di contrasto, e che se non fosse per l'attivazione delle misure antimafia difficilmente sarebbero perseguiti<sup>37</sup>.

L'attuazione di tali misure di prevenzione presenta però dei limiti dal punto di vista della sostenibilità dei controlli. Gli enti e le autorità delegati al controllo devono infatti svolgere una quantità di lavoro spesso insostenibile: la scarsità di risorse e di strumenti di cui dispongono rispetto alla mole di controlli che devono effettuare mal si conciliano con le tempistiche che necessariamente devono essere rispettate, specialmente per quanto riguarda i controlli relativi agli appalti.

Tale problematica può determinare conseguenze negative in ordine alla qualità dei controlli stessi, e quindi, inficiare l'efficacia stessa delle misure di prevenzione: qualora infatti non possano considerarsi massimamente attendibili le verifiche sul rispetto dei requisiti necessari ai fini del rilascio delle diverse certificazioni, verrebbe restituita una rappresentazione non veritiera della realtà economica sottoposta al controllo. Se così fosse, tali misure di prevenzione non risulterebbero soltanto inefficaci, ma potrebbero altresì favorire l'ottenimento delle certificazioni e dei relativi benefici da parte di imprese che rientrano nella c.d. area grigia, agevolando

---

<sup>35</sup> Si tenga presente che talune misure di matrice preventiva presentano altresì alcuni aspetti di natura repressiva; inoltre, ai fini di questa breve analisi, non sono prese in considerazione le misure preventive penali.

<sup>36</sup> Per un approfondimento sul funzionamento e sull'importanza di tali misure, v., *ex multis*, S. Borelli - V. Mete (a cura di), *Mafie, legalità, lavoro*, cit.; v. altresì, M. Mazzamuto, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *GiustAmm.it*, 2016, n.3, p. 80 e ss.

<sup>37</sup> Si noti che nelle dinamiche relazionali che compongono la c.d. area grigia non sempre il soggetto criminale si trova in posizione di forza: specialmente nell'ambito economico la criminalità organizzata non si muove come un soggetto monolitico perciò è possibile che il singolo clan o gruppo criminale non abbia la forza (prima di tutto economica) per imporre unilateralmente le proprie condizioni di fronte a gruppi imprenditoriali di più grandi dimensioni. V. in tal senso, *ex multis*, N. Dalla Chiesa - F. Cabras, *Rosso mafia - la 'ndrangheta a Reggio Emilia*, I ed., Milano: Bompiani, 2019; v. altresì, G. Belloni - A. Vesco, *Come pesci nell'acqua - mafie, impresa e politica in Veneto*, Roma: Donzelli, 2018.

indirettamente l'ingresso e la permanenza della criminalità organizzata nei mercati legali (si pensi, ad esempio, alla drastica riduzione di futuri controlli sulle imprese certificate<sup>38</sup>).

La questione acquista maggior gravità se si pensa alla quantità di controlli che dovranno essere effettuati ai fini dell'attuazione delle misure di intervento pubblico e degli appalti necessari per far fronte alle conseguenze dell'emergenza del Covid-19. Una mole di controlli che difficilmente sarà conciliabile con esigenze di qualità e tempestività degli stessi, affinché quelle stesse misure di sostegno possano risultare efficaci.

Proprio sull'aspetto delle tempistiche e del conseguente appesantimento dei procedimenti di assegnazione e realizzazione degli appalti, si scatenano le più dure contestazioni sulla sostenibilità, in termini economici, di tali misure di prevenzione. Tali prese di posizione sfociano in ricorrenti proposte di sospensione del codice degli appalti, del codice antimafia e di altri strumenti posti a tutela della trasparenza, regolarità e legalità dei vari circuiti economici in relazione ai quali sono previsti<sup>39</sup>. A parere di chi scrive, pur trattandosi di un sistema perfettibile, non pare ragionevole pensare alla completa o parziale eliminazione o sospensione di tali strumenti di garanzia e tutela della legalità del circuito dell'economia legale. Al contrario sarà necessario un potenziamento (anche in termini di organico) delle autorità ed enti, amministrativi e non, che saranno chiamati ad effettuare i controlli funzionali all'attuazione di tali strumenti di prevenzione.

Per far fronte a questo problema di inefficacia senza cedere ad un mero formalismo nei controlli (come ad esempio la sostituzione del controllo istituzionale con la richiesta di autocertificazioni) o alla sospensione delle misure di prevenzione, potrà risultare decisivo lo sviluppo di forme di controllo sociale diffuso<sup>40</sup>. A tal fine potranno essere coinvolti gli enti e i corpi intermedi – in particolare sindacati, associazioni di categoria, ordini professionali - rappresentanti dei diversi attori, economici e non, protagonisti del tessuto economico-sociale e promuovere un loro ruolo nell'attività di monitoraggio attraverso l'istituzione di tavoli di concertazione a livello locale. Tale strumento dà la possibilità, da un lato, di elaborare una linea comune in funzione preventiva, per sostenere l'attività di controllo istituzionale attraverso la condivisione di responsabilità e sacrifici da parte di tutti gli attori locali coinvolti; dall'altro lato, di sviluppare una cultura della partecipazione e della legalità, non soltanto all'interno del circuito economico, ma che riguardi altresì la società civile<sup>41</sup>. In tal modo, gli operatori economici ragionevolmente identificabili come "virtuosi" potranno godere di un effetto reputazionale positivo, il che potrà altresì determinare una minore permeabilità del tessuto economico locale di riferimento rispetto al condizionamento della criminalità organizzata.

<sup>38</sup> Questo è, ad esempio, l'effetto più rilevante che deriva dall'iscrizione alla rete del lavoro agricolo di qualità, secondo quanto previsto all'art. 6, co. 6, del d.l. n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 116/2014.

<sup>39</sup> Da ultimo il Presidente della Regione Liguria, Giovanni Toti, in una intervista rilasciata al settimanale L'Avvenire del 7 aprile u.s. rispondendo alla domanda «lei come sfiderà la burocrazia», ha risposto «Via codice degli appalti, via gare europee, via controlli paesaggistici, via certificati antimafia, via tutto (...)».

<sup>40</sup> Si noti che una misura diretta alla riduzione delle tempistiche relative al rilascio della documentazione antimafia è stata stabilita con il co. 5 dell'art. 13 del d.l. n. 23/2020. Ai sensi di tale disposizione, qualora il rilascio della documentazione antimafia non consegua immediatamente alla consultazione della relativa banca dati, l'aiuto è temporaneamente concesso all'impresa sotto condizione risolutiva; l'agevolazione potrà però essere revocata qualora la documentazione antimafia successivamente pervenuta accerti la sussistenza delle cause interdittive previste nel c.d. codice antimafia (d.lgs. n. 151/2016).

<sup>41</sup> V. in tal senso: G. M. Flick, *Dalla prevenzione alla repressione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Cassazione penale*, 2014, n. 9, p. 2754 e ss.; v. altresì, M. Ranieri, *Contrasto alla criminalità organizzata e diritto del lavoro: indifferenze, interrelazioni e cortocircuiti*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2015, p. 375 e ss.



In relazione a tale prospettiva, si segnala che, con decreto del Direttore generale del dipartimento di Polizia di Stato del 7 aprile u.s., è stato istituito l'Osservatorio permanente di monitoraggio ed analisi della criminalità presso la Direzione centrale della Polizia criminale. Si tratta di un nuovo organismo di monitoraggio composto da rappresentanti del comando generale dell'Arma dei Carabinieri della Guardia di Finanza e del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; inoltre potranno essere chiamati a collaborare con questa cabina di regia i referenti di enti e organismi pubblici e privati (quali, ad esempio, associazione di categoria e di impresa), che possano fornire un ulteriore apporto conoscitivo. L'attività di studio svolta dall'Osservatorio ha come obiettivo finale proprio l'identificazione delle linee evolutive dell'azione della criminalità organizzata rispetto ai circuiti economici legali, così da potere analizzare i relativi modelli operativi in ottica preventiva.

Altri osservatori diretti al monitoraggio dell'attività della criminalità organizzata attraverso la promozione di forme di controllo sociale diffuso sono stati costituiti presso talune prefetture locali<sup>42</sup>.

A fronte della predisposizione di tali organismi, che costituisce certamente un importante sforzo nella direzione dell'implementazione dell'attività di contrasto preventiva, va segnalata la mancanza di esperti di anticorruzione e/o rappresentanti di enti e autorità che si occupano di contrasto alla criminalità organizzata tra le 17 professionalità che compongono la *task force* costituita dal governo per l'elaborazione delle linee guida relative alla c.d. fase due<sup>43</sup>. A ciò si aggiunga che, sul piano della prevenzione e del contrasto alla corruzione, l'attuale presidente dell'Anac, Francesco Merloni, è presidente facente funzioni, non essendosi proceduto alla nomina di un successore in seguito alle dimissioni dell'ex presidente Cantone (rassegnate in data 23 luglio 2019). Con ciò non si intende affermare che si sia creato un vuoto dal punto di vista dell'operatività dell'Autorità anticorruzione, tuttavia la mancata nomina non può neppure essere considerata un segnale incoraggiante rispetto all'attenzione che le istituzioni dedicano a questa tematica e alla funzionalità dell'Anac.

3. In conclusione, oggi più che mai, di fronte alle incertezze di un'emergenza che conta pochi precedenti nella storia recente, sul piano del contrasto alla criminalità organizzata la drammaticità del momento può costituire l'opportunità per il definitivo consolidamento di una «strategia complessiva, coordinata e sinergica in grado di coniugare prevenzione e repressione»<sup>44</sup>. In particolare, affinché si possa realizzare un contrasto efficace all'ingresso della criminalità organizzata nell'economia legale sarà necessario un enorme sforzo da parte di autorità ed enti

---

<sup>42</sup> Si pensi ad esempio all'Osservatorio di monitoraggio dell'attività criminale nell'ambito dell'emergenza del Covid-19 costituito in seno alla prefettura di Lecco il 21 aprile u.s. È utile altresì segnalare che sono molteplici gli osservatori e i centri di studio e documentazione sull'attività della criminalità organizzata già costituiti e operanti sul territorio nazionale, non direttamente legati all'emergenza del Covid-19, ma che offrono un fondamentale apporto conoscitivo per lo studio e l'analisi del fenomeno della criminalità organizzata. Tra questi si segnalano in particolare, in ambito regionale: il Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità – MacroCrimes dell'Università di Ferrara e l'Osservatorio permanente per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata costituito in seno al Comune di Bologna.

<sup>43</sup> Si noti che la *task force* relativa alla c.d. fase due è soltanto uno dei molteplici gruppi di lavoro che sono stati istituiti a livello nazionale. Dei 15 totali, 3 operano in seno al Ministero della giustizia: uno relativo alle carceri, uno relativo agli uffici giudiziari e un tavolo virtuale composto da magistrati, avvocati e un gruppo interdipartimentale; nessuno specificamente dedicato al tema dei pericoli di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. A questi si aggiungono poi le varie *task force* (almeno 30) istituite a livello regionale.

<sup>44</sup> Così M. Ranieri, *Contrasto alla criminalità organizzata e diritto del lavoro*, op. cit., p. 394.

chiamati a dare applicazione alle varie misure di contrasto. Tuttavia, la possibile inefficienza del controllo istituzionale relativo alle misure di prevenzione di carattere amministrativo e la fisiologica tardività del controllo repressivo penale, rendono indispensabile un ampio coinvolgimento dei diversi attori del tessuto economico locale da realizzarsi attraverso le relative associazioni e organi di rappresentanza, nell'ottica di una sempre maggior diffusione sul piano sia economico, che sociale di una cultura della legalità e della responsabilità.