

**CONTRO LE MAFIE NON SOLO CONFISCA MA ANCHE “BONIFICHE”  
GIUDIZIARIE PER IMPRESE INFILTRATE: L’ESEMPIO MILANESE  
(WORKING PAPER)**

di Costantino Visconti

SOMMARIO: 1. Una vicenda emblematica. – 2. Le indagini antimafia e il colosso multinazionale. – 3. Il provvedimento di sospensione: natura e scopi. – 3.1 Ambito applicativo. – 4. Il “nuovo corso della società” e il provvedimento di revoca. – 5. Una storia a lieto fine (?) – 6. Prospettive: misure patrimoniali, modelli di organizzazione e prevenzione “partecipata” tra pubblico e privato contro la criminalità organizzata.

### **1. Una vicenda emblematica.**

Ad aprile scorso, la sezione Misure di prevenzione del Tribunale di Milano **ha disposto** la *Sospensione temporanea dall’amministrazione* (ai sensi dell’art. 3 quater l. 575/1965, ora trasfuso nell’art. 34 del Codice antimafia, che rinomina l’istituto *Amministrazione giudiziaria*, senza modificarne la disciplina) per alcune filiali del colosso TNT s.p.a. operanti nell’area lombarda, a causa del riscontro di **pericolose infiltrazioni della ‘ndrangheta** nelle loro attività. Soltanto cinque mesi dopo, su conforme richiesta dell’autorità requirente, **i giudici hanno revocato** il provvedimento **dando atto alla società multinazionale di aver effettuato una seria compliance** volta sia a recidere quelle connessioni con la criminalità organizzata che avevano motivato l’iniziale intervento giudiziario, sia a dotarsi di adeguati strumenti preventivi per scongiurare il rischio di future “ricadute”.

Nel suo complesso questa vicenda giudiziaria presenta molteplici aspetti interessanti che meriterebbero di essere approfonditi: dal profilo socio-criminologico (qualità e quantità delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche in aree del paese considerate “non tradizionali”), alla dimensione strettamente giuridica (presupposti e modalità applicative dell’ex *Sospensione temporanea*), fino alla questione di fondo politico-criminale delle strategie migliori da adottare nel campo della prevenzione e repressione delle varie forme di inquinamento mafioso dell’economia.

Qui ci limiteremo a cogliere alcuni spunti per evidenziare che **un più moderno approccio alle misure di prevenzione patrimoniali** potrebbe rendere molto nell’ottica di un rafforzamento del controllo giudiziario sugli attori imprenditoriali e della promozione di comportamenti virtuosi. Un approccio, cioè, che **oltre alla confisca dei beni di provenienza illecita si ponga anche l’obbiettivo di effettuare “bonifiche” delle attività economiche intaccate da infiltrazioni mafiose ma sostanzialmente sane**, servendosi dello strumento sospensivo con maggiore frequenza e facendo leva sullo stesso interesse delle imprese - tanto più se complesse e di dimensioni rilevanti - ad auto-regolarsi in funzione del prosciugamento di quell’area grigia che le ha rese vulnerabili e contigue rispetto alle trame criminali.

Da questo punto di vista, le scelte compiute dalle autorità giudiziarie milanesi potrebbero assumere in qualche misura un valore paradigmatico, e per la morfologia dell'infiltrazione accertata in relazione al tipo di azienda coinvolta nelle indagini antimafia, e per l'impiego "chirurgico" della misura preventiva.

## 2. Le indagini antimafia e il colosso multinazionale.

I riflettori investigativi si accendono nel contesto delle numerose indagini condotte negli ultimissimi anni su attività e interessi della 'ndrangheta a Milano, facendo emergere intensi rapporti collusivi tra singoli dirigenti territoriali della T.N.T. ed esponenti di gruppi criminali gravitanti nell'orbita del potente boss calabrese Giuseppe Flachi. Rapporti grazie ai quali le aziende controllate dalla 'ndrangheta nel giro di un paio di anni avevano smisuratamente incrementato gli incarichi di ritiro e consegna in qualità di sub-vettori della società multinazionale, tanto da far ritenere al Tribunale "ampiamente dimostrato" che **gli affiliati alle cosche risultavano "stabilmente infiltrati nei rapporti con le filiali lombarde della T.N.T., ottenendo a loro favore uno straripante numero di servizi di trasporto, se del caso ricorrendo a modalità tipicamente mafiose"**. E' bene subito sottolineare che il ricorso al metodo mafioso viene fuori nelle indagini in relazione alle strategie di accaparramento delle commesse messe in atto dalle imprese dei boss per espellere altre aziende fornitrici in difficoltà, mentre i rapporti economici con il committente sembrano rimanere improntati alla fisiologica dialettica tra attori imprenditoriali che puntano alla massimizzazione del profitto. Né vengono riscontrate "deviazioni" nell'ordinario svolgimento dell'attività commerciale di trasporto e consegne, per cui il *core business* di T.N.T. non risulta aver subito alcun condizionamento. Risulta pertanto evidente che per le cosche "il controllo delle società o cooperative che forniscono i servizi per conto della T.N.T. si traduce nella possibilità di inserirsi in un ingente volume d'affari garantito dalla rete preesistente e già avviata delle filiali della società". Al contrario, **per la società "madre" T.N.T. non è riscontrato che vi sia stato un preciso tornaconto nell'intrattenere a livello periferico rapporti privilegiati con le aziende controllate dai mafiosi**, intravedendosi solo in controluce interessi personali e opportunità gestionali coltivati da singoli manager o addetti territoriali. Comunque sia, è questo il quadro - pur così sinteticamente tratteggiato - rispetto al quale è maturata la decisione delle autorità giudiziarie milanesi di sospendere temporaneamente dalla gestione ordinaria ben sei filiali lombarde della T.N.T. sottoponendole all'Amministrazione giudiziaria. E ciò in quanto i giudici considerano integrato il requisito normativo fissato dall'art. 34, comma 2, del Codice antimafia, secondo il quale "quando ricorrono sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio delle attività economiche (...) agevolate dalle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione, ovvero persone indagate" per reati di criminalità organizzata, la misura è applicabile ai "beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività".

### 3. Il provvedimento di sospensione: natura e scopi.

Sul versante dei presupposti applicativi dell'Amministrazione giudiziaria ex art. 34 cit., il decreto del Tribunale di Milano dell'aprile 2011 contiene alcuni passaggi argomentativi che meritano particolare attenzione, tenuto conto che l'istituto è stato sotto-utilizzato nella prassi anche a causa di una trama normativa che certamente non brilla per chiarezza quanto a portata e scopi della procedura. Proprio da quest'ultimo punto di vista, **i giudici milanesi intendono valorizzare un profilo invero spesso trascurato sia in dottrina sia in giurisprudenza, ossia la rilevanza del provvedimento sospensivo in sé considerato quale misura preventiva in grado di perseguire obiettivi autonomi** rispetto alla (solo) eventuale confisca di quei beni successivamente risultati frutto o reimpiego di attività illecite. In quest'ottica, il Tribunale, per un verso, rileva che **il disposto normativo non richiede "l'accertamento di un effettivo inquinamento dell'attività economica in questione con flussi di denaro provenienti da attività illecite dei soggetti criminali agevolati**, atteso che l'unico presupposto oggettivo della sospensione temporanea è quello dell'effettiva e consapevole agevolazione di tali soggetti"; e, per altro verso, nel solco della sentenza della Corte costituzionale n. 487 del 1995, osserva che **"la misura in esame ha in prima battuta una funzione meramente cautelare diretta a impedire che una determinata attività economica, che presenti connotazioni agevolative del fenomeno mafioso, possa comunque contribuire a realizzare un utile strumento di appoggio per l'attività dei sodalizi criminali**, e non necessariamente una funzione ablativa (prevista nel sistema normativo come eventuale e ancorata a ulteriori elementi probatori)".

Ora, se adeguatamente replicata in contesti analoghi una impostazione del genere potrebbe via via assurgere a **modello di un intervento giudiziario più flessibile e in grado di intercettare forme di infiltrazione criminale meno "spesse" in ambito economico-impresoriale che altrimenti rimarrebbero fuori dall'orbita delle misure patrimoniali**. E in questa direzione vanno letti altri due snodi argomentativi del medesimo provvedimento, anche se invero bisognosi di adeguate verifiche critiche che qui non è possibile sviluppare.

#### 3.1 Ambito applicativo.

Anzitutto, per quanto riguarda i presupposti "sostanziali" della misura sospensiva, il Tribunale precisa che "non costituisce ragione scriminante (...) la circostanza che vi possa essere una convergenza dei vantaggi, economici e non, tra impresa agevolatrice e soggetto agevolato, apparendo viceversa tale coincidenza di interessi del tutto usuale nell'ipotesi del comma 2 dell'art. 34 cit., in quanto **un soggetto economico, anche in una condotta agevolatrice, è sempre mosso dall'intenzione di soddisfare propri interessi, si potrebbe dire a costo della condotta agevolatrice**, che talora, di per sé, può costituire un motivo per l'accrescimento dei vantaggi del soggetto agevolatore". Insomma, **i giudici prendono atto che la linea di confine tra l'upper world dell'economia lecita e l'under world degli interessi criminali è molto sfumata, mobile**, e che ai fini dell'applicazione del provvedimento sospensivo occorre restringere il campo valutativo all'accertamento di un dato oggettivo (il nesso di strumentalità agevolativa tra una specifica attività economica e gli interessi dei

mafiosi), e di uno soggettivo (ossia la consapevolezza da parte di chi ha agito per l'impresa "della qualità del soggetto agevolato e dei fini che si propone"). Rimane solo sullo sfondo, quale terreno eventualmente da esplorare a mezzo della stessa amministrazione giudiziaria, il generale assetto degli interessi dell'intera organizzazione aziendale rispetto agli interessi perseguiti dai soggetti in "odor di mafia". Aspetto, questo, che per la verità si presterebbe ad essere considerato anche dal duplice punto di vista dei **possibili risvolti penalistici per le persone fisiche operanti a nome dell'impresa e della connessa responsabilità da reato dell'ente**.

In secondo luogo e di conseguenza, il Tribunale osserva che il provvedimento sospensivo non può estendersi indistintamente a "tutto il patrimonio riconducibile direttamente o indirettamente a un determinato soggetto", bensì deve riguardare esclusivamente "quelle determinate attività economiche" che agevolano interessi criminali: ne deriva, ad esempio, che "non potrà essere accolta una richiesta di sospensione temporanea nei confronti di una persona giuridica fondata sull'unico presupposto che il suo legale rappresentante è soggetto che, con altre attività economiche, ha agevolato il sodalizio". Anche stavolta la precisazione è tutt'altro che superflua, perché **contribuisce a configurare più nitidamente la misura sospensiva alla stregua di un vero e proprio "bisturi" utile a operare selettivamente nelle attività economiche prese in considerazione, a maggior ragione quando si tratta di organizzazioni aziendali articolate che fanno capo a gruppi imprenditoriali complessi**. Vero è, d'altra parte, che residua una certa vischiosità concettuale e operativa derivante dall'impiego di un linguaggio e di strumenti originariamente congegnati dal legislatore del 1992 avendo come riferimento principale le persone fisiche e non le persone giuridiche, un *gap* che la creatività pretoria può ridurre solo in parte e che il legislatore del 2011 del Codice antimafia ha rinunciato a colmare (a proposito: non era meglio tenersi la denominazione *Sospensione temporanea* invece dell'inespressivo e replicante *Amministrazione giudiziaria* che peraltro rischia di generare maggiore confusione con le classiche misure del sequestro e della confisca?)

#### 4. Il "nuovo corso della società" e il provvedimento di revoca.

Come già accennato, dopo poco più di cinque mesi il Tribunale **dispone la revoca** del provvedimento di sospensione, con decreto del 23 settembre 2011. Prima di illustrare le ragioni di tale scelta, è bene rammentare in sintesi le strade percorribili alla scadenza dei primi sei mesi di amministrazione giudiziaria secondo la previsione normativa. Ebbene, in questa fase l'autorità giudiziaria ha di fronte quattro opzioni: **a) revocare la sospensione**, se sono cessate "le condizioni in base alle quali è stata applicata"; **b) revocarla** ma "con riserva" disponendo il "**controllo giudiziario**", ossia l'obbligo per un periodo non inferiore a tre anni a carico del titolare dell'attività economica di comunicare tutti gli atti gestionali e dispositivi di valore non inferiore a euro 25.000; **c) rinnovare la sospensione** (per non più di due volte e per un periodo complessivamente non superiore a dodici mesi) se invece "permangono le condizioni" predette; **d) disporre la confisca** dei beni "che si ha motivo di ritenere siano frutto di attività illecite o ne costituiscono il reimpiego".

Nel caso in esame, quindi, il Tribunale ha imboccato la via – per così dire - più “liberatoria” nei confronti dell’impresa societaria, e cioè una **pura e semplice revoca** del provvedimento, ritenendo che **“la procedura abbia raggiunto il suo scopo” e cioè quello di “sterilizzare” l’azienda e la sua attività economica dal contagio mafioso**. Più in particolare, i giudici rilevano che “il nuovo corso impartito dalla società al proprio metodo organizzativo possa già in questo momento comportare una tranquillizzante prospettiva sul venir meno di quelle pesanti infiltrazioni che avevano motivato l’adozione del provvedimento”. Vale la pena, a questo punto, accennare ai contenuti specifici di tale “nuovo corso” societario. Possiamo riassumerli in due operazioni fondamentali: **a) prima la sospensione e poi il licenziamento** non solo dei dirigenti direttamente coinvolti nelle relazioni con i soggetti mafiosi, ma anche di quelli rimproverabili per mancato controllo, fino alla sostituzione dei vertici gestori; **b) l’adozione di un nuovo modello di organizzazione** ex dlgs 231/01, congegnato proprio per prevenire le “intrusioni mafiose” nell’area aziendale rivelatasi più esposta, ossia la selezione dei fornitori dei servizi di smistamento e distribuzione.

## 5. Una storia a lieto fine (?)

Dal nostro punto di vista, parrebbe scontato che l’intera vicenda giudiziaria fin qui sommariamente esposta (benché bisognosa di ulteriori verifiche critiche sul piano tecnico-giuridico) sia confortante almeno su un doppio versante: **si è riusciti a colpire efficacemente il “portafoglio dei mafiosi”, al contempo salvaguardando un’attività economica rilevante**. Ma, in realtà, non si può esser sicuri che un simile giudizio sia largamente condiviso, posto che è diffuso un modo di pensare secondo cui la lotta contro le infiltrazioni mafiose nell’economia va condotta soprattutto, se non esclusivamente, con l’incameramento statale dei beni ritenuti di illecita provenienza. E del resto, le autorità di governo hanno negli ultimi anni alimentato sistematicamente questa credenza, snocciolando a più non posso numeri a raffica di sequestri e confische per celebrare le “magnifiche sorti e progressive” del contrasto ai patrimoni mafiosi. Non è da escludere, poi, che gli stessi apparati di *law and enforcement* in qualche modo finiscano per essere influenzati da tale modo di vedere: soltanto il sequestrare e confiscare patrimoni e financo intere aziende, infatti, incrementa le *performances* dei rispettivi uffici e la relativa reputazione pubblica. Mentre **altre tipologie di intervento – come appunto la temporanea amministrazione giudiziaria di un’azienda seguita da un suo “riallineamento” e quindi da una celere revoca – risultano poco attraenti** per chi è chiamato a selezionare oculatamente i settori più promettenti nei quali investire tempo, uomini e mezzi. In altre parole: che nel procedimento di prevenzione patrimoniale nei confronti di una grande azienda non si sia pervenuti alla confisca potrebbe esser considerato addirittura un mezzo infortunio giudiziario su cui è preferibile non soffermarsi.

Un insieme di fattori, in ultima analisi, hanno relegato questo affilato e duttile strumento di intervento giudiziario ai margini delle politiche giudiziarie contro le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, tanto da far sorgere l’enigmatico dubbio – preso a prestito da Crespi che lo sollevò circa mezzo secolo addietro per il reato di false comunicazioni sociali – se l’istituto in questione **“è poco conosciuto perché poco applicato, o poco applicato perché poco conosciuto”**. Enigma che probabilmente ha paralizzato anche il

roboante legislatore del c.d. “Codice antimafia”, dal quale era legittimo aspettarsi (tra l’altro) un sostanzioso affinamento dell’esangue disposto normativo, piuttosto che un mero *restyling* lessicale di imponderabile portata semantica.

## **6. Prospettive: misure patrimoniali, modelli di organizzazione e prevenzione “partecipata” tra pubblico e privato contro la criminalità organizzata.**

Se dovesse prender piede nel resto del paese un modello di intervento giudiziario contro le infiltrazioni mafiose nell’economia del tipo di quello che sta affermandosi a Milano, a ben vedere potremmo trovarci di fronte a **un fenomeno in qualche modo riconducibile a un trend più generale nell’ambito della prevenzione dei reati, della sicurezza e dell’ordine pubblico**. Si allude al fatto che nel nostro sistema, come in altri, si fa sempre più strada l’idea che **l’autorità statale non può ormai fare a meno di condividere in varia misura l’attuazione delle politiche di controllo della criminalità con altri attori pubblici e/o privati**: per ragioni economiche (sostenimento dei costi), ma anche quale riflesso di una lenta e chiaroscurale trasformazione della stessa *governance* del rischio criminale nelle democrazie contemporanee. Un esempio distante dai nostri temi ma nondimeno significativo è costituito dalla sicurezza negli stadi, ove alle società calcistiche sono affidate funzioni e responsabilità prima riservate esclusivamente alle autorità pubbliche. E una filosofia analoga ispira, per certi versi, il sistema della **responsabilità da reato degli enti**, laddove pone al riparo dalla sanzione le persone giuridiche che *motu proprio* hanno adottato ed efficacemente attuato un *compliance program* idoneo a prevenire i reati.

Ebbene, forse azzardando, potremmo inquadrare entro la comune cornice della **“sicurezza partecipata” tra pubblico e privato nel campo della “profilassi aziendale” contro le infiltrazioni mafiose** sia una più diffusa **applicazione di tipo “prescrizionale” dell’ex Sospensione temporanea**, sia l’adozione da parte delle imprese di **specifici modelli di organizzazione ex 231/2001, in sintonia con il recente inserimento dei delitti di mafia nel catalogo dei reati-presupposto**.

Non a caso, nella vicenda milanese qui esaminata, i due mondi, quello della prevenzione giudiziaria e quello della prevenzione aziendale, sono entrati in contatto e hanno interagito al fine di fortificare le difese contro possibili “ricadute” dell’impresa.

Certo, non si ha ancora notizia di iniziative “forti” intraprese, ad esempio, dalle associazioni imprenditoriali nazionali per sollecitare le aziende a dotarsi di modelli di organizzazione muniti di protocolli adeguati a sostenere la sfida della prevenzione antimafia. Ed è un vero peccato, perché su fronti analoghi, come quello della lotta al “pizzo”, abbiamo invece assistito negli ultimi anni a un ammirabile protagonismo di Confindustria.

**Speriamo che non sia il sintomo di una grave sottovalutazione del rischio “criminalità organizzata” a cui è sottoposto permanentemente il sistema delle imprese nel nostro paese, al sud come al nord.**