

**COMITATO PER LO STUDIO E LA PROMOZIONE DI ATTIVITA' FINALIZZATE AL
CONTRASTO DEI FENOMENI DI STAMPO MAFIOSO E DELLA CRIMINALITA'
ORGANIZZATA SUL TERRITORIO MILANESE ANCHE IN FUNZIONE DELLA
MANIFESTAZIONE EXPO 2015**

Quarta Relazione Semestrale

Aprile 2014

a cura dei membri del Comitato: **Luca Beltrami Gadola, Nando dalla Chiesa** (presidente),
Maurizio Grigo, Ombretta Ingrassi, Giuliano Turone

e con la collaborazione di **Merinunzia Loporchio** (supporto tecnico e coordinamento interno) e
Andrea Zolea (ricercatore, stagista).

INDICE

PREMESSA GENERALE.....	pag. 3
-------------------------------	---------------

PARTE PRIMA

1. Ancora su Expo e controlli. Il caso Infrastrutture Lombarde	pag. 3
2. Appalti e metodi. E suggerimenti inascoltati	pag. 6
3. Una proposta di control management (accantonata)	pag. 8

PARTE SECONDA

1. Premessa	pag. 9
2. Il commercio a Milano e il rischio mafioso	pag. 9
3. La paradossale evidenza di un fenomeno invisibile	pag.11
3.1 La lacuna di conoscenza	pag.11
3.2 L'emersione del fenomeno	pag.13
4. Gli attuali strumenti di prevenzione	pag.18
5. Raccomandazioni	pag.22
5.1 Monitoraggio	pag.22
5.2 Prevenzione	pag.25
6.Recenti tendenze del commercio milanese. Il “contorno” dell’Expo	pag.27
6.1 Case vacanza e bed & breakfast	pag.27
6.2 Il divertimento notturno	pag.28
6.3 Associazionismo culturale e prostituzione	pag.29
7.Due problemi strutturali	pag.29
7.1 Le feste di via	pag.29
7.2 Le sale giochi	pag.31

PARTE TERZA

Conclusioni e proposte	pag.32
-------------------------------------	---------------

PREMESSA GENERALE

Questa quarta Relazione semestrale ribadisce l'attenzione del Comitato di esperti antimafia istituito dal Sindaco di Milano nel novembre 2011 verso la multiformità della presenza e del rischio mafiosi nella vita cittadina. Essa segue le Relazioni dell'agosto 2012, del maggio 2013 e del febbraio 2014 (quest'ultima secretata, come si dirà più sotto). E affronta in termini più ampi un tema già presente in misura diversa nelle precedenti relazioni, quello del commercio. Più precisamente: se nella prima Relazione si era dedicata una specifica attenzione alla vicenda dell'Ortomercato e nella seconda si era gettato l'allarme sulla pressione operata dai clan sul settore commerciale (e in particolare su alcuni suoi comparti) attraverso gli incendi, in questa Relazione la questione del commercio viene affrontata in forma più sistematica e generale.

In una prima parte si considerano le ragioni strutturali, procedurali e amministrative che espongono il settore nel suo insieme a un certo livello di rischio, e in particolare di riciclaggio dei capitali criminali, fornendo suggerimenti e indicazioni di intervento. In una seconda parte si considerano invece questioni più specifiche e si delinea il rischio assai concreto che prenda vita, nel settore ricettivo e del divertimento in genere, un "contorno" dell'Expo di impronta illegale e destinato, se non contrastato adeguatamente, a mettere radici durevoli nell'economia terziaria della città.

Al tempo stesso si è ritenuto di fare precedere e seguire questa trattazione da doverosi richiami, anche di fatto, alla complessiva questione Expo, affidata espressamente alla attenzione del Comitato sin dall'atto della sua istituzione. Richiami resi tanto più necessari dalla diffusione di orientamenti (già paventati a suo tempo dal Comitato) volti ad abbassare le soglie praticate di legalità in funzione di prevedibili urgenze operative.

PARTE PRIMA. A PROPOSITO DI LEGALITÀ E DI EFFICIENZA

1. Ancora su Expo e controlli. Il caso Infrastrutture Lombarde

1.- Lo studio sistematico del *modus operandi* dei clan di 'ndrangheta nell'area milanese, messo a punto da oltre un decennio di laboriosi procedimenti giudiziari, ha consentito alla magistratura inquirente e giudicante di definire nel modo seguente le strategie specifiche che hanno consentito in tempi recenti alle associazioni mafiose di infiltrarsi pesantemente, *in punto di fatto*, nella gestione dei cantieri edili:

- intrusione del gruppo mafioso nel cantiere, operata appunto *in via di fatto*, in virtù del metodo mafioso (intimidazione, assoggettamento, omertà, manovre corruttive);
- esercizio di un'autorità *di fatto* sul cantiere da parte di un capo-cosca, che stabilisce a sua discrezione chi debba lavorare in quel cantiere;
- affidamento formale di un lavoro a una ditta cuscinetto, allo scopo che i lavori siano eseguiti dagli uomini di mafia e che il compenso arrivi poi a loro;

- scelta sistematica delle ore notturne per le operazioni maggiormente rischiose, quali gli scarichi di grossi quantitativi di terra inquinata nelle aree pubbliche comunali;
- utilizzo di sistemi di camuffamento e mimetizzazione delle titolarità reali in virtù di stratagemmi di vario genere che sfuggono a controlli *di routine*;
- creazione di una situazione di "caos strumentale" nella gestione del cantiere, in modo che la situazione sia governabile e venga governata solo dal capo-cosca e sfugga di mano ai titolari formali del cantiere.

Tenendo conto di tutto ciò, questo Comitato aveva offerto nella sua prima Relazione (agosto 2012) alcune indicazioni prioritarie relative, in particolare, proprio al versante del controllo preventivo sui cantieri Expo.

In quella Relazione si era tra l'altro indicata come assolutamente ineludibile l'adozione di un meccanismo, anche transitorio (dal 1° agosto 2012 al 1° agosto 2015), che prevedesse un contingente cospicuo di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria selezionati, tra tutti i corpi di polizia, onde poter effettuare accessi e controlli nei cantieri Expo, sia diurni che notturni, con apprezzabile frequenza. Si era sottolineata, inoltre la necessità che i controlli non consentissero alcuna prevedibilità circa l'orario di realizzazione e coprissero le 24 ore, dato che molti dei reati contestati e sanzionati nei procedimenti penali milanesi di 'ndrangheta degli anni 2000 erano stati consumati di notte (per esempio, trasporto abusivo di terra e di materiale da discarica).

Successivamente perveniva a questo Comitato, che ne aveva fatto richiesta, una relazione datata 14 dicembre 2012 redatta da Expo 2015 SpA, nella sua veste di stazione appaltante delle opere riguardanti il sito espositivo. Da tale documento emergeva che le suddette indicazioni erano state sostanzialmente ignorate. Risultava infatti che tra il 1° agosto e il 14 dicembre 2012 vi era stato *unico* accesso del Gruppo Interforze riconducibile ad attività di controllo sui cantieri; accesso verificatosi in data 24 ottobre 2012 e circa il quale non veniva fornita nessuna informazione specifica. Più in generale, risultava che nel corso dell'anno 2012 il Gruppo Interforze, ossia quello previsto normativamente come il più efficace strumento di sorveglianza, aveva compiuto sul sito di Expo 2015 tre soli controlli, distribuiti nelle date 23 maggio, 18 luglio e 24 ottobre.

Tutto ciò è stato doverosamente esplicitato, con una ricostruzione particolareggiata, nella seconda Relazione di questo Comitato (maggio 2013) alle pagine 1-11.

2.- A quel punto il Comitato dava mandato al presidente Prof. Nando dalla Chiesa di incontrare il Sindaco per verificare la congruenza di simili strategie di contrasto con gli obiettivi dell'Amministrazione e anche con la propria stessa funzione. Dopo di che, a seguito di un incontro svoltosi il 9 gennaio 2013, il Sindaco conveniva sull'opportunità di impegnare più direttamente l'Amministrazione comunale nelle attività di controllo sul territorio, naturalmente nei limiti delle proprie competenze.

L'opportunità e urgenza di un impegno di questo tipo veniva confermata dall'esito del sopralluogo (non preannunciato) effettuato il 2 febbraio 2013 da un gruppo di osservatori del Comune su alcune aree interessate dai lavori Expo, precisamente il cantiere di Infrastrutture Lombarde sito in via Daimler, il varco 5 sito in via Triboniano 7, e il Cantiere Expo (detto testa del pesce) varco L1 in

via Cristina Belgioioso. Sopralluogo che aveva evidenziato «condizioni operative e di “vulnerabilità” [...] piuttosto differenziate, con particolare riferimento al movimento terra» (Seconda Relazione, p. 13).

Veniva pertanto elaborata una nuova strategia volta a valorizzare il ruolo della Polizia Locale della città di Milano e, in tale prospettiva, si giungeva a un protocollo di intesa tra il Comune di Milano e gli altri Comuni interessati ai lavori per Expo 2015, così da superare il limite normativo posto alle competenze della Polizia Locale milanese, ovviamente la più attrezzata a svolgere controlli continuativi.

Il giorno 13 febbraio 2013, nella sede di Palazzo Marino, veniva così pubblicamente siglato il Protocollo d'intesa tra il Comune di Milano, il Comune di Rho, il Comune di Pero e il Comune di Baranzate per la realizzazione di interventi di Polizia Locale per EXPO 2015.¹

Tutto ciò è stato doverosamente esplicitato, con una ricostruzione particolareggiata, nella seconda Relazione di questo Comitato (maggio 2013) alle pagine 11-20.

3.- Nei mesi successivi, l'attuazione del piano di prevenzione e controllo originato dal Protocollo d'intesa, da parte del Corpo municipale e nei limiti delle sue competenze, è proseguita proficuamente raccogliendo, sia nei cantieri dell'area espositiva che nei loro immediati dintorni, dati e notizie circa numerose e disparate situazioni *di fatto*. La massa di informazioni e dati così acquisiti ha formato oggetto di una terza Relazione di questo Comitato, datata 29 gennaio 2014. Questa Relazione, di concerto con il Sindaco, è stata mantenuta riservata in quanto si è ritenuto di trasmetterla alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano per quanto di sua eventuale competenza, stanti alcune anomalie riscontrate sui cantieri della cosiddetta “Piastra Expo”.

Nel frattempo tali anomalie, viste anche alla luce della già ricordata situazione di “vulnerabilità” riscontrata nel sopralluogo del 2 febbraio 2013 sui cantieri Expo di Infrastrutture Lombarde (v. *supra*), inducevano il Sindaco, su suggerimento del Comitato, a organizzare un incontro con il Presidente della Regione Lombardia. Nel corso dell'incontro, verificatosi nello studio del Sindaco la prima settimana di dicembre del 2013, il presidente di questo Comitato illustrava le anomalie riscontrate nella gestione dell'area che ricade sotto la giurisdizione di Infrastrutture. Il presidente Maroni si mostrava interessato, dichiarava di voler intervenire e dava appuntamento al prof. dalla Chiesa per il successivo 10 dicembre alle 9.45 in Regione per ricevere informazioni più dettagliate. Sennonché, il giorno 9, rinviava l'incontro per impegni sopravvenuti, dopo di che il presidente di questo Comitato non riceveva più alcuna convocazione o comunicazione.

¹ «Art. 1 -- Le Polizie Locali di Milano, Rho, Pero e Baranzate concorreranno con proprio personale a garantire la puntuale vigilanza sul corretto svolgimento delle attività per la realizzazione di EXPO 2015 e nello specifico in ambito ambientale e di sicurezza del lavoro nei cantieri, compresa la movimentazione delle terre e del materiale di risulta nonché il corretto conferimento degli stessi».

2. Appalti e metodi. E suggerimenti inascoltati

Gli eventi successivi hanno dimostrato che l'allarme partito dal Comitato non era infondato. Il caso Infrastrutture Lombarde finito all'attenzione della magistratura milanese appare esemplare per i meccanismi messi in atto durante tutto il procedimento amministrativo che ha portato alla scelta del contraente.

Il procedimento, ancorché ineccepibile nell'osservanza formale delle disposizioni di legge, si basa infatti su un'interpretazione delle stesse decisamente discutibile, e dai possibili effetti devianti. Come il Comitato ha più volte sottolineato, le fasi nelle quali si verifica l'infiltrazione della malavita organizzata in edilizia e lavori pubblici sono molte. Se ne ricordano qui le tre principali.

La *prima* è la programmazione degli interventi edilizi a partire dalla manipolazione degli strumenti urbanistici, soprattutto nei piccoli comuni. Qui l'infiltrazione si manifesta sin dalle fasi elettorali mettendo in lista e facendo vincere candidati "sensibili" o "vicini" alle istanze dei clan, stabilmente inseriti nei consigli comunali, anche con ruoli assessorili.

Rendere edificabili le aree per decisione politica "amica" è uno dei più semplici sistemi di arricchimento. La cosa non è particolarmente facile nei grandi comuni come Milano, ma certamente lo è nei comuni contermini, dove le operazioni immobiliari offrono, soprattutto nel settore dei grandi centri commerciali, occasioni speculative spesso maggiori che nei grandi centri. L'accaparramento di aree edificabili lungo i contorni dell'area Expo è in tal senso emblematico.

Una *seconda* fase è quella della progettazione, in cui si valorizzano i meccanismi che consentono di favorire i propri amici. Il metodo è quasi banale: commissioni tecniche di valutazione e commissioni aggiudicatrici non sono sottoposti ad alcun controllo e spesso comprendono persone che ricompaiono come membri delle commissioni aggiudicatrici nella fase di appalto. Un ulteriore possibile espediente, che si è purtroppo avuto modo di incontrare *anche in Expo*, sta nella riduzione dei tempi lasciati ai concorrenti per lo studio delle offerte, per effetto di una pubblicazione ritardata dei bandi. In pura linea di ipotesi questo può comportare per soggetti privilegiati la possibilità di conoscere in anteprima gli aspetti essenziali delle opere da eseguirsi, in particolare laddove siano adottate tecnologie innovative delle quali non tutti abbiano sufficiente conoscenza o che siano appannaggio di poche ditte subfornitrici così da trasferire, di fatto, alle stesse una sorta di monopolio occulto che garantisce un vincitore amico.

Inutile notare come una dilatazione degli spazi di arbitrio di cui sopra sia resa possibile soprattutto dall'introduzione di poteri speciali generalmente motivati con l'urgenza operativa. Ragione superiore, questa, di cui talora si fa scudo proprio chi le condizioni dell'urgenza le ha generate.

Indicativo in tal senso proprio il caso di Infrastrutture Lombarde. L'indizione di una sola gara per un complesso di opere talmente ripetitive da essere facilmente frazionate ha consentito da un lato di avere comunque un solo interlocutore più facilmente agevolabile ma ha anche messo il committente nelle mani di un solo contraente senza che ve ne fosse necessità, esponendo la stazione appaltante al rischio, poi verificatosi, che problemi giudiziari dell'appaltatore bloccassero per intero il complesso delle opere che una più accorta suddivisione avrebbe evitato.

Esaminando quel che è successo, e tralasciando per snellezza di ragionamento un'attenta disamina di tutte le metodologie possibili per la scelta del contraente, vale la pena soffermarsi sul sistema

cosiddetto “**Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**” (art. 53, dir. 2004/18; art. 55, dir. 2004/17; art. 21, legge n. 109/1994; art. 19, d.lgs. n. 358/1992; art. 23, d.lgs. n. 157/1995; art. 24, d.lgs. n. 158/1995) cioè il sistema maggiormente usato e, detto per inciso, esplicitamente suggerito dalla Regione Lombardia a tutte le società da esse dipendenti.

Ebbene, quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo:

- a) il prezzo;
- b) la qualità;
- c) il pregio tecnico;
- d) le caratteristiche estetiche e funzionali
- e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto;
- f) il costo di utilizzazione e manutenzione
- g) la redditività;
- h) il servizio successivo alla vendita;
- i) l'assistenza tecnica;
- l) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione;
- m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- n) la sicurezza di approvvigionamento;

Normalmente non tutte le voci del precedente elenco vengono messe in campo ma va subito considerato che dei criteri indicati l'unico realmente oggettivo risulta essere il primo: il prezzo. Tutti gli altri criteri sono oggetto di giudizi più o meno soggettivi, sicché generalmente la valutazione viene affidata ad apposite commissioni di tecnici, con ampi spazi per la manipolazione dei risultati.

All'inizio dell'attività di questo Comitato, esso ebbe alcuni contatti con le strutture comunali addette all'indizione di gare d'appalto. A queste fu fatto presente che il sistema di appalto di cui sopra, ossia quello più normalmente usato, doveva essere fortemente sconsigliato, essendo disponibili sistemi che offrivano maggiori garanzie.

Detta raccomandazione, da trasferirsi per quanto in potere alla stazione appaltante di Expo, restò lettera morta. Essa rientrava fra l'altro in un insieme di suggerimenti volti a correggere le procedure in atto, per garantire più concorrenza e maggior trasparenza, tutti rimasti inascoltati.

Resta infine la *terza* fase dell'infiltrazione della malavita organizzata: quella che avviene nei cantieri durante la fase *esecutiva*. L'attenzione va qui soprattutto puntata sul movimento terra, settore particolarmente controllato dai clan e che si presenta critico soprattutto perché intimamente connesso con il problema dello smaltimento dei rifiuti nocivi. In tal caso il controllo sul territorio è di gran lunga lo strumento di tutela più efficace ma non si devono trascurare anche tutte le indagini

presso cave di prestito o centri di lavorazione degli inerti, indirizzate a controllarne l'attività anche attraverso indicatori indiretti come i consumi energetici.

Né vanno dimenticati i controlli sui bilanci delle imprese appaltatrici, da non limitare a quelli dell'anno della gara ma da effettuare anche sui bilanci degli anni precedenti per valutare sia la consistenza patrimoniale nel tempo sia la natura e i movimenti di debiti e crediti; in sostanza per controllare che non vi siano debitori o creditori particolarmente incidenti in maniera anomala sull'equilibrio economico dell'azienda.

Su questo versante non si è potuto fare nulla per carenza di mezzi di indagine e per ostacoli legislativi in materia di privacy e di segretezza sulle informazioni a tutela della concorrenza; e anche per il timore che il Tribunale Amministrativo Regionale considerasse gli adempimenti da chiedersi alle imprese per sviluppare questo tipo di indagine come un indebito aggravio del contratto di appalto.

3. Una proposta di control management (accantonata)

La prima Relazione semestrale del Comitato mise in rilievo, come si è detto, la necessità che si sviluppasse una piena strategia di controllo del territorio sull'area Expo e sui suoi dintorni e collegamenti funzionali, come condizione per contrastare efficacemente le pressioni delle imprese mafiose sullo svolgimento dei lavori e sulle relative opportunità di affari collaterali. In parallelo alla ridefinizione conseguente dei compiti della Polizia Locale il Sindaco si orientò così verso la creazione di una figura manageriale che assicurasse nell'insieme un'azione strategica di controllo e sorveglianza dell'area e dei lavori Expo. Una figura, cioè, in grado di garantire, in virtù di un'alta specializzazione, tutti i necessari livelli di sicurezza all'opera: sia quelli di legalità nella delicata fase dei lavori sia dopo, nella fase della realizzazione dell'evento, di fronte alle molte esigenze generate dalla presenza di paesi stranieri portatori od oggetto di tensioni politiche, con i conseguenti, rilevanti risvolti di ordine pubblico.

Il Sindaco individuò questa figura manageriale nel generale di Corpo d'Armata dei Carabinieri Carlo Gualdi, già vicecomandante dell'Arma, già comandante a Milano della Divisione Pastrengo. Incaricò il presidente di questo Comitato di sondare riservatamente la disponibilità del generale. Che diede la sua adesione al progetto, incontrando a Milano, in Comune, il Sindaco e il presidente del Comitato in data 22 gennaio 2013.

Successivamente, il 30 gennaio, il generale si incontrò con l'AD di Expo 2015 il dott. Giuseppe Sala per definire i criteri della sua collaborazione e per stabilire forme e modi della sua attività di consulenza con la società. Ebbe rassicurazioni circa il gradimento della sua collaborazione e sul fatto che dovesse intendere l'attività come ormai avviata. Il 20 febbraio il generale Gualdi e il dott. Sala si incontrarono in Comune, dove vennero ulteriormente definiti, alla presenza del presidente del Comitato, i lineamenti dell'incarico.

In realtà qualche tempo dopo il presidente del Comitato seppe dal Sindaco che erano insorti dei problemi. Convocato a un incontro con il Dott. Sala e con lo stesso Sindaco, gli venne argomentato dall'AD di Expo 2015 SpA che la società non aveva necessità di questa figura di controllo, la quale sarebbe potuta tornare utile successivamente, durante la manifestazione; ma che nell'immediato la

necessità maggiore era di un sottufficiale o di un ufficiale più giovane disposto a effettuare controlli più quotidiani, di livello meno elevato ma più incisivo ai fini della tutela della legalità nei cantieri. Il generale Gualdi venne informato dei mutati orientamenti di Expo e collaborò comunque attivamente all'individuazione della figura richiesta, proponendo un maggiore della Guardia di Finanza da lui ritenuto particolarmente adatto alle esigenze dei lavori. Questa proposta non ebbe tuttavia seguito.

Il Comitato si astiene dall'avanzare ipotesi circa le ragioni che portarono nella primavera del 2013 a rinunciare alla figura, progettata dal Sindaco, di un manager della sicurezza e della legalità sull'area Expo. Ritiene però di dovere ricordare questi passaggi in considerazione di quanto emerso successivamente proprio sul piano dei controlli di legalità, delle iniziative assunte di recente dalla magistratura rispetto ai lavori Expo, e anche dei fatti che hanno portato lo stesso Comitato a trasformare la sua terza Relazione semestrale in esposto alla Procura della Repubblica di Milano.

PARTE SECONDA

1. Premessa

Milano è una delle maggiori capitali commerciali europee, senz'altro la capitale del commercio in Italia. Il suo apparato terziario, ampio, diversificato, dinamico, ricco di segmenti di pregio, esprime da decenni un sistema commerciale in cui gli interessi e i capitali mafiosi puntano a inserirsi con decisione. La storia del commercio milanese certifica in effetti una spiccata tendenza di tali interessi e capitali a inserirsi in particolare nel settore dell'ortofrutta all'ingrosso, nel settore del divertimento notturno e, più recentemente, nei settori della ristorazione e della ricezione alberghiera. Questo Comitato si è già occupato di tali presenze nella sua prima Relazione semestrale (Capitolo V: Ortomercato), sulla scia dei lavori della Commissione Smuraglia del '91-'92 e della Commissione dalla Chiesa del '95-'97. A questo Comitato sono stati inoltre offerti importanti elementi di riscontro in proposito (specie sugli investimenti in ristorazione e alberghi) nel corso della audizione del Prof. Ernesto Savona, direttore del Centro Transcrime della Università Cattolica.

2. Il commercio a Milano e il rischio mafioso

La presenza di capitali mafiosi nel settore del commercio, in particolar modo nei pubblici esercizi, è un fenomeno complesso, pervasivo e invisibile allo stesso tempo. Bar e ristoranti svolgono una funzione strategica non solo a fini di riciclaggio del capitale illecito, ma anche a fini di controllo del territorio e di funzione logistica per le riunioni del gruppo criminale o per nascondere la merce trafficata.

Si tratta di un problema che mette a rischio il sano sviluppo del settore e della libera concorrenza e per questo non deve essere ridotto a una questione di sicurezza. Infatti, essendo un problema che

penalizza l'imprenditoria sana, rappresenta una questione di portata più ampia che, come tale, deve interessare la comunità economica nel suo complesso.

A fronte di una notevole quantità di atti giudiziari relativi a inchieste che hanno portato al sequestro di numerosi beni (immobili e aziende), spesso ben sintetizzati in cronache giornalistiche, mancano delle analisi approfondite su come il settore del commercio venga sottoposto alla penetrazione di capitali provenienti dalle attività illecite della criminalità organizzata. Occorre pertanto colmare questa lacuna di conoscenza, analizzando non solo le fonti giudiziarie, ma anche ricostruendo le trasformazioni del settore al fine di individuarne le principali vulnerabilità. Nel corso degli ultimi anni la crisi economica ha portato a una contrazione dei consumi, aumentando la fragilità del comparto. Secondo gli operatori del settore consultati, la liberalizzazione e la semplificazione non hanno comportato i benefici sperati: se da un lato hanno movimentato la situazione, facilitando la nascita di nuove imprese, dall'altro hanno portato anche alla loro chiusura. Inoltre si è assistito a una tendenziale dequalificazione del mercato. Va inoltre sottolineato che la sofferenza del comparto del commercio è aggravata dalla difficoltà di accesso al credito.

Parallelamente alla crisi del settore, si è registrato sul versante della criminalità organizzata un crescente interesse a inserirsi nel sistema economico. Secondo i principali studi sul tema, l'inserimento è avvenuto in diversi modi, come ad esempio tramite l'acquisto di attività imprenditoriali mediante prestanome o il loro rilevamento occulto a seguito di vessazioni del titolare sottoposto a debiti usurari.²

L'analisi delle confische e degli atti giudiziari sembra indicare che la tendenza degli investimenti della criminalità mafiosa nel settore del commercio sia quella di investire i propri capitali avviando o acquistando tante piccole attività (soprattutto nel settore dei pubblici esercizi) piuttosto che grosse realtà imprenditoriali. Tra i vantaggi di questa strategia vi sono la maggiore facilità di mimetizzazione e la minore necessità di competenze tecniche e capacità manageriali (come il movimento terra nel settore edile).

Non vi è alcun dubbio che la difesa del settore commerciale passa attraverso la valorizzazione dell'imprenditoria pulita e l'eliminazione di quella alimentata da capitali illeciti. Chi compra esercizi commerciali per motivi di riciclaggio o chi gestisce un bar per controllare il territorio e gestire i propri affari criminali, per evitare controlli delle forze dell'ordine oppure perché si è concluso lo scopo contingente della sua attività economica, tende a rivendere la società o a cambiare investimento.

La presenza dell'imprenditoria mafiosa nel settore del commercio, non orientata, al contrario dell'imprenditoria pulita, a portare un servizio al consumatore e al territorio, né prevalentemente al profitto, comporta l'inevitabile dequalificazione generale del mercato.

L'attuale amministrazione del Comune di Milano ha posto grande attenzione a preservare gli esercizi di vicinato in quanto riconosciuti come strumento fondamentale per la vivibilità e la sicurezza dei quartieri, come dimostra la speciale sezione delle Norme Tecniche di Attuazione del PGT. La promozione di una cultura economica antimafiosa può senz'altro favorire ancor di più la

² Nando dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano, 2012; Enzo Fantò, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Dedalo, Bari 1999.

valorizzazione delle aree commerciali della città di Milano. In linea con i compiti e gli obiettivi del Comitato, volti a valorizzare e a promuovere l'antimafia sociale, parte delle raccomandazioni della presente relazione sono orientate alla necessità di costruire un modello di sicurezza economica partecipata, che coinvolga tutti, dagli imprenditori ai consumatori.

In sintesi, occorre elaborare degli interventi di ampio raggio per prevenire e contrastare l'infiltrazione criminale nel settore del commercio:

- 1) superando l'ostacolo della difficile individuazione del fenomeno, promuovendo strategie di monitoraggio mediante la promozione di indagini socio-economiche e criminologiche sul territorio;
- 2) aumentando il sistema dei controlli preventivi attraverso l'uso incrociato delle banche dati degli uffici pubblici e migliorando i database;
- 3) promuovendo percorsi di sicurezza economica partecipata attraverso l'elaborazione di progetti di quartiere volti a monitorare e a stimolare attitudini di consumo critico.

3. La paradossale evidenza di un fenomeno invisibile

3.1 La lacuna di conoscenza

Il tema della presenza mafiosa nel commercio si inserisce nel problema più generale delle infiltrazioni mafiose nell'economia, un fenomeno nascosto che si palesa sostanzialmente quando avvengono sequestri di attività imprenditoriali (società o quote societarie) da parte delle forze dell'ordine.

Per questo motivo gli osservatori e gli analisti, per indagare l'infiltrazione mafiosa nel sistema economico, tendono ad affidarsi ai dati relativi ai beni confiscati.³ Tuttavia, se da un lato i dati relativi ai beni confiscati rappresentano l'unico "appiglio" per misurare la presenza della criminalità mafiosa nell'economia, dall'altro lato presentano dei limiti: offrono esclusivamente una visione giudiziaria del fenomeno, ovvero corrispondente alle risultanze investigative e giudiziarie; rappresentano una situazione datata, dal momento che intercorrono alcuni anni tra il sequestro e la confisca; riguardano una variegata tipologia di forme di criminalità organizzata e di soggetti coinvolti.

Occorre pertanto tenere sempre presente che il dato dei beni confiscati restituisce solo una porzione dell'intera realtà, quella che rispecchia l'emersione del fenomeno sulla base delle attività investigative, e che pertanto non corrisponde pienamente al quadro fenomenologico. Esiste, infatti, un significativo "residuo", ovvero un numero oscuro della presenza mafiosa nell'economia, da un lato dovuto alla fisiologica impossibilità da parte delle forze dell'ordine e della magistratura di cogliere tutte le attività economiche collegate alla criminalità organizzata, dal momento che nella maggior parte dei casi si camuffano molto bene grazie all'utilizzo dei prestanome; dall'altro lato attribuibile alla *ratio* che, secondo la normativa, deve guidare la scelta dei magistrati nelle attività di sequestro nella fase investigativa e di eventuale dissequestro nella fase successiva, a procedimento giudiziario avviato, dettate da ragioni di tipo economico (in altre parole devono escludere dal

³ Si veda in particolare il lavoro a cura di Transcrime, *Gli investimenti delle mafie*, 2013, <http://www.transcrime.it/ricerca/gli-investimenti-delle-mafie/>

sequestro tutte le attività che sarebbero antieconomiche per lo Stato). In molti casi le situazioni e le condizioni di locali e società individuate dagli organi inquirenti come riconducibili alla criminalità organizzata non sono tali da rendere conveniente il sequestro (ad esempio, si può trattare di piccole quote di società intestate a prestanome, esercizi in affitto in cui il proprietario delle mura nulla ha a che vedere con l'organizzazione criminale, etc..).

Va pertanto considerato che i dati dei sequestri e delle confische rappresentano una sottostima della presenza della criminalità mafiosa nell'economia, in quanto esiste tutta una fetta di attività imprenditoriali collegate alle mafie, che hanno una significatività economica, ma possono sfuggire al controllo penale, oppure che non hanno una rilevanza economica e come tali non vengono sequestrate. Quest'ultime, tuttavia, - è bene sottolinearlo - pur non avendo un peso economico, rappresentano comunque un importante tassello del mosaico della presenza mafiosa nell'economia: in sostanza si tratta di attività che, pur non avendo una particolare rilevanza sul piano dell'attività giudiziaria, sono utili per l'analisi sociologica e quindi per la conoscenza del fenomeno.

Date le premesse sui limiti che presentano i dati sui beni confiscati, per superare le difficoltà di fronte all'obiettivo di cogliere le dimensioni e le articolazioni del fenomeno è necessario procedere in due modi:

- da un lato operare un'analisi documentale degli atti relativi ai sequestri e alle confische, al fine di raggiungere un'analisi dettagliata di ciò che emerge dalle risultanze investigative, ottenendo in questo modo il maggior numero di informazioni possibile rispetto a ciò che è stato effettivamente accertato in passato (sebbene non sia possibile, come vedremo, individuare delle tendenze univoche e specifiche);
- dall'altro lato operare delle analisi di contesto per individuare quali possano essere le vulnerabilità del sistema economico e quindi come esso possa offrire delle opportunità di inserimento da parte dei capitali mafiosi.

Il Comitato ha cercato di orientarsi incrociando queste due prospettive con l'intento di tracciare l'inizio di un percorso di analisi, utile a trovare delle strategie di risposta efficaci non solo da parte delle autorità predisposte, ma anche dell'intera comunità sociale ed economica.

Si è pertanto proceduto con l'analisi di alcune aziende confiscate e intervistando alcuni osservatori privilegiati, tra cui operatori del settore del commercio e organi inquirenti. Si tratta di un tentativo iniziale, a fronte di una scarsità di studi e di ricerche sul fenomeno. L'unico lavoro sul tema riguardante la provincia di Milano è la ricerca *L'espansione della criminalità organizzata in nuovi ambiti territoriali e le sue infiltrazioni nel sistema sociale e nell'attività d'impresa* promossa dalla Camera di commercio di Milano in collaborazione con Assimpredil Ance e il Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, realizzata dal Dipartimento di Studi Giuridici "Angelo Sraffa" dell'Università Bocconi di Milano e coordinata dal prof. Alberto Alessandri, direttore di CREDI (Centro di Ricerche Europee sul Diritto e la Storia dell'Impresa "Ariberto Mignoli"), in collaborazione con la dott.ssa Eleonora Montani e la Prof.ssa Melissa Miedico.

I risultati, che fra qualche mese saranno disponibili, offriranno un importante approfondimento del fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel sistema economico, così come emerge dalle investigazioni e dai procedimenti giudiziari dal 2000 al 2010, e permetteranno al Comitato di elaborare in modo più puntuale le riflessioni presentate in questa sede.

La presente relazione segnala quindi la lacuna di conoscenza del fenomeno che andrebbe, come sottolineato nelle raccomandazioni finali, monitorato maggiormente, al di là e a prescindere dai

risultati investigativi, attraverso studi complessi e multidisciplinari, utili a porre le basi per individuare delle soluzioni che non solo affrontino il problema della sicurezza economica, ma anche quello delle trasformazioni del commercio e del suo fondamentale ruolo per lo sviluppo del territorio. Difendere il commercio dalle mafie significa valorizzare il territorio e far sì che i negozi di vicinato e i pubblici esercizi continuino a svolgere la loro funzione di controllo e coesione sociale.⁴

3.2 L'emersione del fenomeno

Dall'analisi delle principali fonti istituzionali (Direzione investigativa antimafia, Direzione distrettuale antimafia, Commissione Parlamentare Antimafia) è evidente che la Lombardia costituisce storicamente una delle regioni italiane più interessate dall'investimento di capitali mafiosi. Tra le "categorie economiche maggiormente a rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata", riportate nella sezione dedicata alla Lombardia della relazione della Commissione Parlamentare Antimafia del 2008, sono segnalati anche alcuni comparti del commercio (vedi box 1). In questo settore, secondo alcune fonti consultate, l'interesse più recente sarebbe indirizzato verso panetterie, outlet di dolci, negozi di pezzi di ricambio di automobili.

Box 1 - Categorie a rischio infiltrazione criminalità organizzata

- costruzioni edili attraverso piccole aziende a non elevato contenuto tecnologico, che si avvalgono della compiacenza di assessori ed amministratori locali amici e si infiltrano negli appalti pubblici;
- autorimesse e commercio di automobili;
- bar, panetterie, locali di ristorazione;
- sale videogiochi, sale scommesse e finanziarie;
- stoccaggio e smaltimento rifiuti;
- discoteche, sale bingo, locali da ballo, night clubs e simili (che implicano possibilità di conseguire ingenti incassi e di fare "girare" droga);
- società di trasporti;
- distributori stradali di carburante;
- servizi di facchinaggio e pulizia;
- servizi alberghieri;
- centri commerciali;
- società di servizi, in specifico, quelle di pulizia e facchinaggio.

Fonte: Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari,

⁴ Sulle funzioni economiche, sociali, territoriali e culturali del commercio si veda Sandro Danesi, *Occasione commercio. Il commercio come fattore di sviluppo del territorio e dell'occupazione*, Franco Angeli, Milano, 2009

Secondo l'ultima relazione sulle attività della Guardia di finanza, la maggiore attività di sequestro di beni e capitali illeciti, pari a 900 milioni di euro, è avvenuta nelle Regioni del Centro Nord e ha riguardato soprattutto: appalti di grandi opere ed edilizia, ciclo del cemento e smaltimento dei rifiuti speciali, vendita all'ingrosso ed al dettaglio, ristorazione ed attività ricettive, oltre a settori particolarmente "sensibili", come le sale gioco ed i compro oro.”⁵

Nella relazione annuale della ANBSC sono riportati i dati delle confische fino al dicembre 2012: a livello nazionale su 1708 aziende confiscate, 471 appartengono alla categoria commercio ingrosso e dettaglio e 173 alla categoria alberghi e ristoranti; in Lombardia le aziende confiscate sono 223 su 1186 beni confiscati. La relazione del Comitato Antimafia del maggio 2013, sulla base dei risultati della ricerca effettuata dal Centro di ricerca Transcrime dell'Università Cattolica di Milano sugli investimenti della criminalità organizzata, riportava che in Lombardia “circa il 25% delle confische è rappresentato da imprese e immobili propri del settore del turismo e della ristorazione (voce Alberghi e Ristoranti); pari incidenza è riconosciuta alla voce Commercio ingrosso-dettaglio: più del 50% delle aziende confiscate in Lombardia afferisce a questi due settori”.

Le macrocategorie in cui sono raggruppate le società confiscate e su cui si sono basate le conclusioni della ricerca condotta da Transcrime includono un'ampia pluralità di tipologie di attività e pertanto tale livello di aggregazione e di analisi è riduttivo ai fini di una comprensione dettagliata e approfondita del fenomeno, limitandosi a offrire delle mere indicazioni generali e non permettendo di cogliere le tipologie esatte di esercizi commerciali infiltrati e del tipo di organizzazione criminale coinvolta. Inoltre, l'ampio arco temporale a cui si riferisce il numero complessivo dei beni confiscati (dalla legge Rognoni-La Torre, 1982, al 2012) induce a ipotizzare che i numeri delle confische siano molto inferiori rispetto alla reale e attuale situazione della penetrazione dei capitali mafiosi nel sistema imprenditoriale italiano.

È possibile invece trarre maggiori e più utili indicazioni, analizzando qualitativamente i dati dei beni confiscati piuttosto che considerare solamente il dato quantitativo. Il Comitato ha avuto accesso ai dati relativi a settantaquattro aziende confiscate nel Comune di Milano fino al dicembre 2012 e gestite dalla ANBSC. La ricostruzione che è stata operata si è limitata a registrare la tipologia di bene e il nome del pervenuto per individuare le attività appartenenti al settore del piccolo commercio (esercizi di vicinato e pubblici esercizi). Dalla loro analisi è emerso che si tratta di una pluralità di tipologie talmente ampia da non permettere una generalizzazione utile a rilevare tendenze specifiche. Troviamo esempi di bar tabacchi, alberghi, ristoranti, garage, parcheggi, ma anche di una gioielleria, di una lavanderia, di un negozio di abbigliamento, di una pescheria, di un'edicola (a cui si aggiungono nel 2013 una pasticceria e un solarium). Si tratta tra l'altro di numeri bassi che per questo motivo non possono essere particolarmente significativi in relazione all'obiettivo di cogliere delle indicazioni di tendenza del fenomeno e conseguentemente individuare

⁵“Guardia di Finanza: Tutela dei mercati finanziari, contrasto al riciclaggio, aggressione ai patrimoni della criminalità organizzata, lotta al contrabbando ed al traffico di stupefacenti. “Tutela mercati, contrasto al riciclaggio, al contrabbando ed al traffico di stupefacenti”, Comunicato stampa Guardia di Finanza, 29 gennaio 2014, http://www.gdf.gov.it/GdF/it/Stampa/Comunicati_stamp/Comunicati_stamp_del_2014/Gennaio_2014/info-950073730.html

degli specifici indicatori di rischio. Indicano solamente – dato comunque rilevante - che la criminalità organizzata mostra un orientamento plurimo e variegato di investimenti nel settore del commercio. Il Comitato si propone di approfondire nei prossimi mesi ogni singolo caso e integrare questo materiale con le informazioni estrapolate dalla banca dati che il team di ricerca del Centro Sarfatti dell'Università Bocconi sta costruendo sulla base dell'analisi degli atti processuali raccolti. Questo permetterà di giungere a un quadro completo dei casi di attività commerciali confiscate nella provincia di Milano.

Pur non registrandosi un'attitudine specifica, le attività che sembrano suscitare maggiore interesse da parte della criminalità mafiosa sono i pubblici esercizi, nella maggior parte dei casi acquisiti tramite prestanome.

Sulla base dell'analisi dei beni confiscati non è possibile, inoltre, ricostruire una geografia precisa degli investimenti mafiosi. In altre parole non sembra possibile identificare delle zone precise della città in cui la criminalità mafiosa acquisisce esercizi commerciali. La localizzazione del bene confiscato non è particolarmente utile per capire dove avvengono gli investimenti. Il denaro è fluido: viene fatto circolare laddove si riesce meglio a nascondere per riciclarlo, oppure viene utilizzato per acquisire locali strategicamente utili al controllo del territorio e alla logistica del gruppo criminale. Pur non essendo possibile, sulla base delle analisi della localizzazione dei beni confiscati, operare una mappatura del rischio, si può ipotizzare, in linea con le considerazioni di alcuni operatori del settore intervistati, che quando i clan mafiosi puntano a cospicui investimenti tendono a dirigersi in zone dove sono necessari capitali rilevanti e che permettono una facile mimetizzazione, come ad esempio le zone che presentano quotazioni molto alte del mercato immobiliare (affitti che raggiungono i duecentottantamila euro all'anno).

Box 2 - Professione: prestanome

Le attività di riciclaggio della cosca 'ndranghetista Morabito-Bruzzaniti-Palamara sono emerse a partire dalla metà degli anni novanta, quando nel 1995 erano state sequestrate dalle autorità competenti due società proprietarie di bar, La Vela e Doge srl, e più avanti nel 1997, con l'operazione "Deep cleaning", erano stati sequestrati, oltre ad autorimesse e parcheggi, anche quote di società di bar e ristoranti (bar "Imperial" di via Dogana, il self service "Samagi srl" di piazza Velasca 4, il ristorante self service "Elma service" di via Lepetit 10).⁶

Tra i prestanome comparivano (...) condannato a cinque anni di reclusione e (...) condannato a quattro anni e successivamente assolto in appello. Soggetti che sembrano aver continuato a svolgere lo stesso ruolo di prestanome dato che nel luglio del 2013 la sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano ha emesso nei loro confronti, su richiesta della Direzione distrettuale antimafia, un decreto di sequestro, in quanto possessori di un patrimonio sproporzionato rispetto al reddito dichiarato. Il sequestro ha riguardato beni per un valore di circa sei milioni di euro. Oltre a immobili, sono stati sottoposti a sequestro quote della (...), una s.r.l. titolare delle licenze di un ristorante e di un night club.⁷

⁶ Bonini Carlo, "Mafia spa. Soldi sporchi in centro", Corriere della sera, 10 ottobre 1997; Milosa Davide, "Così la 'ndrangheta conquista Piazza Duomo, il Manifesto, 15 febbraio 2009; De Riccardis Sandro, "Maxisequestro di sei milioni ai prestanome della 'ndrangheta", 11 giugno 2013.

⁷ Decreto di sequestro n.20/13, Ordinanza Tribunale di Milano Sezione Misure di prevenzione, 13 maggio 2013.

Come anticipato nella premessa, l'orientamento della criminalità mafiosa sembra essere quello di acquisire tante piccole attività economiche, piuttosto che grosse realtà imprenditoriali (pur essendoci casi in questo senso). Tale tendenza potrebbe attribuirsi al fatto che i piccoli esercizi offrono una serie di vantaggi:

- si prestano a una maggiore opacità della contabilità;
- permettono di far circolare maggiore liquidità;
- necessitano di bassi investimenti iniziali (per questo ad esempio è più facile trovare la disponibilità di prestanome, dal momento che un investimento di dimensioni non particolarmente elevate può essere plausibile anche rispetto a un tenore di vita non particolarmente elevato e pertanto non suscitare sospetti);
- offrono una certa flessibilità e agilità nella gestione, permettendo di inserire facilmente denaro illecito;
- sono a basso contenuto tecnologico e non necessitano di professionalità specifiche (per questo motivo è più facile trovare maggiore disponibilità di prestanome);
- i bar permettono di inserire macchinette per i videopoker, ambito d'interesse della criminalità mafiosa;
- l'avviamento non presenta particolari difficoltà sotto il profilo delle autorizzazioni;
- permettono una più facile mimetizzazione rispetto a grossi investimenti, ad esempio, in grandi aziende che attirerebbero maggiormente l'attenzione degli organi inquirenti.

Box 3 - Tanti piccoli investimenti

Il clan dei Valle ha investito l'ingente quantità di denaro, accumulato con attività di usura e truffa mediante le macchinette video-poker, in modo diversificato, soprattutto comprando immobili ma anche esercizi commerciali.

La Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano ha confiscato con decreto del 23 novembre del 2012 molti beni, tra cui tre negozi (nel decreto non si fa riferimento al settore merceologico di appartenenza), avendo constatato la sproporzione tra i redditi di Fortunato Valle, e della convivente, e il patrimonio da loro ufficialmente dichiarato.

Secondo il decreto, Fortunato Valle avrebbe comprato tramite la convivente un negozio in via Mille lire pagandolo 50 mila euro in contanti, un altro, individuato tramite un annuncio su Secondamano, in via Marcantonio Dal Re n. 4/6 nel maggio del 2008, pagandolo quaranta mila euro di cui ventimila in contanti, e un altro ancora in via Mac Mahon nel novembre del 2009 al prezzo di cinquanta mila euro.⁸

⁸ Decreto di confisca nei confronti di Valle Fortunato più altri, Decreto n. 220/1, Tribunale di Milano Sezione Autonoma, Misure di Prevenzione, 23 novembre 2012.

Le indagini degli anni Duemila richiamate dalla relazione della Commissione Parlamentare antimafia del 2008 mettevano in luce, così come le operazioni investigative della DDA milanese dei primi anni novanta (es. “Belgio”), la doppia funzione dei pubblici servizi – bar, ristoranti, locali notturni – direttamente o indirettamente riconducibili ai sodali del gruppo criminale: strumenti di investimento del denaro illecito e sedi operative dell’organizzazione.

Significativo al proposito il quadro che emerge dall’indagine “Soprano” del 2006 che rilevò sia le attività illecite del clan ’ndranghetista dei Trovato sia quelle di riciclaggio realizzate tramite prestanome, i quali gestivano numerosi locali pubblici a Milano, discoteche, bar e ristoranti.⁹ Si legge nella relazione della CPA: “Si era così costituita una catena di locali pubblici, in cui fra l’altro lavoravano quasi solo parenti o persone legate alla “famiglia”, che rispondevano ad una pluralità di esigenze: riciclare la liquidità in eccesso, spacciare all’interno di essi o intorno ad essi altra cocaina e usare i locali, al riparo da occhi indiscreti, per riunioni strategiche, alcune delle quali finalizzate a discutere addirittura il reimpiego in grosse attività immobiliari in Sardegna dei proventi della bancarotta di società finanziarie messe in piedi dalle cosche in Svizzera”

La lettura degli atti processuali di indagini più recenti, come “Infinito”, “Redux- Caposaldo”, già richiamata nelle precedenti relazioni del Comitato, e “Platino”, condotta nel gennaio 2014, permette di ricostruire una geografia di pubblici servizi utilizzati dai membri della ’ndrangheta milanese, come luoghi di riunione e incontri di vario tipo e di diverso livello.

Un dato che non può che suscitare inquietanti interrogativi, in quanto la gestione di un locale pubblico o ancor di più la capacità di metterlo a propria disposizione, pur non essendo di proprietà dell’organizzazione criminale, si traduce nel rafforzamento dei principali elementi di forza, nonché obiettivi, delle mafie: il controllo del territorio. Anche il racket dei cosiddetti “porchettari” definito nella Ordinanza di custodia cautelare relativa all’operazione “Redux-Caposaldo” del 2011 «un settore tipico di intervento dell’ndrangheta» risponde a questa finalità, oltre allo scopo di ottenere profitti.

L’attività estorsiva nei confronti dei venditori su strada di alimenti e bevande esercitata nelle zone controllate dal clan dei Flachi tra il 2008 e il 2010 secondo quanto emerso dall’indagine “Redux-Caposaldo”, consisteva, oltre alla richiesta diretta di denaro (dai 200 euro al mese ai 200 euro alla settimana), nell’imposizione dei luoghi di stazionamento dei “camion dei panini” (così chiamati dagli estorsori).¹⁰ Chi non pagava o non obbediva rischiava l’incendio del proprio furgone.

Nelle precedenti relazioni il Comitato ha già affrontato questo problema, inserendo nella seconda relazione il settore dei chioschi tra le categorie a rischio incendio. Tuttavia ritiene importante ribadire in questa sede la necessità di porre attenzione al settore, poiché l’attività di protezione-estorsione dei chioschi notturni rappresenta una pericolosa manifestazione di egemonia territoriale da parte di gruppi ’ndranghetisti.

L’indagine Redux-Caposaldo ha messo in luce gli investimenti del gruppo criminale nei pubblici esercizi (si veda la discoteca De Sade in via Valtellina) e l’ “imposizione-fornitura” della security ai gestori di molti locali notturni, settore che come emerso dall’indagine Platino del gennaio 2014 continua ad attirare gli interessi della ’ndrangheta (vedi più avanti).

⁹ Ordinanza di custodia cautelare emessa il 13.12.2006 a carico di Bubba Rodolfo, Trovato Emiliano, Trovato Giacomo ed altri anche per il reato di cui all’art. 416*bis* c.p. citata in CPA, 2008, p. 198)

¹⁰ Ordinanza di custodia cautelare, N. 37265/08 + 322328/09 R.G.N.R. , N. 9189/R.G.GIP

4. Gli attuali strumenti di prevenzione

Il settore del commercio è stato interessato nel corso degli ultimi anni da processi di semplificazione e liberalizzazione (Decreto Bersani n.144 del 1988) che, nati dalla necessità di semplificare e ammodernare le procedure amministrative per l'attività delle imprese con l'intento di promuovere la concorrenza, la tutela dei consumatori, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese, hanno di fatto reso il settore meno controllabile da parte della pubblica amministrazione. Secondo alcuni operatori del settore intervistati, la liberalizzazione del settore non sembra aver avuto un impatto particolarmente positivo. Se da un lato ha comportato un aumento dell'avvio di attività, si è anche assistito all'aumento della mortalità delle imprese e a una dequalificazione del mercato. In linea generale, la composizione e la geografia del commercio stanno mutando nella misura in cui i negozi di vicinato sono in calo e il settore dei pubblici esercizi è caratterizzato da continui turnover.

Oltre ai processi di liberalizzazione, i mutamenti che sta attraversando il settore sono da attribuire alla sua sofferenza, conseguente alla crisi economica, e anche al crescente inserimento dell'imprenditoria straniera.

Come sottolineato sopra, il settore commerciale più a rischio infiltrazioni mafiose è quello dei pubblici esercizi: un settore molto dinamico, dove circola molta liquidità, meno facilmente controllabile, e che, oltretutto, sta risentendo del calo dei consumi.

Come anticipato, si tratta di un'area con elevati turn over, come mettono in evidenza i numeri. Secondo i dati del dicembre 2012, il numero di attività che sono state avviate in Italia erano 16mila, mentre quelle cessate 23 mila (saldo negativo di 7mila unità). La Lombardia risulta essere la prima regione per presenza di imprese del settore dei servizi di ristorazione (15,4%). A livello nazionale, i bar (codice di attività 56.3 - bar e altri esercizi simili senza cucina) sono 146.230. Di questi la maggior parte è composta da ditte individuali (50,8%), un'altra quota da società di persone e il 12,2% sono società di capitale. Anche per i bar il saldo tra avviamenti e cessazioni è negativo: nel 2012 hanno avviato l'attività oltre 8mila imprese, mentre 11.277 l'hanno cessata.

Per quanto riguarda i ristoranti una su due aziende sono ditte individuali. Nel 2012 la nati-mortalità delle imprese di ristorazione ha visto un saldo passivo pari a -4.252 unità (sono nate 7600 imprese e sono morte circa 12000).¹¹ Sul punto è importante ricordare le considerazioni della Fipe (Federazione pubblici esercizi): “Il sorpasso dei ristoranti sui bar avvenuto nel corso di questi ultimi anni è frutto di una evoluzione del mercato che si è accompagnata al cambiamento del sistema delle regole grazie ai quali gli imprenditori privilegiano di qualificarsi come ristoranti per disporre di maggiori gradi di libertà commerciale”.¹²

Dal quadro generale del settore tracciato sulla base dei numeri sopra indicati – crescente numero di ditte individuali e alta nati-mortalità – appare evidente la sua vulnerabilità.

Nel Comune di Milano il settore dei pubblici esercizi è particolarmente sviluppato. A dicembre 2013 la cosiddetta “somministrazione in piano”, categoria dentro la quale sono compresi ristoranti e

¹¹ I dati sui pubblici esercizi a livello nazionale sono tratti da Sbraga L. (a cura di), *Analisi territoriale della nati-mortalità dei pubblici esercizi nel 2012*, Ufficio studi Fipe, Giulia Romana Erba, 2013

¹² *Ibidem*

bar, ammontava a 7247 unità con una distribuzione abbastanza omogenea nelle diverse zone, maggiormente però concentrata nelle zone uno, due, tre e nove (vedi tabella 1).¹³

Tabella 1 Somministrazione in piano - Dicembre 2013

Zona 1	1351
Zona 2	716
Zona 3	897
Zona 4	746
Zona 5	584
Zona 6	650
Zona 7	557
Zona 8	693
Zona 9	823

Il processo di semplificazione del settore ha riguardato soprattutto i piccoli esercizi commerciali. Per ottenere il permesso di avviare, modificare o cessare un'attività commerciale di piccole dimensioni (fino a 250 metri quadri) è necessario presentare per via telematica all'Ufficio SUAP (Sportello Unico per le attività produttive) il modello S.C.I.A. (Segnalazione Certificata d'inizio attività).¹⁴ A differenza delle passate procedure (licenze, concessioni e autorizzazioni), non si tratta più di un atto del Comune, ma di un atto del privato.

L'attività può essere iniziata dalla data di ricezione della ricevuta di avvenuta accettazione della pratica telematica, allorché sia stata verificata la correttezza formale della compilazione di tutte le parti del modulo. Successivamente gli uffici predispongono i controlli delle singole parti riguardanti i requisiti dei locali e quelli personali, secondo quanto previsto dagli art. 13, 57 e 58 della L.R. 27/2009, affidandoli a ciascun ente competente. Come già sottolineato nella prima relazione del Comitato, i controlli sulle informazioni relative ai requisiti morali (scheda 2 del modulo S.C.I.A.) sottoscritte dal titolare dell'attività, dal legale rappresentante e dal socio e membro dell'organo di amministrazione (per le società ai sensi dell'art. 2 DPR 252/1998, "Validità e ambiti soggettivi della documentazione antimafia") vengono eseguiti a campione.

¹³ Dati forniti dal settore Attività produttive del Comune di Milano.

¹⁴ Per maggiori informazioni sui moduli e le modalità di trasmissione e sulle procedure di controllo si rimanda alla Prima Relazione semestrale del Comitato Antimafia e alla sezione "Fare impresa" del sito del Comune di Milano <http://fareimpresa.comune.milano.it/>

Il Comune di Milano riceve una media di cento segnalazioni al giorno. Il 90% di questi è compilata non direttamente dal soggetto titolare della certificazione, ma da intermediari accreditati sulla base di un protocollo d'intesa tra il SUAP e le principali associazioni di categoria e alcuni ordini professionali (vedi tabella 2).

Tabella 2 Associazioni e ordini accreditati per trasmissione S.C.I.A.

Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa
Unione Artigiani della provincia di Milano
Confcommercio Imprese per l'Italia
Confartigianato
Unione Nazionale Professionisti Pratiche Amministrative
Consiglio notarile di Milano
Ordine dei consulenti del lavoro
Associazione nazionale consulenti del lavoro
Ordine dei dottori commercialisti
Compagnia delle opere Saronno

Ai fini di prevenzione antimafia la procedura della S.C.I.A. non presenta potenzialità di grande rilevanza. Sicuramente essa risulta molto utile per quanto riguarda l'accertamento dei requisiti dei locali e di quelli professionali, poiché i controlli vengono eseguiti efficacemente sulla situazione dichiarata. L'accertamento, invece, in senso antimafia non può che limitarsi alla verifica dei requisiti morali previsti dall'art. 71, commi da 1 a 5, del D.L.vo 59/2010 (tabella 3) e che non sussistano "cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art.10 della legge 31 maggio 1965 n. 575 (antimafia), con evidente scarsa efficacia rispetto alla possibilità di individuare situazioni in cui, come spesso accade, vengano utilizzati dei prestanome, che ovviamente hanno i requisiti morali richiesti (vedi tabella 3). Ciò emerge evidentemente dall'analisi di alcuni beni sequestrati alla criminalità organizzata la cui S.C.I.A. era formalmente corretta e i requisiti morali erano presenti, dato che il bene era intestato a un prestanome.

Tabella 3 Requisiti morali

Deve dichiarare di essere in possesso dei requisiti morali di cui all'art. 4, comma 1 della Legge regionale n° 29 del 21 settembre 2007, come sottospecificati. Non possono esercitare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande coloro che:

a) sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, salvo che abbiano ottenuto la riabilitazione;
--

- b) hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo;
- c) hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per reati contro la moralità pubblica e il buon costume o contro l'igiene e la sanità pubblica, compresi i delitti di cui al libro II, titolo VI, capo II, del codice penale; per delitti commessi in stato di ubriachezza o in stato di intossicazione da stupefacenti; per reati concernenti la prevenzione dell'alcolismo, le sostanze stupefacenti o psicotrope, il gioco d'azzardo, le scommesse clandestine e la turbativa di competizioni sportive; per infrazioni alle norme sui giochi;
- d) hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, due o più condanne, nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività, per delitti di frode nella preparazione o nel commercio degli alimenti, previsti da leggi speciali, compresi i delitti di cui al libro II, titolo VIII, capo II, del codice penale;
- e) hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro la persona commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione;
- f) sono sottoposti a una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 "Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità", e successive modificazioni, o nei cui confronti è stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 "Disposizioni contro la mafia" e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero sono sottoposti a misure di sicurezza.

Inoltre, può anche verificarsi il caso in cui i titolari dell'esercizio che hanno presentato la S.C.I.A. abbiano una condanna in primo grado e che non essendo questa definitiva, siano in possesso dei requisiti morali necessari. Tra l'altro, "non devono dichiarare il possesso dei requisiti morali i titolari delle quote societarie".

È pertanto evidente che la procedura attraverso cui è possibile avviare un'attività commerciale fino a 250 mq. non sia sufficiente a prevenire l'apertura di un'attività commerciale da parte di soggetti legati alla criminalità mafiosa.

Constatata la poca utilità della procedura della S.C.I.A. in senso antimafioso, va messo in rilievo che la banca dati del SUAP raccoglie una serie di dati che potrebbero risultare molto utili per individuare situazioni di sospetto di infiltrazioni mafiose nel commercio, se adeguatamente incrociato con informazioni relative ai soggetti che presentano la S.C.I.A. provenienti da altre banche dati.

In questa direzione andavano i suggerimenti offerti nella prima relazione del Comitato. Da allora è stato compiuto un importante passo in avanti per impulso della Commissione consiliare antimafia del Comune di Milano. Con la delibera n. 892/2013 del 10/5/2013 è stata approvata la modifica dell'organizzazione degli uffici del Comune di Milano volta alla "integrazione delle competenze della Direzione centrale Entrate e lotta all'evasione con assegnazione delle competenze in materia

di ‘Attuazione e gestione delle attività finalizzate a prevenire e impedire la realizzazione di operazioni di riciclaggio sul territorio del Comune di Milano’.

Tale modifica e integrazione permetterà al Comune di adempiere alle nuove normative in materia di riciclaggio che prevedono all’art. 10 tra i destinatari delle norme antiriciclaggio anche gli Uffici della Pubblica amministrazione che, come gli altri destinatari, devono collaborare attivamente ai fini dell’adozione delle misure previste e devono adottare “idonei e appropriati sistemi e procedure in materia di obblighi di adeguata verifica della clientela, di segnalazione delle operazioni sospette, di conservazione dei documenti, di controllo interno, di valutazione e di gestione del rischio, di garanzia dell’osservanza delle disposizioni pertinenti e di comunicazione per prevenire e impedire la realizzazione di operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”. Le modifiche hanno l’obiettivo di dotarsi di una struttura che permetta di mettere in atto un “progetto avente come obiettivo la creazione di un modello di organizzazione che incrocia una serie di dati, molti dei quali già in possesso dell’Ente o che ha ricevuto dall’Agenzia delle entrate o da altre P.A., al fine di ottenere una serie di indicatori che permettano di evidenziare i fattori di rischio, come ad esempio una correlazione di dati che tende ad identificare il pericolo che attività commerciali possano essere strumenti per il riciclaggio”.

Il progetto di incrocio delle banche dati includerà anche i dati in possesso del SUAP.

5. Raccomandazioni

Come già sottolineato, il tema delle infiltrazioni mafiose nell’economia è un problema che deve riguardare la comunità intera, dalla pubblica amministrazione ai principali operatori economici fino ai consumatori, poiché l’inquinamento dell’economia ha un impatto negativo sullo sviluppo socio-economico del territorio. La presenza di capitali mafiosi nel commercio ha inevitabilmente degli effetti di dequalificazione dei mercati, poiché le società supportate da soldi illeciti affrontano meglio i periodi di crisi e non si pongono in un’ottica competitiva.

La difesa dell’economia non può essere lasciata alla sola magistratura, i cui mezzi nel contrasto delle attività lecite della criminalità organizzata non sono ovviamente così forti e incisivi come nel contrasto delle attività illecite. Ancor più che in altri settori di intervento contro la criminalità organizzata, occorre integrare l’approccio strettamente investigativo-giudiziario con un’ottica più ampia, ideando una metodologia di sicurezza economica partecipata, che faccia leva sul senso di responsabilità della classe imprenditoriale e dei consumatori.

Le raccomandazioni che il Comitato avanza in questa sede si collocano in tale direzione, proponendo delle strategie che combinino attività di monitoraggio e di prevenzione nel settore del commercio, in particolare dei pubblici esercizi.

5.1 Monitoraggio

Riprendendo i suggerimenti avanzati nella prima relazione del Comitato laddove si scriveva:

“Una parte dell’attività necessaria per impostare nella maniera più efficiente l’analisi delle correlazioni coincide con quella già indicata nelle pagine precedenti: monitorare e analizzare le confische (e i sequestri) di aziende per comprendere quali siano stati i meccanismi che hanno permesso l’infiltrazione, quali le sue caratteristiche e quelle dei soggetti che vi hanno preso parte.

La comprensione puntuale dell'accaduto si pone, infatti, come primo presidio per l'attività di prevenzione alla quale il Comune è primo interessato."

A seguito del lavoro del Comitato qui riportato, è apparsa evidente la necessità di suggerire di spingere l'attività di analisi e monitoraggio oltre le indicazioni sopra suggerite.

- Se da un lato occorre approfondire l'analisi dei beni confiscati nel settore del commercio, così come è stato suggerito nella prima relazione ed è stata condotta finora dal Comitato con i risultati sopra esposti, dall'altro lato è necessario avviare un'attività di monitoraggio partecipata di più ampio respiro. La società sta già mostrando l'esigenza di svolgere questo tipo di attività, come mettono in luce alcune iniziative, quali ad esempio la ricerca promossa da Confcommercio volta "ad indagare il livello di sicurezza e il contesto di legalità in cui operano gli imprenditori del commercio, del turismo e dei servizi con attività a Milano e nei comuni della provincia", basato su questionari spediti agli associati (i risultati saranno disponibili fra qualche mese); la ricerca "Un Quartiere per la legalità" svolta dal giornale *Terre di mezzo* nel quartiere Isola con il supporto metodologico della società Codici ricerche.

Il Comitato suggerisce che l'attività di monitoraggio venga organizzata affidando un ruolo di promozione ed esecuzione ai Distretti Urbani del Commercio (DUC).

I DUC, previsti dall'art. 5 della L.R. 2.2.2010 N. 6, sono definiti come ambiti territoriali caratterizzati dalla presenza di addensamenti commerciali nei quali soggetti pubblici e privati sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione e valorizzazione delle risorse del territorio, per accrescerne le attività, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività, proponendo interventi integrati nell'interesse comune dello sviluppo economico, sociale e ambientale. Alla guida dei DUC vi sono le istituzioni, gli enti e le associazioni più rappresentative del territorio. Essi offrono dunque un luogo ideale dove mettere a tema i problemi del territorio non solo relativi a questioni come gli orari dei negozi, le aree pedonali, ma anche questioni più complesse e meno visibili, come l'inquinamento economico da parte della criminalità mafiosa, poiché riguardano tutti coloro che abitano il territorio.

Nella Deliberazione GC n.1566/2013 del 2/8/2013 di approvazione della partecipazione al V Bando della Regione Lombardia "Distretti del commercio verso Expo 2015" per i distretti Brera, Giambellino, Isola, Navigli, Sarpi e Galleria, la Giunta ha valutato che "i Distretti devono sempre più diventare elemento trainante della promozione del territorio e strumento di regolamentazione condivisa dei fenomeni e dei tempi della città; i Duc si stanno configurando come luogo privilegiato di idee e di iniziative di partner pubblici e privati, ove condividere accordi finalizzati a far convergere tutti i soggetti interessati su soluzioni pattizie per temi importanti per la città".

Grazie al supporto finanziario dell'ultimo bando regionale, stanno nascendo le figure dei manager di distretto con l'obiettivo di far evolvere la "governance dei DUC da modello gestionale di tipo volontaristico a modello gestionale di tipo professionale" e di "rafforzare il legame tra azioni e obiettivi del governo del Distretto".

Nei progetti di realizzazione elaborati dal Duc sono considerati centrali, oltre alle questioni della competitività dell'offerta, gli aspetti relativi alla funzionalità, attrattività e vivibilità dell'ambito di

pertinenza. Molto spazio è rivolto al marketing territoriale finalizzato a valorizzare le peculiarità della storia e del contesto socio-economico del singolo distretto.

Cruciale e al tempo stesso innovativo sarebbe inserire tra le questioni affrontate dagli organismi di *governance* dei DUC il problema dell'interesse mafioso per i pubblici esercizi e sviluppare, all'interno della progettualità dei DUC, dei percorsi di analisi e monitoraggio del territorio con la finalità ultima di comunicare all'esterno e ai potenziali fruitori del territorio e quindi dei consumatori, un'immagine del territorio "pulita". L'obiettivo è rendere più attrattivo il distretto nella misura in cui si attuano politiche di marketing del territorio in senso antimafioso. L'etichetta di legalità sembra infatti attirare sempre più giovani. L'ottica da cui si muove la raccomandazione qui presentata è di far diventare l'antimafia una chiave importante per lo sviluppo economico del territorio locale. Si tratta di una strategia che può rivelarsi molto efficace da un punto di vista di ritorno di reputazione del territorio. Un marketing territoriale che sia efficace non può che essere etico e non può esimersi dal prevedere iniziative in senso antimafioso, con l'obiettivo di difendere non solo l'imprenditoria onesta da concorrenze sleali ma anche i consumatori che inconsapevolmente favoriscono gli imprenditori mafiosi e indirettamente anche le loro attività illecite.

Il Comitato propone che ai Distretti Urbani venga affidato il compito di stilare delle linee guida per un'attività di monitoraggio delle attività commerciali presenti nel territorio.

Va sottolineato che le attività dei DUC prevedono già lavori di monitoraggio che riguardano la dinamica dei flussi dei clienti del distretto, utili a individuare al meglio le esigenze della domanda. Pertanto essi hanno già sviluppato delle significative conoscenze del territorio commerciale che costituirebbero una risorsa molto utile al fine di estendere le attività di monitoraggio anche al problema delle infiltrazioni mafiose. Questa estensione del monitoraggio ad altre dimensioni problematiche del settore si inserirebbe bene all'interno dello spirito di sperimentazione, di innovazione e anche di ricerca, che dovrebbe animare i DUC (un operatore del settore intervistato ha sottolineato che i DUC dovrebbero essere dei "laboratori di idee").

L'attività di monitoraggio promossa dai DUC dovrebbe prevedere delle iniziative sul medio e lungo periodo che prevedano delle attività di ricerca con tempi lunghi, ma anche e soprattutto dei monitoraggi rapidi, poiché il settore è in repentino mutamento e quindi esige uno sguardo sempre aggiornato.

Le linee guida potrebbero prevedere:

- l'inserimento nella formazione dei manager di distretto dei moduli finalizzati a: 1) renderli consapevoli di eventuali rischi di inquinamento mafioso del "proprio" territorio e capaci di riconoscere i segni della presenza mafiosa, anche quando è più sotterranea e invisibile, come nei territori di recente colonizzazione; 2) stimolarli ad attivare iniziative volte a incentivare il consumo critico utili a favorire la condanna economica dei soggetti che alimentano le proprie attività tramite soldi illeciti;
- la promozione di studi e ricerche a livello locale sulla presenza di capitali illeciti nel settore del commercio, coinvolgendo tutti i portatori di interesse e le realtà associative e universitarie che nel comune di Milano si occupano di temi relativi alla criminalità organizzata. Le attività di studio/monitoraggio potrebbero prevedere:

- la realizzazione di questionari di vittimizzazione dei commercianti;
 - indagini sulla percezione del fenomeno attraverso questionari online da promuovere attraverso il sito del DUC;
 - il censimento continuo degli esercizi commerciali nei settori più a rischio in sinergia con le forze dell'ordine e il settore attività produttive del Comune di Milano individuando delle strategie basate sul modello delle "segnalazioni sospette";
 - analisi di contesto per individuare degli indicatori di vulnerabilità socio-economico presenti nel territorio;
- l'attivazione di un numero verde al quale i commercianti possano segnalare situazioni di difficoltà economica (quindi a rischio usura che spesso rappresenta l'anticamera della cessione della società al consorzio mafioso);
 - campagne di sensibilizzazione o pubblicità progresso che mettano in relazione il capitale illecito come causa di sottosviluppo, decostruendo l'immaginario secondo cui i capitali mafiosi porterebbero sviluppo economico;
 - l'incentivazione di modalità di consumo critico basati sul modello di "Addio Pizzo".

Si suggerisce che la Regione inserisca nei bandi di finanziamento rivolti ai DUC l'obbligo di destinare una percentuale della progettazione a iniziative antimafia volte alla protezione del settore del commercio dalle infiltrazioni di capitali illeciti.

L'obiettivo dell'attività di monitoraggio è di giungere a una conoscenza approfondita e dettagliata delle modalità di infiltrazioni del commercio: settore, formule societarie prevalentemente utilizzate, tecniche di acquisto, etc., che sia utile a individuare degli indicatori di rischio che permettano di avviare un'attività di prevenzione più efficace e sottoporre a maggior controlli quelle situazioni che hanno dimostrato di essere maggiormente predisposte all'infiltrazione e dove si presuppone siano indirizzati gli interessi mafiosi.

Monitorare e radiografare il più possibile il settore permetterebbe di individuare sempre meglio gli indicatori di rischio e al tempo stesso di aggiornarli continuamente, così da ideare strategie preventive sempre più efficaci.

5.2 Prevenzione

La banca dati del SUAP contiene una serie di dati molto interessanti che possono fornire indizi utili a individuare delle situazioni sospette. Tuttavia, gli operatori che trattano le domande S.C.I.A. non hanno ovviamente il compito di svolgere una funzione di individuazione di indicatori di rischio. Oltretutto, così come è attualmente strutturato, il database non permette di effettuare delle interrogazioni utili a estrapolare degli indicatori di sospetto (come ad esempio individuare tutti gli esercizi in cui vi sono stati elevati numeri di subingresso in tempi ravvicinati).

Date queste premesse, sia l'ufficio che gestisce le segnalazioni certificate, se adeguatamente supportato in termini di risorse umane specializzate, sia il database del SUAP, se adeguatamente modificato, potrebbero rappresentare un efficace punto di osservazione di operazioni di aperture di attività commerciali sospette.

In altre parole, gli uffici addetti alla ricezione dei moduli S.C.I.A. potrebbero essere valorizzati nell'attività di monitoraggio e di segnalazione dell'infiltrazione mafiosa nel settore commerciale.

A tal fine il Comitato suggerisce all'amministrazione pubblica di

- verificare insieme ai tecnici informatici del settore Commercio, SUAP, Attività produttive, la possibilità di inserire all'interno del database un sistema di segnalazione automatica allorquando si verificano situazioni potenzialmente sospette, come modifiche di titolarità dell'esercizio con una cadenza che superi le tre volte in un anno, oppure l'avvio di attività da parte di una persona di età particolarmente avanzata o i cui requisiti socio-anagrafici mal si concilino con le caratteristiche dell'attività avviata;
- per i settori più a rischio (come ad esempio pubblici esercizi) reinserire il controllo dei requisiti morali di tutte le segnalazioni di inizio o modifica di attività commerciale e non solamente per quelle che rientrano nel campione di controllo;
- maggiore controllo nei subingressi;
- stipulare un Protocollo di intesa tra il Tribunale di Milano e il Comune di Milano che preveda:
 - l'immediata segnalazione da parte del Tribunale al Comune delle ordinanze di sequestro di esercizi commerciali (sia penali sia preventive) in modo tale che il Settore Attività produttive possa verificare le relative S.C.I.A. o procedure di autorizzazione, prima che la notizia sia diffusa alle agenzie di stampa;
 - la segnalazione da parte della Procura della Repubblica al Comune, allorché in fase di indagine emergano dei collegamenti tra criminalità organizzata ed esercizi commerciali, ma per i quali il magistrato non può procedere al loro sequestro, in modo tale da verificare se la pratica non presenti delle anomalie o altri indicatori di rischio.

- Valutare la possibilità di incrementare il personale dell'ufficio SUAP, compatibilmente con le esigenze organizzative dell'ufficio, inserendo uno stagista o una figura professionale con competenze in materia di criminalità organizzata, che faccia un lavoro di screening dei moduli S.C.I.A. relative ai settori più inquinati, con la specifica finalità di individuare situazioni sospette sulla base di una serie di indicatori di rischio.

- Sensibilizzazione delle associazioni e ordini accreditati per la trasmissione del modulo S.C.I.A. (vedi tabella 2) attraverso ampie e ben strutturate campagne di sensibilizzazione sugli effetti dell'inquinamento mafioso dell'economia sul breve, medio e lungo periodo.

Le raccomandazioni qui riportate rappresentano indicazioni di massima. Il Comitato è disposto a offrire suggerimenti più dettagliati e precisi in termini operativi nel caso l'amministrazione comunale decidesse di realizzare le attività previste nelle raccomandazioni.

6. Recenti tendenze nel commercio milanese. Il “contorno” dell’ Expo

Negli ultimi tempi il commercio milanese ha visto svilupparsi alcune dinamiche di grande interesse e che sollecitano la più alta attenzione da parte degli organi di sorveglianza.

Se ne segnalano qui di seguito alcune delle principali, con l’avvertenza che i dati che vengono sotto riportati sono stati riferiti al Comitato da qualificati operatori delle forze dell’ordine e in particolare della Polizia locale.

6.1.Case vacanza e bed & breakfast

L’evento Expo ha suscitato una certa effervescenza di iniziative volte a sfruttare appieno le opportunità aperte dall’appuntamento. Si è più volte sostenuto che le imprese legate ai clan non avessero interesse o capacità di collocarsi nel cuore delle opere tecnologicamente più avanzate e complesse. E che si sarebbero verosimilmente più orientate a massimizzare gli utili offerti dalle attività di base (movimento terra, forniture, facchinaggio) o di contorno (dalle pulizie al catering). Il concetto di attività di contorno o di corona è in effetti quello che sembra più adatto a spiegare la spinta che si sta verificando in città e più in generale nella grande area Expo. Conquistare la fetta più grande possibile della torta dei servizi che saranno necessari ai clienti dell’Expo: questo appare l’obiettivo dei clan e delle loro imprese. Viene infatti segnalata una pressione elevata, fondata su un forte impegno economico, da parte di gruppi campani (in particolare del salernitano) sul settore alberghiero e di gruppi calabresi sulla fascia degli alberghi a due-tre stelle e sul settore in espansione dei bed & breakfast.

E’ stato spiegato al Comitato come sia in corso una strategia mirata a utilizzare fraudolentemente lo strumento della casa-vacanza. Esso prevede una presenza minima di sette giorni da parte dello stesso ospite. Ristretti gruppi calabresi stanno invece acquisendo case da affittare a rotazione esattamente come camere d’albergo, svolgendo un’attività di contrattazione e di gestione occulta su un parco appartamenti di dimensioni crescente, attività centralizzata se è vero che anche decine di appartamenti appartengono a una stessa persona. Il trucco è di subentrare come subaffittuari senza chiedere il cambio di destinazione d’uso. Il fenomeno, diffuso un po’ in tutta la città e in particolare in centro e vicino alle stazioni della metropolitana, si concentrerebbe però talora in alcune aree specifiche, tra cui viene indicata quella di Piazza XXIV maggio.

Vale qui la pena rilevare che in virtù di una particolarità della legge regionale lombarda i conduttori di bed & breakfast non hanno l’obbligo di emettere ricevuta fiscale (l’ipotesi è che si tratti di attività temporanee), sicché tanto il movimento di denaro quanto il movimento di persone finiscono per sfuggire a una rilevazione ufficiale.

Sarebbe in linea con questa “effervescenza” la recente abnorme crescita -un vero boom- del numero di semi-interrati e di piani interrati che vengono attrezzati a usi abitativi o di ufficio in gran parte in deroga alle norme; talora, così è stato segnalato da pubblici ufficiali, con la compiacenza o addirittura dietro suggerimento di membri degli organismi di controllo.

Ugualmente inquadrabile in questo complessivo progetto di creare il grande “contorno” dell’Expo è anche la costruzione di alberghi dietro cui si intravedono famiglie note per la loro provenienza da ambienti ‘ndranghetisti.

6.2 Il divertimento notturno

Una seconda tendenza che va sottoposta alla attenzione della Pubblica amministrazione cittadina è quella che riguarda il mondo del divertimento notturno, sempre più sistematicamente penetrato o premuto dai clan di stampo mafioso. Sarebbe errato considerare il settore totalmente o maggioritariamente complice delle organizzazioni mafiose. Ma si ritiene che queste ultime, in forme e con gradi di profondità diversi, siano riuscite a imporre la propria presenza su una scala pressoché generalizzata. Nei casi più gravi esse sono di fatto proprietarie dei locali, in cui hanno riciclato parte dei propri proventi illeciti e in cui vengono realizzati dei veri e propri porti franchi, anche per lo smercio di droga. In altri casi esse trovano forme di intesa con i proprietari o gestori degli esercizi, ai quali impongono il personale addetto alla sicurezza dei locali, le forniture di bibite e superalcolici e l’autonegozio da posteggiare all’uscita, laddove la logistica della via lo consenta (si rimanda sul punto più complessivo del controllo degli autonegozi a quanto acquisito con l’inchiesta Redux-Caposaldo, ripresa in alcuni punti essenziali nella Seconda Relazione semestrale di questo Comitato).

Nel mondo del divertimento notturno ha poi fatto la sua comparsa una specie di mafia del tutto originale. Viene chiamata la “mafia dei pierre” di discoteca, dove “pierre” sta per pubbliche relazioni. Si tratta di persone in grado di spostare quote consistenti di clienti da una discoteca all’altra, per percentuali superiori al trenta e perfino al cinquanta per cento. Intorno al turismo d’affari, di moda, di spettacolo, è fiorita cioè una ricca attività di intermediazione organizzativa che sfrutta posizioni di rendita e privilegio (i rapporti con questo o quell’albergo, questo o quell’organizzatore di eventi) per dettare condizioni di “compartecipazione agli utili” agli stessi locali. Si è qui ben lontani dai casi delle leadership giovanili negli orientamenti di costume (anche se alcuni di questi pierre sono giovani). Ci si trova piuttosto davanti a organizzazioni in cui è stata notata una presenza sempre più spiccata di elementi legati ai clan calabresi. Viene fatto presente, tra l’altro, che non sempre le irregolarità e le illegalità dei soggetti di impresa che “offrono” divertimento sono perseguite con la determinazione e il senso di responsabilità più adeguati. Fra tutti si cita il caso di una discoteca (“My Bali”, nella zona di via Padova) alla quale la questura aveva revocato la licenza di somministrazione e di pubblico spettacolo, che ha poi presentato la dichiarazione di Scia come circolo privato ottenendo facilmente l’autorizzazione.

6.3 Associazioni culturali e prostituzione

La questione delle associazioni private rappresenta un terzo punto di novità nello scenario del terziario “ricettivo” o “ricreativo”; forse non in assoluto ma certo per le dimensioni raggiunte dal fenomeno. Nel senso che sempre più spesso i controlli delle autorità preposte verificano l’esistenza di associazioni, talora Onlus (!), che fungono da copertura per luoghi di esercizio della prostituzione, magari circoli di scambisti aperti a single in cambio di tariffe di accesso vertiginose. Si registra dunque la beffa di associazioni “culturali” che beneficiano di sgravi fiscali e al cui interno si svolgono attività illegali.

In proposito va sottolineato come proprio l’evento Expo (per fortuna portatore su tanti piani di frutti virtuosi) tenda già oggi a generare un allargamento del mercato della prostituzione. Se, come è stato scritto anche sugli organi di stampa, è in corso una mobilitazione di prostitute dei paesi dell’est comunitario verso l’area milanese in vista del 2015, è lecito stimare che questo segmento delle attività ricettive e ricreative tenderà a potenziarsi e a nutrirsi in misura del tutto patologica di un sottobosco di corruzioni e complicità. Il Comitato ritiene che le istituzioni cittadine dovrebbero considerare e affrontare il fenomeno con una strategia integrata di prevenzione e repressione, ivi compresa una normativa più incisiva (e controlli più incisivi!) per colpire quelle che sono a tutti gli effetti delle dichiarazioni di “false generalità associative”.

7. Due problemi strutturali

Abbiamo fin qui sottolineato la assoluta attualità del fenomeno del riciclaggio all’interno del sistema commerciale milanese e gli effetti di “trascinamento” (quantitativi e qualitativi) che l’Expo può generare sia sulla complessiva struttura dei servizi illegali sia sulla penetrazione di presenze criminali in servizi legali. Si vogliono ora rappresentare al Sindaco altri due fenomeni che appaiono dotati di una loro specificità e di cui si invita a non sottovalutare le implicazioni ai fini della lotta alla criminalità. Il primo esprime una forte specificità milanese, e può quindi essere risolto con un auspicabile e responsabile intervento da parte della struttura amministrativa. Il secondo esprime invece una forte specificità nazionale, ma rischia di manifestarsi a Milano in forme particolarmente accentuate proprio in virtù della fisionomia socio-economica cittadina, anche contro gli orientamenti dell’amministrazione.

7.1 Le feste di via

Il primo può ricondursi all’esperienza delle cosiddette feste di via. Queste rappresentano in teoria una ricchezza della vita commerciale cittadina, e possono contribuire anche a un positivo innalzamento della socialità nei quartieri e nelle strade in cui si svolgono. In realtà esse appaiono e vengono descritte da molti osservatori, compresi diversi consiglieri di zona, come luogo di aggregazione e certificazione di interessi e comportamenti illegali, al di là della volontà di molti operatori, che ne restano anzi vittime.

La struttura delle feste, i criteri di ottenimento e assegnazione dei diritti di parteciparvi con le proprie mercanzie, i metodi di esazione e pagamento, configurano infatti una rete di relazioni in virtù delle quali alcuni personaggi del commercio ambulante realizzano in modo assolutamente indebito una sorta di signoria territoriale. Succede cioè che l'organizzazione di tali feste venga affidata, per ragioni di "efficienza", a un singolo soggetto imprenditoriale, magari travestito da associazione culturale (torna il tema delle associazioni culturali...). Che questi possa candidarsi con naturalezza, e anche contando su improprie entrate, a gestire tali eventi diventandone il *dominus*, decidendo sia le ammissioni dei commercianti sia la loro disposizione sul terreno sia, infine, le quote da versare a se stesso come corrispettivo dei servizi prestati (organizzazione, logistica, artisti, ecc.). Ne nasce, sia pure in contesti minori, una forma abusiva di controllo del territorio, soprattutto perché il meccanismo si ripete decine di volte nel corso dell'anno e ingenera nel settore la convinzione che per commerciare sul suolo di Milano e in occasioni sottoposte a pubbliche autorizzazioni si debba sottostare a due-tre privati, al di fuori di regole codificate. Che ci possa essere insomma, sotto gli occhi dell'autorità pubblica, un "padrone" del territorio in grado di fissare a suo arbitrio tariffe e condizioni di partecipazione.

E' stato rappresentato al Comitato come questa prassi sviluppi dei movimenti di denaro in nero che non fanno altro che rafforzare la capacità competitiva di tali soggetti. E a sua volta il Comitato non può non sottolineare come il controllo del territorio sia la premessa più favorevole per la nascita di condotte illegali omogenee al tipico modello mafioso. Non appare casuale che in questa logica di arbitrio in una festa di via sia ultimamente comparso e abbia imposto la sua presenza (per attività marginali ma in realtà di controllo del perimetro della festa) un esponente di una nota famiglia di Buccinasco. Recentemente Assessorato al Commercio e Consiglio comunale, anche per impulso del presidente della Commissione consiliare antimafia David Gentili, sono intervenuti per apportare modifiche alla normativa in materia. Alcuni presidenti dei consigli di zona hanno inoltre elaborato proposte di riorganizzazione o di nuova concezione di questo tipo di manifestazioni. Il Comitato ritiene, nella prospettiva tracciata dal suo compito istituzionale, di dovere suggerire quanto segue:

- l'organizzazione di tale tipo di eventi non può diventare occasione per maturare o rafforzare posizioni dominanti nel settore; in caso contrario, oltre alle controindicazioni già segnalate, si avrebbe una spinta artificiale ad aumentarne la numerosità e a mortificarne qualità e significato;
- l'ideazione di tali feste va ricondotta a un organo pubblico, non monocratico, in coerenza con le specificità e le vocazioni di quartieri e ricorrenze:
- soprattutto l'assegnazione dei posti, anche suddivisi in differenti fasce di pregio, e il pagamento del corrispettivo deve avvenire secondo logiche automatiche in un rapporto *diretto* con l'amministrazione, come avviene (per esempio) nel caso dell'acquisto dei biglietti del treno, che non rappresenta certo una forma di relazione particolarmente sofisticata sotto il profilo tecnologico per una moderna amministrazione;
- tanto più il Comitato ritiene di insistere sul punto del controllo del territorio:

a) dal momento che lo schema su descritto per le feste di via non ha equivalenti nelle altre grandi città italiane;

b) dal momento che, una volta che il principio dell' esercizio privato di tale controllo si affermi su scala minore, esso tende facilmente a trasferirsi su scale più ampie, come appare dimostrato dalla vicenda della gara per l'assegnazione della piazza Duomo per il periodo natalizio, il cui esito fattuale sarebbe stato manipolato a beneficio di un gruppo molto presente proprio nelle feste di via.

7.2 Le sale giochi

La diffusione delle sale giochi in città rappresenta una delle maggiori urgenze sul piano amministrativo e sociale. Le sale attive a Milano sono più di venti, ma esse appartengono a diverse categorie, da quelle di bowling a quelle con installazioni di slot machine o di vlt (video lottery terminal). Ed è su quest'ultimo genere che si riscontrano le più forti pressioni a ottenerne sempre nuove aperture.

Il Comitato rinvia con l'occasione alle indicazioni fornite già nel 2008 dalla Relazione della Commissione parlamentare antimafia, nella quale le sale giochi venivano annoverate tra le attività a più alta infiltrazione mafiosa, e sulle quali sarebbe stato dunque necessario esercitare la massima vigilanza da parte delle istituzioni e delle autorità di pubblica sicurezza. E ricorda come il gioco d'azzardo sia sempre stato luogo elettivo di penetrazione degli interessi mafiosi, dalle bische ai casinò (basti ricordare la lotta che si scatenò negli anni ottanta tra gruppi catanesi e gruppi palermitani per il controllo del casinò di Sanremo, e che coinvolse anche ambienti politici milanesi). E questo sia per le opportunità di riciclaggio che esso offre sia per la possibilità di esercizio dell'usura che nascono dalle situazioni personali dei giocatori che vi perdono somme consistenti. Inoltre viene rilevato da specialisti delle forze di polizia come proprio su questo terreno vadano realizzandosi nuovi intrecci di interessi tra clan calabresi e mafia cinese e russa.

Si tratta di uno scenario generale che non ricade ovviamente e necessariamente sui singoli esercizi. Ma che si tratti di un settore a rischio è incontrovertibile. Esso fra l'altro viene messo in forte discussione sotto un altro piano rilevante, quello della ludopatia che ne viene alimentata, specie in una situazione di crisi economica. Numerose tra le maggiori associazioni hanno tradotto questa preoccupazione di ordine sociale in una campagna di opinione nazionale, denominata "Mettiamoci in gioco".

Eppure a Milano sembra che le autorizzazioni all'apertura di sale giochi vengano accordate con una certa generosità, invocando anzi il *dovere* di concederle sulla pura base del certificato penale del titolare della società richiedente. La vicenda recentissima della sala giochi di corso Vercelli-via Cimarosa (che ha dato luogo anche a un'interpellanza parlamentare) è paradigmatica di una situazione allarmante, che richiede ormai una regolamentazione della materia assai più rigorosa e responsabile. In questo caso l'autorizzazione è stata data dalla questura (unica titolare del potere di concessione delle licenze) nonostante una sentenza della magistratura desse ragione ai condomini che si opponevano alla nuova destinazione dell'immobile, e nonostante la nuova legge regionale preveda una distanza minima di 500 metri delle sale giochi dai luoghi sensibili come le scuole, non sussistente nel caso specifico. Il Comune di Milano ha promosso e sta promuovendo un contenzioso legale contro questo orientamento, in ciò sostenuto da alcuni consigli di zona, da associazioni e da

gruppi attivi di cittadini, che nel caso di corso Vercelli si sono riuniti intorno alla parrocchia di San Pietro in Sala, particolarmente impegnata sullo ludopatia.

Il Comitato condivide l'orientamento del Comune per tutte le ragioni su esposte e ritiene che urga una nuova normativa in materia, che assegni anche al Sindaco, oltre che al Questore, il potere autorizzativo, visti i rilevanti e molti temi di governo della città che vi sono implicati.

PARTE TERZA

Conclusioni e proposte

Concludendo questa Quarta Relazione semestrale, il Comitato sottolinea come il raggiungimento di più alti livelli di legalità e il contenimento (o meglio lo scoraggiamento) delle pressioni delle organizzazioni mafiose sia un obiettivo di tipo sistemico. Esso può quindi essere effettivamente e durevolmente conseguito solo se l'insieme delle decisioni pubbliche è volto, in uno spirito di consapevole cooperazione e determinazione da parte di *tutti* i soggetti interessati, a chiudere i varchi alla penetrazione degli interessi mafiosi nella vita pubblica (economica, sociale o politica). Per questo si desidera sottolineare come il sottrarsi a questo dovere primario da parte di singoli enti o soggetti contribuisce di fatto alla praticabilità e al successo di metodi mafiosi e alla costituzione di ambiti sempre più larghi in cui questi possano trovare cittadinanza.

Lavori pubblici, commercio all'ingrosso e al dettaglio (compreso quello ambulante), industria del divertimento, gestione dell'ambiente, sanità, sport, pubblica amministrazione: tutto può diventare illecitamente lucroso per i clan o funzionale alle loro strategie, a causa di distrazioni o sottovalutazioni che già oggi la città paga pesantemente.

Il Comitato non può dunque non rilevare, sulla scorta della sua esperienza, come a più livelli questo impegno dimostri forti asimmetrie di consapevolezza e di determinazione. E come per ragioni di quieto vivere o di superficialità o di "efficienza operativa" persistano zone di disimpegno (o addirittura di diffidenza verso gli obiettivi di legalità) in aree di esercizio di pubbliche responsabilità.

A tal fine, in virtù della sua stessa funzione, il Comitato sottolinea come debba essere invece compiuto ogni sforzo per non sacrificare le ragioni della legalità alle ragioni dell'efficienza. E come, in vista della fase finale dei lavori Expo, risulti giuridicamente abnorme oltre che pericoloso il principio, più volte evocato in contesti diversi, di sottrarre allestimento e funzionamento dei padiglioni ospiti all'osservanza delle specifiche norme antimafia, nel presupposto che tali padiglioni siano concettualmente assimilabili alle sedi diplomatiche dei paesi di appartenenza.

Dovendo indicare, come già in precedenti occasioni, alcune linee di intervento, il Comitato rinvia a quanto già suggerito in dettaglio e sulla scorta di riflettute motivazioni nel Capitolo 4. Ma in generale intende sottolineare l'importanza delle seguenti condizioni, la cui attuazione può

essere spinta, sollecitata o favorita dall'Amministrazione comunale, oppure ne può essere *direttamente* promossa e garantita.

a) Condizioni la cui attuazione può essere spinta, sollecitata o favorita:

- che il controllo del territorio sia oggetto di una strategia di monitoraggio e di intervento assidua, volta a individuare e a contrastare *tempestivamente* ogni nuova dinamica di solidificazione di interessi criminali e di sviluppo di situazioni ambientali a rischio, con particolare riferimento ai settori che hanno visto affermarsi recentemente la presenza dei clan nel tessuto economico milanese (vedi Prima Relazione).

- che a tal fine la prossima Città metropolitana realizzi, anche facendo tesoro di buone pratiche già avviate (ad esempio nel Comune di Corsico), un sistema informatico per il commercio adeguato alla pericolosità delle infiltrazioni mafiose. Vi è cioè assoluta urgenza di un sistema che consenta di 1) rilevare in tempo reale i segnali possibili del movimento e della presenza di interessi mafiosi nelle varie tipologie di esercizi pubblici e nei vari settori merceologici commerciali, per singole aree urbane, e di 2) elaborare criteri di controllo più mirati e incisivi; sembra infatti incongruo che le istituzioni locali non siano dotate di efficaci strumenti di conoscenza di fronte ad avversari in grado di inquinare in profondità una delle maggiori ricchezze economiche e sociali dell'area milanese.

- che l'Amministrazione comunale, già meritoriamente attiva in questo campo, svolga un ruolo primario nel sostenere il vasto movimento nazionale contro la ludopatia e per contenere gli interessi economici legati alla moltiplicazione delle sale giochi; e che a tal fine sostenga le proposte di legge volte a prevedere, in materia, un potere autorizzativo congiunto del Questore e del Sindaco.

b) Condizioni la cui attuazione può essere direttamente promossa e garantita:

- che il sistema degli appalti escluda definitivamente il ricorso al metodo del massimo ribasso, come più volte e con forza richiesto dal Sindaco, e come invece ancora insistono a fare (con inevitabili effetti negativi, come in un recente caso all'Ortomercato) settori della pubblica amministrazione; e che tale esclusione valga anche per le società partecipate dal Comune.

- che l'Amministrazione comunale prosciughi ogni area di arbitrio e di abuso nelle feste di via ricorrendo ai normali criteri di gestione e controllo consentiti con facilità dalle nuove tecnologie.

- che si dedichi attenzione primaria allo sviluppo di quello che, descrivendo le strategie dei clan, è stato su definito "il contorno dell'Expo". Si tratta infatti - ovviamente quando ci si riferisca specificamente alle attività malavitose - di un'area di economia illegale che non sparirà certo con la conclusione dell'Expo ma che rimarrà ben operativa, con tutte le conseguenze del caso, nei sistemi complessivi della ricezione e del divertimento, con grave nocimento per gli interessi collettivi della città e per quelli di categoria degli operatori onesti.

Grati per l'attenzione, i componenti del Comitato

Luca Beltrami Gadola, Nando dalla Chiesa (presidente), Maurizio Grigo, Ombretta Ingrasci, Giuliano Turone