



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 177

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni  
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL PROFESSOR STEFANO MASINI

SEGUITO DELL'ESAME E APPROVAZIONE DI UNA PROPOSTA  
DI RELAZIONE SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E  
SULLA TRASPARENZA NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA

178<sup>a</sup> seduta: martedì 26 aprile 2022

Presidenza del presidente *f.f.* GRASSO

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

– GRASSO (*Misto-LeU-Eco*), senatore . . . Pag. 3

## Audizione del professor Stefano Masini, capo area ambiente e territorio della Coldiretti

PRESIDENTE:

– GRASSO (*Misto-LeU-Eco*), senatore . Pag. 3, 9,  
10 e *passim*CANTALAMESSA (*LEGA*), deputato . . . . . 9LANNUTTI (*Misto-IdV*), senatore . . . . . 12*MASINI, capo area ambiente e territorio della**Coldiretti . . . . . Pag. 3, 9, 10 e passim*

## Seguito dell'esame e approvazione di una proposta di relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia

PRESIDENTE:

– GRASSO (*Misto-LeU-Eco*), senatore . . .Pag. 14, 15MIRABELLI (*PD*), senatore . . . . . 14CANTALAMESSA (*LEGA*), deputato . . . . . 14

## Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE:

– GRASSO (*Misto-LeU-Eco*), senatore . . .Pag. 15

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia – Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LEU; Misto-MAIE-PSI-FacciamoEco: M-MAIE-PSI-FE; Misto-Noi Con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: M-NCI-USEI-R-AC; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Europa verde-Verdi Europei: Misto-EV-VE; Misto-Manifesta, Potere Al Popolo, Partito Della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: Misto-M-PP-RCSE Misto-Minoranze Linguistiche: Misto.Min.Ling.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,14.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Comunico che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Mi corre poi l'obbligo di rammentare ancora una volta le garanzie che sono state stabilite in Ufficio di Presidenza allorquando vi siano consulenti oppure senatori e deputati impegnati a seguire da remoto. In tali circostanze, tutto il personale di supporto presente in Aula e collegato in video, nessuno escluso, è vincolato al rispetto della segretezza di quanto dichiarato.

Il Presidente è sempre in condizione di poter valutare di interrompere il collegamento audio con i poli remoti. Qualora ciò non accada, è bene rammentare sempre che coloro i quali seguono in videoconferenza sono censiti dalla Commissione, con tutto ciò che ne discende in termini di responsabilità per la divulgazione e per la comunicazione a terzi di quanto emerge in seduta.

#### **Audizione del professor Stefano Masini, capo area ambiente e territorio della Coldiretti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Stefano Masini, capo area ambiente e territorio della Coldiretti.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, l'audito ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possono essere divulgate.

Al termine dell'intervento possono prendere la parola, in ordine di prenotazione, senatori e deputati per porre quesiti.

Do la parola al professor Stefano Masini.

MASINI. Signor Presidente, illustri commissari, sia pur di fronte a un consesso ampiamente competente e a conoscenza dell'evoluzione del sistema delle agromafie, tenterò di sviluppare qualche ragionamento e di rispondere ad alcuni quesiti, che sono stati anticipati dagli Uffici della

Commissione, su uno dei temi che, a mio avviso, resta peraltro marginale, se non inserito all'interno di un più preciso contesto.

Perché, in un periodo di accentuata crisi, le filiere agroalimentari diventano suscettibili di più ampio interesse dei sodalizi criminali? Possiamo ripetere in sintesi le ragioni: la facilità di conseguire dei guadagni illeciti, il riciclaggio dei proventi, il controllo del territorio, specialmente attraverso il controllo delle stesse modalità di fornitura delle prestazioni di lavoro, con l'emersione del caporalato.

Ancora, l'allestimento del territorio agricolo come una silente pattumiera per quanto riguarda la destinazione illecita dei rifiuti, la promozione, soprattutto in questo periodo, di energie rinnovabili attraverso dei facilitatori che operano sul territorio, creando le condizioni di un vero e proprio mercato di acquisizione dei titoli fondiari. Infine, la nazionalizzazione di prodotti provenienti dall'estero attraverso il lucro derivante dalla vendita dei prodotti *made in Italy*.

Credo sia importante sottolineare che, tra i reati, l'usura si presenti soprattutto in questa fase come quello emergente in termini di diffusione, perché prelude al subentro della conduzione di attività in difficoltà. Molti imprenditori decidono di rivolgersi ad associazioni criminali per ripianare l'esposizione debitoria; a questo fa seguito la successiva partecipazione a quote o capitali delle società. Quindi, trattasi di un reato *spia* molto importante per indicare l'evoluzione della fenomenologia di infiltrazione criminale.

Potremmo fare anche un calcolo sulla base dei dati raccolti con l'Osservatorio per la criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare, con il quale Coldiretti accompagna le sue osservazioni, riflessioni e iniziative. Se assumiamo, come dato medio, che il 15 per cento delle oltre 700.000 imprese agricole abbia avuto necessità di ricorrere a usurai per una somma di 30.000 euro, in un anno il *business* derivato dall'usura in agricoltura sarebbe pari a poco più di 3 miliardi di euro.

Considerando l'interesse medio sui prestiti, del 10 per cento al mese, quindi tenendo basso questo riferimento, noi avremo un valore del 120 per cento, che ci consente di fissare l'ammontare del capitale restituito a oltre 7 miliardi di euro. È una cifra, sostanzialmente argomentabile, la quale compone, sulla base dei lavori dell'osservatorio e di EURISPES, il fatturato complessivo delle agromafie, che quest'anno stimiamo in leggera flessione, intorno a 23,5 miliardi di euro; sostanzialmente, il 10 per cento del volume della redditività mafiosa.

Quanto a nuove e vecchie attività, sulle vecchie chiaramente non entro, ma tra le nuove mi permetto di segnalare la contraffazione di prodotti fitosanitari. È un tema molto importante. Al di là della rilevanza economica, facendo un calcolo minimo, il costo medio di un litro di prodotto contraffatto è di 15-20 euro; venduto a 80-100 euro, che è il valore di mercato, produce un reddito elevatissimo, pari a oltre 50-60 euro. Si stima che siano 50.000 tonnellate di prodotto in circolazione, con delle conseguenze sia di sicurezza per i lavoratori impiegati nell'erogazione di queste sostanze sia per quanto riguarda la salute dei prodotti alimentari.

Solo un cenno, non ai rifiuti, su cui questa Commissione avrà ampie conoscenze, ma ad un tema che cito soltanto per titolo, nel caso qualcuno dovesse esserne interessato: i gessi di defecazione, che sono una categoria di ammendanti disciplinati dalla legge e come tali consentiti nell'uso. Purtroppo, attraverso una facile manipolazione dei materiali in origine, cioè nel ciclo di impresa, questi sono utilizzati come fertilizzanti, al di fuori di qualsiasi elemento di controllo, cioè senza formulari di identificazione, senza tracciabilità. Questo ha portato, da ultimo, a quella importante iniziativa di polizia giudiziaria a Brescia, con circa 5.000 ettari di terreno interessato.

Vi è poi il tema della plastica, che coinvolge indirettamente, ancora una volta, il settore alimentare. Oggi, per poter commercializzare gli alimenti, abbiamo bisogno di sacchetti bio compostabili e riutilizzabili. Riteniamo, sulla base di studi e ricerche, che i sacchetti disponibili presso gli ambulanti e nei mercati rionali non siano in regola.

Questo costituisce anche ulteriore elemento di concorrenza sleale, perché noi dobbiamo costruire il nostro sistema competitivo anche tenendo conto del *dumping* che l'illegalità produce a danno delle nostre imprese.

Un rapido accenno al tema del caporalato, che non è soltanto lo schiavismo, purtroppo deprecabile e noto, ma è anche quello dell'organizzazione di sistemi di rete con consulenti del lavoro, con dirigenti degli uffici provinciali. Ciò apre al tema, a mio avviso importante, legato alla capacità dei sodalizi criminali di sfruttare tecniche, competenze e conoscenze di professionisti e apre il tema degli illeciti per quanto riguarda la gestione dei proventi europei.

La Politica agricola comune consente di mobilitare, con l'ultima riforma 2022, nel periodo 2023-2027 circa 50 miliardi di euro: sono sette miliardi di euro all'anno, che è una cifra immensa. In parte tali fondi sono legati al cosiddetto primo pilastro, cioè aiuti diretti.

Gli aiuti diretti sono sostanzialmente dei titoli cartolari, cioè dei beni immobili registrati, iscritti in un sistema di contabilità di AGEA e redistribuiti sulla base dell'aspettativa, che ciascun agricoltore ha, sulla base della ricostruzione degli ettari ammissibili.

Molto semplice il calcolo: titolo, superficie, ammissibilità. Eppure, il livello quantitativo e qualitativo delle frodi è molto elevato, attraverso una serie di comportamenti che, a prima vista, sono abbastanza semplici nella descrizione: falsa attestazione di titoli di conduzione, fittizia costituzione di aziende agricole, attestazione di operazioni inesistenti relative a strutture aziendali, indebita percezione di contributi concessi in ragione di particolari metodi di produzione.

Anche qui bisognerebbe aprire la parentesi dell'interesse, che oggi in alcune aree si ha, a sviluppare l'agricoltura biologica, cui la nuova politica agricola destina, in aggiunta alle normali risorse, 90 milioni di euro (ad esempio con l'ultima riforma).

Tra i comportamenti fraudolenti, cito ancora l'illecito impiego di terreni di proprietà di ISMEA, l'istituto che ha in gestione il patrimonio fondiario per sostenere iniziative di giovani.

Leggendo i quesiti che sono stati posti, ad esempio sull'utilità delle procedure per il rilascio delle informative di comunicazione antimafia, occorre ampliare la conoscenza del quadro con ulteriori elementi. Credo sia utile acquisire il dato proporzionale tra il numero degli agricoltori che chiede l'aiuto e la misura del contributo. Noi oggi abbiamo una deroga, com'è noto a questa Commissione, fino a 25.000 euro, al di sotto della quale la certificazione non viene richiesta. In precedenza, cioè prima del 2017, questo contributo era pari a 150.000 euro.

Cosa accade, quindi? Che si verifica un ingorgo amministrativo. Mi sia consentito approfondire anche l'assoluta inefficienza del sistema, perché poi i premi vengono erogati con il silenzio assenso, che, per una procedura antimafia, è quanto di più paradossale possibile.

Noi consentiamo all'AGEA e agli organismi pagatori l'interrogazione della banca dati del Ministero. Poiché, rispetto al carico delle domande (in numero di 750.000, e poi vedremo gli esoneri, se interessa il dato più in particolare) la banca dati non riesce a dare delle risposte, si attendono 30 giorni e si allega la dichiarazione di silenzio assenso.

Rispetto a questo sistema, sul quale sollecito una riflessione, dovremmo tener conto che, sul totale delle domande presentate nel quadriennio che ho potuto censire (2014-2017), il 93 per cento delle domande irregolari ricade nelle cinque Regioni del Sud, che hanno organizzato degli organismi pagatori di carattere regionale. Lì, quindi, non risponde più AGEA, ma il sistema territoriale.

Qui solo in parte esistono dei protocolli d'intesa per attività semplici come il monitoraggio satellitare. I terreni agricoli sono sotto gli occhi di tutti, non possono essere occultati. Tuttavia, leggere dei dati dove è errato il censimento del terreno rappresenta una facile e deprecabile elusione. Poi, se prendiamo a riferimento le tre grandi operazioni condotte dai Carabinieri in materia di illecita percezione dei contributi europei, qui si notano elementi di distanza tra l'obbligo della certificazione antimafia, magari di un piccolo agricoltore, e le evidenze.

Con l'indagine Cerere ci siamo domandati come sia possibile che l'indebito percettore sia risultato nel numero di una pluralità di soggetti privi dei requisiti, in quanto gravati da misure di prevenzione personale e condannati per delitti di criminalità organizzata. Dov'è che il sistema si è inceppato?

Dov'è che il sistema, messo a fuoco con l'operazione Nebrodi, che ha coinvolto 86.000 ettari e 24 Comuni, si è inceppato? Si è inceppato nel momento in cui, dalla lettura delle carte, e qui mi riaggancio a quello che dicevo, emerge che non è tanto l'agricoltore a dover essere condannato, sanzionato e fatto oggetto di misure di reclusione, ma sono i soggetti intermediari, cioè la rete di collegamenti con cui i sodalizi criminali costruiscono queste fattispecie più complesse sul piano amministrativo.

Non vi è, infatti, alcun controllo degli organismi pagatori regionali e alcun controllo dei centri di assistenza agricola. Esiste una realtà sommersa di mediatori tra l'agricoltore e la pubblica amministrazione che opera diversamente dai centri di assistenza agricola delle grandi organiz-

zazioni agricole, che hanno dei sistemi di controllo interni molto rigorosi. L'altra grande operazione condotta nel 2020 in Puglia, denominata Grande Carro, mostra che questi soggetti diventano l'interfaccia di funzionari delle Regioni, asseverando la conformità di titoli.

Quindi non basta, come accaduto con il decreto-legge n. 13 del 2022, incrementare le sanzioni per illecita percezione. Occorre in primo luogo prevedere un rafforzamento dei controlli. Qui ricordo che il reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare, che ha competenza esclusiva per l'Arma e quindi complementare alla Guardia di Finanza, conta cinque reparti e non copre tutto il territorio.

In secondo luogo, occorre prevedere un sistema più adeguato di certificazione, al di là dei sistemi in essere. Sembra più efficace l'invio della notizia ad AGEA e agli organismi pagatori delle indagini in corso da parte delle procure o che sia magari la Direzione nazionale antimafia a farsi tramite del coordinamento di tutte le informative di soggetti, che siano anche semplicemente indiziati, notificando l'informativa all'organismo pagatore, che immediatamente sospende.

Questo crea una comunicazione privilegiata, senza chiaramente andare a colpire un numero di produttori tale da rischiare l'ingolfamento della macchina. Se è vero che i pagamenti che vanno da 10.000 a 20.000 euro riguardano 43.000 soggetti, sono 43 milioni legati a questi soggetti, a fronte di 612.000 domande. Se andiamo a prendere i pagamenti che vanno da 50 a 100 milioni, potrebbero essere gestibili, perché essi riguardano un numero di persone non superiore a 7.000. Ciò significa che, sulle grandi cifre degli aiuti, sarebbe possibile fare delle istruttorie molto significative e puntuali.

D'altra parte, nel passaggio dalla mafia rurale alla mafia finanziaria e quindi da un sistema parassitario a uno imprenditoriale, da un metodo che fa impiego di violenza a un metodo che predilige la corruzione, noi abbiamo anche altre realtà importanti che dovrebbero essere oggetto di attenzione, come quella dei grandi mercati ortofrutticoli (Milano, Fondi, Latina), di cui spesso si è parlato e che sono stati oggetto anche di importanti operazioni.

Tuttavia, non abbiamo poi visto misure adeguate. Non abbiamo neanche il lettore ottico delle targhe degli automezzi che entrano in un mercato, che rappresenterebbe un primo elemento di tracciabilità del traffico, visto che una delle caratteristiche dei sodalizi criminali è la gestione delle imprese di trasporto, imponendo agli agricoltori di utilizzare ditte specifiche e impedendo agli altri autotrasportatori di effettuare delle commesse di viaggio senza autorizzazione. Quindi, almeno si traccino le targhe in questi grandi mercati.

A livello di studio, sempre come Osservatorio in collaborazione con EURISPES, noi abbiamo anche tentato di misurare la permeabilità del sistema agroalimentare alla criminalità organizzata che si sviluppa nelle diverse province del Paese. L'obiettivo non è definire la presenza della criminalità, perché non ne avremmo chiaramente la capacità, ma descrivere o tentare di descrivere il potenziale di vulnerabilità del settore.

Quindi, l'attenzione è stata rivolta agli aspetti caratteristici del territorio, alle modalità di sviluppo dell'agricoltura, alla tipologia delle imprese, piuttosto che sui caratteri delle organizzazioni, la forza intimidatrice e le reti relazionali. L'obiettivo è guardare l'agroalimentare dal punto di vista del criminale.

La prima ricognizione è riservata alle debolezze strutturali del settore: frammentazione delle imprese a discapito della forza contrattuale, che produce prezzi bassi che portano ad una situazione di illegalità diffusa; la stagionalità del ciclo dei prodotti; l'incidenza del rischio biologico; una domanda anelastica.

Sulla base di questi fattori rigidi gli imprenditori agricoli sono sottoposti facilmente a pressioni e condizionamenti. Si tratta di operazioni commerciali attraverso il meccanismo dei prezzi. Qui ricordo – anche se, di recente, risulta pratica commerciale sleale – il sistema delle aste al ribasso; operazioni logistiche legate al trasporto; operazioni lavorative, con il contrabbando della manodopera, e finanziarie, con l'occultamento di proventi illeciti.

Una serie numerosa di indici (ne abbiamo rilevati 56) è divisa in nove gruppi, che presentano delle corrispondenti dimensioni della permeabilità: strutture economiche e peso della filiera; livello di produttività; forma giuridica delle imprese; mercato del lavoro e tipologie contrattuali; mercato dei capitali e accesso al credito; transazioni immobiliari; reati *spia* associati alle produzioni agricole; reati economici riguardanti i prodotti agricoli e denunce per associazioni mafiose.

Ne emerge un indice di permeabilità alle agromafie che, fatto 100 il valore, parte da Forlì-Cesena e scende a Latina, Pistoia, Bari, Foggia, Ragusa, Vibo Valentia, Cagliari, Viterbo, Barletta, Andria e Trani. Questo è un elenco che può apparire non sovrapponibile all'idea che noi ci facciamo del problema dell'infiltrazione mafiosa. Tuttavia, se facciamo capo ai valori economici dell'agricoltura in queste aree, alla presenza di mercati all'ingrosso, di sistemi di condizionamento, di ricchezza delle imprese, ma allo stesso tempo di aspettativa di rivolgersi, nella difficoltà di accesso al credito, a prestiti di usura, diventa facile considerare il ragionamento.

Parlando, prima di venire qui, con il procuratore Caselli, che è il presidente dell'Osservatorio Agromafie, ho definito quattro elementi. Uno è l'intensificazione dei controlli nel sistema di erogazione dei fondi pubblici. Non c'è quasi nessuno che indaga. Il secondo sono le misure di contrasto alla diffusione della criminalità organizzata nel settore dei mercati all'ingrosso. La selezione dei soggetti assegnatari di beni di interesse agricolo oggetto di confisca sulla base di requisiti di professionalità: questo è un tema che si potrebbe affrontare. Oggi le assegnazioni di imprese a soggetti del terzo settore ampiamente meritevoli spesso scontano sul mercato la difficoltà di essere operativi sul piano imprenditoriale. Quarto elemento è l'approvazione in Parlamento della riforma dei reati in materia agroalimentare, dopo che la Commissione Caselli ebbe a chiudere i suoi lavori nel 2015. Come sa il senatore Lannutti, essendo stato firmatario di uno



dei testi, giace ancora in Commissione giustizia, dopo il parere positivo di tutte le Commissioni interessate, la proposta 2427, che contempla, a parte una serie di sanzioni molto dettagliate per la tipologia di reati in agricoltura, la famosa fattispecie di agropirateria.

Tale reato comprende le forme di criminalità economica in agricoltura, che oggi, in un sistema pensato dal codice penale legato al mercato locale, non hanno attualmente alcuna repressione a norma di legge. Si possono compiere illeciti, si rischia poco e si guadagna molto, soprattutto in termini economici.

PRESIDENTE. Professor Masini, la ringraziamo per questo panorama. Conosciamo l'impegno della Coldiretti e di questo Osservatorio, che vede come Presidente una persona che stimiamo tutti, per la sua competenza in materia di criminalità organizzata e per le esperienze che ha avuto nella sua professione, nelle sue funzioni di magistrato.

CANTALAMESSA (*Lega*). Professor Masini, intanto la ringrazio perché ha parlato in maniera molto costruttiva, fornendo una serie di indicazioni su come la politica potrebbe intervenire per risolvere problemi quali i mancati controlli sui soggetti pagatori e sui centri d'assistenza, riferendo del sotto organico del nucleo dei Carabinieri, della mancanza di videosorveglianza all'ingresso dei mercati. Tante piccole misure che, messe insieme, aiuterebbero a prevenire questo sistema.

Se ho capito bene l'ammontare del fatturato delle agromafie, lei ha parlato di circa 20-25 miliardi, che sarebbe il 10 per cento del totale. Questa cifra comprende anche i rifiuti? Parliamo di 20-25 miliardi solo nel settore agricolo?

MASINI. Sì.

CANTALAMESSA (*Lega*). Non immaginavo una cifra così alta.

MASINI. Questi sono i dati che, con studi Eurispes e Osservatorio Agromafie, consolidiamo nel tempo, quindi con indici abbastanza stabili. Considerando che arriveremo ad ottobre alla presentazione del settimo Rapporto Agromafie, si tratta dello spaccato degli ultimi dieci anni. Quest'anno il dato è in leggera flessione, ma il consolidato è questo.

Consideri, onorevole Cantalamessa, l'enorme rilevanza della contraffazione sul *made in Italy*. Semplicemente acquistando partite di olio dall'estero, ad esempio in Tunisia, ed etichettando il prodotto come italiano, sostanzialmente si realizza un utile anche sei volte superiore: questo, controllando semplicemente l'oleificio.

PRESIDENTE. Professor Masini, bisogna dunque intensificare i controlli. Ma ci può dire chi sono gli enti istituzionali cui è demandato il controllo? Ha fatto l'esempio dei Carabinieri, che hanno un reparto per l'agroalimentare che non copre tutto il territorio. Ci sono altre specializza-

zioni nell'ambito dei controlli? Quali sono gli enti cui sono devoluti questi controlli?

*MASINI.* Signor Presidente, come lei sa bene, per storia ed esperienza personale, i controlli sono articolati e diffusi. Mi premeva rilevare che il Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare ha statutariamente, tra i propri compiti, quello di perseguire gli illeciti europei.

Quindi, essendo un reparto di specializzazione è da immaginare che l'Arma devolva in particolare questa tipologia di controlli al reparto, al di là chiaramente di operazioni più vaste, che possono essere segnalate dai ROS, come l'operazione che abbiamo poc'anzi citato. Questo, però, è un reparto non sufficientemente operativo dal punto di vista del numero degli ufficiali e dell'organico con cui opera. Chiaramente, poi, è meritevole lo sforzo di tutti gli organismi di controllo.

PRESIDENTE. Ma quali sono?

*MASINI.* La Guardia di Finanza.

PRESIDENTE. E quali possiamo noi stimolare per ulteriori controlli? Perché noi vogliamo valutare cosa possiamo fare da un punto di vista pratico, a fronte di questo suo panorama così tragico sul sistema. Vorremmo poter avere delle indicazioni su chi dobbiamo sollecitare per ulteriori controlli, nel momento in cui lei ci pone di fronte al fatto che bisogna intensificarli.

Esiste il Nucleo di tutela agroalimentare dei Carabinieri, che fa quello che può con le risorse che ha. Gli altri enti che devono fare i controlli hanno forse poche risorse? O hanno poca sensibilità? Esiste una corruzione che lei pone alla base di una mafia imprenditoriale e finanziaria che si sta sviluppando? Vorremmo capire, come Commissione, come possiamo effettivamente e pragmaticamente cercare di migliorare questa situazione.

*MASINI.* Domanda difficile. Ad esempio, prevedere che, presso gli organismi pagatori regionali o presso l'AGEA, possano essere stabilizzati dei nuclei operativi, o della Guardia di Finanza o dei Carabinieri, per seguire dall'interno alcune operazioni di erogazione. Penso ad un modello misto, in cui non vi è semplicemente una consulenza occasionale legata all'indagine, ma una previsione strutturale di compartecipazione procedurale.

Mi permetto di osservare come, a nostro avviso, non sia utile, rispetto agli obiettivi perseguiti, la certificazione a largo raggio delle richieste di sovvenzione da parte di migliaia di agricoltori, perché non porta a nulla. Se noi potessimo avere dei sistemi di rete con la Direzione nazionale antimafia, con un collegamento presso questi organismi pagatori a livello di persone, che creano una rete di conoscenza, potrebbe originarne una forte ed efficace funzione di polizia preventiva.

PRESIDENTE. Siccome io ho diretto questo ufficio della Direzione nazionale antimafia per parecchi anni, rilevo che il problema è partire dal soggetto criminale di cui si occupa la Direzione nazionale antimafia. Tale soggetto deve avere una connotazione mafiosa già in partenza, nel momento stesso in cui la Direzione nazionale antimafia pone l'obiettivo e il riflettore su un soggetto, che emerge già come mafioso.

Siccome lei ha parlato di sospensione delle erogazioni nel momento in cui c'è una segnalazione, io vorrei capire qual è la legge e la disposizione che impone o vieta l'erogazione. Anche rispetto a una pensione o ad altri aiuti, deve esservi una norma precisa che impone all'ente erogatore di sospendere o non dare questi contributi in presenza di determinate condizioni. E anche in questi casi, abbiamo scoperto che spesso vi è una carenza di disposizione amministrativa o addirittura di legislazione.

La segnalazione di un indiziato mafioso da parte della DNA all'ente erogatore, soprattutto locale, cosa può produrre? Lei parlava di sospensione, ma esiste una norma che dà tale facoltà? Spesso ci viene detto che, in mancanza di una norma, non è possibile sospendere, per il rischio di essere esposti alla richiesta di risarcimenti per la mancata erogazione dei contributi. Vi è una paura della responsabilità derivante da questi interventi cautelativi di sospensione.

MASINI. Signor Presidente, è chiaro che, se dovesse essere riscontrato un numero di casi importanti, si potrebbe determinare anche la necessità di un intervento legislativo. Però, è anche vero quello che osservavo prima. È possibile che soggetti, addirittura sottoposti al regime carcerario, abbiano presentato domanda e siano stati loro liquidati dei contributi. A fronte di ciò, c'è qualcosa che non va nel sistema.

PRESIDENTE. Ma c'è una norma che lo vieta? Io volevo indagare se c'è una norma. Se non esiste la dobbiamo fare noi, ma vorrei sapere se esiste: proprio perché ho il sospetto che non esista. È come per il caso della pensione concessa a Totò Riina, dove poi è intervenuta una norma al riguardo. Mi pongo il problema se tale norma esista o no.

E mi chiedo se esista una responsabilità da parte dell'ente erogatore, che non può essere assunta se non vi è una norma precisa, per cui certi soggetti o certe categorie di soggetti sono cittadini diversi dagli altri, non solo perché sono detenuti, ma perché sono o condannati o hanno dei pregiudizi penali o comunque una misura di prevenzione patrimoniale o personale.

Questo era il punto che mi premeva chiarire. Bisogna intervenire in materia, perché è inutile la segnalazione se non c'è una norma che imponga all'ente erogatore di non dare i contributi.

MASINI. I lavori della Commissione Caselli avevano previsto una serie di previsioni di questo tenore: non esplicitamente, però, come lei oggi porta a osservare, sugli illeciti contributi, ma per gli indefiniti contributi che possa ricevere un agricoltore.

È chiaro, però, che, nel momento in cui vi sia la segnalazione all'organismo pagatore di un soggetto a rischio, si apre anche una diversa attenzione complessiva sull'effettivo possesso o detenzione di un terreno agricolo oppure sull'esistenza di un reale contratto d'affitto, sull'effettivo acquisto di macchine agricole, sulla tipologia di conduzione.

Possono, cioè, essere svolte delle attività che potrebbero più facilmente portare a verificare l'illecita percezione di contributo. Questo anche perché l'agricoltura realmente praticata è più facilmente oggetto di controlli.

PRESIDENTE. È sempre un problema di controlli. Gli enti erogatori hanno la possibilità di controllare nel concreto? O devono controllare solo la certificazione?

MASINI. Controllano la certificazione.

PRESIDENTE. Ma sul territorio e sulla realtà che è certificata, hanno organismi di controllo?

MASINI. L'autorità di polizia giudiziaria.

PRESIDENTE. Solo la polizia giudiziaria, che si occupa tra l'altro di tutti i tipi di reato, non soltanto di questi. È questo il problema. Bisogna creare organismi specializzati sui vari proventi dell'agricoltura: non solo sui contributi europei, ma su tutte le altre attività e su tutte le altre certificazioni. Penso che questo sia il problema.

LANNUTTI (*Misto-IdV*). Signor Presidente, volevo chiedere al professor Masini un approfondimento sul reato di agropirateria. La sua introduzione è stata approvata in Consiglio dei ministri, anche da parte dell'allora ministro dell'agricoltura Bellanova, ma manca ancora qualcosa. Secondo lei, professor Masini, l'introduzione di tale norma potrebbe aiutare a combattere questo fenomeno? Anche le modifiche degli articoli 439 e 440 del codice penale, potrebbero servire come deterrente alla frode in commercio, alla falsificazione dei prodotti, al vero e proprio avvelenamento, in alcuni casi? Secondo lei, che cosa manca, professor Masini, per sbloccare questa situazione?

Presidente Grasso, noi potremmo prendere tanti impegni, ma siamo a fine legislatura. Su questo punto, magari potremmo imbastire delle proposte, se ne arrivassero di più risolutive. Se manca, nella catena, il passaggio sulla possibile non erogazione, come è possibile dire che si bloccano i fondi? In base a quale norma? Noi, come legislatori, potremmo intervenire, ma solo se anche loro ci danno una mano, sia il presidente Caselli che il professor Masini.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola per le risposte al professore Masini, io devo esprimere, nella mia esperienza ultra cinquantennale, la

delusione sul potere deterrente della norma. Il problema da cui partire è un problema etico, di persone che dovrebbero richiedere le cose alle quali hanno diritto, piuttosto che truffare lo Stato in tutte le sue varie manifestazioni. Quindi, il potere deterrente delle norme, se non si hanno gli uomini che fanno le indagini e i controlli, rimane un manifesto per pulirci la coscienza.

Abbiamo aumentato le pene, abbiamo introdotto reati, ma l'esperienza dimostra che le norme sono la base da cui partire, ma che, in mancanza di un'etica individuale, è necessario un controllo molto più approfondito da parte di tutti gli organi che hanno il potere di farli.

Professor Masini, mi scuso per essere intervenuto prima di lei per questa mia sortita sulla perplessità che l'aumento di pene o di nuovi reati possa produrre effetti visibili e immediati e le cedo immediatamente la parola.

*MASINI.* Signor Presidente grazie a lei, perché noi non possiamo altro che imparare guardando agli esiti del suo prezioso lavoro. I lavori di riforma del codice penale nella materia agroalimentare sono stati accompagnati, per darle ragione, ma non in modo simbolico, da una serie di iniziative sul territorio enormi, al fine di creare quella cultura della legalità in agricoltura di cui avvertivamo il bisogno.

Non basta, però, produrre bene, cose buone, sicure, di qualità; occorre anche che questa filiera abbia e riesca a mostrare dei segni di legalità, in particolare in tema di lavoro. Per cui, in una Commissione cui ho avuto l'onore di partecipare, con il ministro Orlando, abbiamo riformato l'articolo 603 del codice penale; non basta, però, la modifica del reato se non si creano condizioni di cultura del lavoro sul territorio.

A tal fine, le iniziative normative sono state accompagnate, ad opera dell'Osservatorio, da decine di iniziative e convegni sulla riforma. Bisogna a ciò aggiungere che, nell'approfondimento del tema, ci siamo resi conto che noi non abbiamo un presidio di tutela, come ricordava il senatore Lannutti, nell'agroalimentare.

Il Titolo VI del codice penale, infatti, ancora si riferisce ai delitti contro l'incolumità pubblica. Noi abbiamo ritenuto che, accanto all'incolumità, dovesse essere inserita in rubrica la salute pubblica. Inoltre, aggiungo, semplificando chiaramente un enorme lavoro di due anni, che abbiamo ritenuto che al Titolo VIII il riferimento ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio fosse accompagnato dalla introduzione dei delitti contro il patrimonio agroalimentare. Questo anche solo perché si tratta del secondo settore manifatturiero di questo Paese, con un fatturato di 170 miliardi, che trova un'emersione anche nelle azioni di contrasto.

Il discorso dell'agropirateria apre a una considerazione diversa del mercato. Oggi la criminalità opera, come sappiamo tutti, sul piano internazionale della globalizzazione. Ad esempio, il reato di frode in commercio ha come presupposto la consegna, ma la consegna implica la presenza

fisica. Oggi le frodi si commettono sul *web*, per via digitale, attraverso lo scambio di valuta virtuale. Quindi, cambia la tipicità della condotta.

Il codice penale non prendeva a riferimento la figura del consumatore. Qui si è trattato di modificare la stessa qualità dell'inganno, perché l'articolo 517, così com'è, non serve alla tutela del *made in Italy*, in quanto legato ad una logica di decostruzione della filiera, con il ricorso alla subfornitura, rispetto alla quale la giurisprudenza ha costruito un concetto di qualità e non di origine.

Nel sistema del codice riformato, cui noi vorremmo fare riferimento, torna il concetto di origine e provenienza come elemento distintivo, in grado di creare l'inganno al consumatore. Torna, quindi, la rilevanza dei segni di cui oggi noi disponiamo e che costituiscono un patrimonio.

Era interessante, in questa previsione di reato di agropirateria, costruire una fattispecie rilevante, nel passaggio dal mero concorso di persone fino all'associazione a delinquere. Non è però facile e lei, presidente Grasso, più di tutti lo sa, dimostrare in modo semplificato e diffuso l'esistenza di questo sodalizio stabile che usa metodi violenti. Oggi la mafia, almeno nel settore agricolo, non usa più metodi violenti, ma penetra nelle maglie del sistema.

L'agropirateria consente di rendere vulnerabile un contesto imprenditoriale seriale, in grado di costruire questa rete tra una serie di soggetti destinati a creare un allarme sociale, una serie di conseguenze sanzionatorie. Pertanto, riteniamo che la previsione di tale reato sia un utile complemento nell'*enforcement* complessivo del sistema, tenuto conto di tante iniziative di legalità nei territori, nonché del fabbisogno regolativo e della necessità di trovare rimedi allo sviluppo di una agricoltura più trasparente.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande, ringraziamo il professor Masini per la competenza e l'approfondimento e dichiariamo conclusa l'audizione.

**Seguito dell'esame e approvazione di una proposta di relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia.

Alle ore 14,00 di mercoledì 20 aprile è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti e non sono pervenute proposte in tal senso.

Passiamo dunque alla votazione della proposta di relazione.

MIRABELLI (PD). Signor Presidente, esprimo il voto favorevole del Gruppo del Partito Democratico.

CANTALAMESSA (Lega). Signor Presidente, anche il Gruppo Lega esprime parere favorevole.

PRESIDENTE. Esprimo il mio parere favorevole a nome del Gruppo Misto-LeU-Eco.

Metto ai voti la relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia.

**È approvata all'unanimità.**

**Sui consulenti della Commissione**

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, ha deliberato di conferire l'incarico di consulente a tempo parziale e a titolo gratuito, rispettivamente al dottor Stefano Luciani, sostituto procuratore presso la DDA di Roma, e all'avvocato Irene Gionfriddo.

*I lavori terminano alle ore 15,07.*

