Lo stesso clima che si è venuto a creare intorno ai collaboratori, al di la delle giuste critiche per i limiti che possono esserci stati, non favorisce di certo il fenomeno della collaborazione che comunque rimane non l'unico ma un importante strumento di conoscenza e, quindi, di contrasto.

Il danno è del tutto evidente sia perché la mancanza di nuovi collaboratori non consente di conoscere nei dettagli quanto sta succedendo in Cosa nostra dopo le scelte di inabissamento e le nuove forme di segretazione sia perché mancano recenti collaboratori in grado di raccontare quanto è a loro conoscenza dei meccanismi di occultamento e di riciclaggio dei capitali mafiosi.

Nello scorso mese di febbraio le Camere hanno approvato la legge di "Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza"; anche in considerazione di tale intervento normativo sarà fondamentale perseguire una gestione non penalizzante o eccessivamente burocratizzata dei collaboratori e soprattutto dei testimoni di giustizia la cui posizione finalmente, con questo nuovo testo di legge, riceve una puntuale e differenziata disciplina.

È necessario, infine, escludere e contrastare del tutto qualsiasi tentativo dei capi di Cosa nostra, oggi detenuti nelle carceri in quanto condannati all'ergastolo, di proporre la cosiddetta dissociazione. I capi di Cosa nostra hanno una sola via per instaurare un rapporto con le Istituzioni: quella della collaborazione prevista dalla legge.

PARTE TERZA

MAFIA ED ECONOMIA

1. Mafia ed economia.

L'analisi dei rapporti tra fenomeno mafioso e processi economici ha costituito uno dei temi preminenti della Commissione, impegnando intensamente anche l'attività dei comitati di lavoro, e, in particolare, il III comitato di lavoro sull'usura, il racket e il riciclaggio, coordinato dal senatore Michele Figurelli; il VI comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale; coordinato dalla senatrice Tana de Zulueta; il VII comitato di lavoro sul contrabbando, coordinato dal deputato Alfredo Mantovano; l'VIII comitato di lavoro sulle zone non tradizionalmente interessata dall'attività mafiosa, coordinato dal senatore Alessandro Pardini.

Il carattere prioritario di questo tema (16), per i suoi molteplici aspetti, ha comportato numerose audizioni (17) e un'approfondita attività istruttoria, ed ha visto impegnati segreteria e consulenti in un'intensa attività di acquisizione di dati statistici, di reperti giurisprudenziali, di analisi e pubblicazioni specialistiche italiane e straniere.

La tematica è stata inoltre al centro di numerosi forum e convegni. Tra questi vanno ricordati:

1. "Bilanci e prospettive della lotta al riciclaggio", Palermo, Palazzo dei Normanni, 9 e 10 luglio 1998;

2. "La lotta alle mafie nel territorio. Legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane e nelle altre zone a rischio", Napoli, Palazzo Reale, 26-27 novembre 1998;

3. "Le nuove mafie in Italia. Presenza e ruolo della criminalità organizzata internazionale nel territorio e nell'economia", Milano, Palazzo Marino, 18-19 marzo 1999;

4. "Le rotte delle ecomafie", Forum nazionale, Palermo, 20 novembre 2000;

5. "La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato – Verso la conferenza ONU di Palermo", dell'11 dicembre 2000, Roma, Sala delle Capriate, 2-3 novembre 2000;

---

(16) Sul punto: Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, XI Legislatura, "Indicazioni per un'economia libera dal crimine, Documento approvato dalla Commissione nella seduta del 20 luglio 1993, in Economia e criminalità. Come difendere l'economia dalla criminalità organizzata. Analisi del fenomeno, regole di comportamento", Camera dei Deputati, 1993, p. 345 ss.

(17) Le audizioni svolte nella XIII legislatura in: http://www.camera.it/_bicamerali/antimafia/ressten/fr2000.htm.

6. "L'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esperienze della società civile, cultura della legalità e problematiche applicative", Roma, Sala delle Capriate, 4 dicembre 2000.

Tutto il lavoro svolto è stato impostato muovendo da una opzione metodologica qualificante, pienamente condivisa da tutti i Commissari: la scelta di riconoscere importanza uguale ai sistemi della prevenzione e della regolamentazione amministrativa rispetto ai sistemi della repressione penale.

2. Dispositivo preventivo e dispositivo penale nel contrasto all'inquinamento mafioso dell'economia.

Questo riequilibrio, tra dispositivo preventivo e dispositivo penale, è stato innanzi tutto segnato da una costante e specifica attenzione al tipo di risposte amministrative ai rischi di inquinamento dei rapporti economici e, conseguentemente, ha consentito di analizzare, fino in fondo, le perduranti e acute debolezze dell'azione della P.A. in questo complesso e difficile ambito.

Si è voluto in tal modo superare quell'effetto di mascheramento derivante dalla primazia delle questioni giudiziarie e, quindi, dalla (apparente) prevalenza del ruolo della giustizia penale e della politica penale sulla politica criminale.

Una scelta di metodo, questa, ispirata ad una concezione moderna delle strategie di contrasto alla criminalità organizzata e, in specie, alla criminalità mafiosa: una scelta fondata sulla definizione di modelli di politiche di prevenzione razionalmente orientate e sulla valutazione degli effetti concreti delle normative messe in campo.

Non più dunque un appiattimento sulla fenomenologia giudiziaria e sui risultati dell'attività repressiva. Quasi che la lotta alla mafia dipendesse esclusivamente dai processi penali e che la pubblica amministrazione e la società civile potessero mantenere un ruolo "normale" e di minore coinvolgimento rispetto ad essa, o comunque di secondo piano. Quasi che la liberazione dell'economia dalla presenza mafiosa fosse una missione affidata esclusivamente a poliziotti e giudici e che i territori, le imprese, gli enti una volta "liberati" dall'intervento giudiziario non corressero più il rischio di venire "rioccupati" dalle cosche, grazie alle carenze complessive del dispositivo preventivo e, in generale, dall'affanno delle istituzioni a difendere le condizioni della libertà di impresa e le regole della democrazia.

A questo proposito si può sottolineare come negli ultimi dieci anni si sia consolidato, per esempio, un nuovo modello di lotta all'estorsione, quello della associazioni antiracket. In primo luogo le associazioni costituiscono uno strumento per vincere la solitudine. È innegabile che proprio questa condizione sia quella che rende tanto debole la vittima quanto forte il criminale. La vittima ha sempre paura quando è sola ed è questa paura a rendere vincente l'attività intimidatoria della mafia. Sconfiggere la solitudine significa dare un colpo mortale agli estortori.

In secondo luogo l'associazione costituisce uno straordinario strumento di raccordo tra le vittime e le istituzioni. In un campo così delicato, nel quale non è possibile concepire un'azione di contrasto senza un ruolo attivo delle vittime, avere un soggetto capace di svolgere attività di mediazione è assolutamente necessario.

In terzo luogo l'associazione garantisce una valida prospettiva di sicurezza. È proprio la natura collettiva della denuncia che salvaguarda dai rischi di rappresaglia.

Si è quindi dispiegata l'iniziativa per il potenziamento delle varie esperienze associazionistiche: è stato ed è un obiettivo strategico la crescita di queste esperienze, nuovo modello di lotta al *racket* e alla mafia.

3. Il tema dell'effettività delle misure di contrasto.

La Commissione, consapevole della necessità di avviare una verifica a tutto campo della qualità della risposta delle pubbliche istituzioni al pericolo di inquinamento mafioso dei rapporti economici, nell'affrontare questo nodo, e la complessità delle tematiche che esso implica, ha inteso ricercare ed individuare una serie di indicatori, per definire intorno ad essi i risultati da valutare e gli strumenti della loro analisi.

Questa impostazione, di cui di seguito si darà brevemente conto, è stata orientata anche a migliorare la qualità dell'attività di inchiesta, attraverso la costruzione di vere e proprie linee guida per l'esame dell'azione periferica dei poteri pubblici e per un puntuale e complessivo apprezzamento dello stato di applicazione della normativa antimafia.

L'opzione metodologica, in sostanza, è consistita nella costruzione di uno schema di approccio critico alla cosiddetta copertura amministrativa della legge, ai dati e alle statistiche, per consentire la valutazione del grado di effettività del sistema.

E una volta stabilita la priorità del tema della effettività, con l'ausilio dei consulenti e degli esperti di settore, si è ritenuto appunto utile e necessaria la definizione di una serie di parametri tecnici di osservazione del fenomeno mafioso, per poter evidenziare questioni non sempre adeguatamente considerate nei resoconti "ufficiali" e per accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni delle mafie, e il loro impatto sulle realtà economiche e finanziarie nei diversi contesti posti sotto osservazione o interessati dai sopralluoghi.

Coerentemente a questi obiettivi, anche nell'elaborazione delle relazioni "territoriali" si è voluta riservare una particolare attenzione al dispositivo di prevenzione e di contrasto all'accumulazione e alle circolazione di ricchezze di origine criminale.

In relazione ai fenomeni estorsivi, per esempio, uno dei principali strumenti di contrasto è la nuova legge n. 44 approvata dal Parlamento nel febbraio del 1999, frutto di un'ampia convergenza politica. Negli ultimi quindici mesi l'Ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura si è impegnato in maniera predo-

minante a renderla funzionante. L'applicazione della legge era ed è infatti il punto cruciale attorno a cui va costruito un rapporto di fiducia tra vittime (e potenziali vittime) e Stato. Il nuovo Comitato, che ha avuto dalla legge il compito di gestire l'unificato Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, ha iniziato ad operare il 21-12-1999: fino alla fine del 2000, in dodici mesi di attività, si è riunito ottantatré volte, ha esaminato novecentocinquantanove istanze, e centoventisette operatori economici vittime di estorsione hanno ricevuto più di ventuno miliardi.

Una considerazione di carattere generale: questa legge non è solo una forma di solidarietà per chi ha subito un danno, è un decisivo strumento per l'azione di contrasto. Sicuramente, per un commerciante è importante vedere in carcere l'estortore. Ma quando è costretto a chiudere il negozio, perché distrutto a seguito della sua denuncia, avverte il segno di una sconfitta. Fare riaprire quel negozio è il segnale più efficace contro la mafia; non solo, ma è anche la risposta che neutralizza l'atto intimidatorio e lo rende inutile.

3.a Superare la disapplicazione della legge n. 310 del 1993 (c.d. Legge Mancino).

Sempre nella prospettiva di analisi sull'effettività delle misure di contrasto, la Commissione si è posta il problema di valutare lo stato di applicazione della legge n. 310 del 1993 (cosiddetta legge Mancino), in tema di trasparenza di assetti proprietari e societari.

Come è noto, introducendo questa specifica disciplina nell'ordinamento, il legislatore intese realizzare un osservatorio dei mutamenti di titolarità di esercizi commerciali e della proprietà agraria e dei mutamenti degli assetti societari delle società a responsabilità limitata, per facilitare l'individuazione di trasferimenti potenzialmente elusivi della normativa antimafia.

Questo dispositivo è affidato all'azione dei Questori, quali autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Orbene, fatta eccezione per la particolare attenzione dedicata a questa specifica problematica dal questore di Palermo (all'epoca il dr. Antonio Manganelli, audito alla fine del 1999), nel corso dei sopralluoghi e delle audizioni, la Commissione ha, in generale, verificato la mancata effettiva attuazione dei contenuti di questa legge. È stato constatato che i dati trasmessi alle questure dai Comuni e dai notai non venivano sottoposti al trattamento informatico, mentre i previsti approfondimenti orientati a disvelare trasferimenti di beni con finalità elusiva, avevano carattere a dir poco occasionale.

Così nulla si è potuto, o voluto, percepire delle compravendite di terreni nella Piana di Gioia Tauro, sebbene questa sia stata, e per anni, al centro di vere e proprie manovre di politica economica 'ndranghetista; come nessuno ha mai effettuato un monitoraggio sulla costituzione di un gran numero di società di capitali legate alla mafia e pronte ad intercettare i flussi dei pubblici finanziamenti in quel territorio.

Su questi significativi temi, vanno richiamate, per necessità di sintesi, solo talune conclusioni della relazione sulla Calabria approvata dalla Commissione il 26 luglio 2000:

"Le grandi potenzialità offerte per tutti questi anni dalla legge Mancino non risulta che siano state effettivamente riconosciute, valorizzate e messe in atto. Se le iniziative della magistratura e delle forze dell'ordine che pure sono riuscite a determinare successi rilevanti, e prima impensabili, contro la 'ndrangheta, si fossero combinate, e tuttora si combinassero, con la applicazione diffusa della legge Mancino, ne avrebbero certamente attinto, e potrebbero tuttora ricavarne, non solo ulteriori riscontri, ma l'indicazione dei campi e delle connessioni assai più vaste delle azioni criminali e delle cosche individuate e colpite dai processi. Lo stesso controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine e delle istituzioni avrebbe potuto, e potrebbe, scoprire chiavi sconosciute, e trovare nuovi e più efficaci presidii nella mappa dei movimenti della proprietà e dell'economia che la legge Mancino consente di costruire e di aggiornare in tempo reale".

È apparso inoltre evidente, che in questo settore dell'azione preventiva è mancata una adeguata politica di formazione del personale. E che, conseguentemente, si è determinata una diffusa sottovalutazione delle potenzialità della disciplina.

La tematica della insoddisfacente applicazione delle norme contenute nella legge n. 310 del 1993 è stata peraltro sollevata da numerosi commissari nel corso dei lavori della commissione e delle audizioni dei Ministri dell'interno e, recentemente, nel corso dell'audizione allargata effettuata il 6 luglio 2000 dal Comitato *racket*, usura e riciclaggio, con la partecipazione di numerosi parlamentari.

In quest'ultimo contesto, il prefetto Manganelli, Direttore della Criminalpol, ha annunziato la determinazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza di avviare in tempi brevi un processo di centralizzazione e di trattamento elettronico dei dati, per mettere a disposizione delle Questure e di tutti gli uffici che operano nel settore della prevenzione patrimoniale, informazioni organizzate in maniera chiara e fruibile.

Sarà pertanto operativa presso il servizio analisi della Direzione centrale della Polizia criminale una unità appositamente dedicata all'attività di *intelligence* sui dati raccolti con modalità informatiche dalle questure. Questo innovativo progetto potrà essere realizzato anche grazie all'approvazione della legge 24 novembre 2000, n. 340, in tema di delegificazione di norme e semplificazione di procedimenti amministrativi, che ha previsto la possibilità di disciplinare in via regolamentare le procedure per la trasmissione dei dati da parte dei notai, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 310 del 1993; tutto ciò consentirà di prevedere norme secondarie che impongano ai notai la trasmissione dei dati relativi con modalità informatiche.

La Commissione, nel prendere atto di questa iniziativa, che del cospicuo lavoro svolto appare un tangibile risultato, non può che auspicarne la più rapida attuazione e segnalare al Parlamento la necessità di sostenerne e valorizzarne lo sviluppo.

La legge Mancino, come uno degli elementi di un più articolato sistema di trasparenza degli assetti proprietari, si presenta quale essenziale strumento di difesa dalle infiltrazioni dei beni di origine criminosa nel sistema economico, e costituisce un « modello » di normazione suscettibile anche di evoluzione nel progetto di un dispositivo europeo di prevenzione.

In materia di riciclaggio, con l'intenso e approfondito lavoro del III Comitato, l'attenzione della Commissione ai risultati conseguiti nell'attuazione della normativa vigente è stata ampia e continua.

In particolare, sono stati focalizzati due significativi profili del sistema preventivo: l'andamento delle segnalazioni delle operazioni sospette (articolo 3 della legge n. 197 del 1991) e l'istituzione dell'anagrafe dei conti e dei depositi.

Grazie alla preziosa collaborazione ricevuta dal Servizio Antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC), la Commissione è stata in grado di disporre di elementi statistici, aggiornati ed adeguatamente aggregati, in riferimento ai vari contesti affrontati nel corso dei sopralluoghi e nell'ambito delle relazioni.

Un primo significativo risultato di questo approccio è stato registrato nella elaborazione della Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi (18).

L'analisi delle segnalazione di operazioni sospette relative a questo territorio ha consentito di accertare innanzitutto che, nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 153 del 1997, una percentuale non lieve e di casi di operazioni sospette segnalati al Questore non era stata trasferita tempestivamente agli organismi tecnici preposti all'analisi.

Un ulteriore significativo dato è scaturito dall'analisi tipologica delle segnalazioni elaborate dall'Ufficio italiano dei cambi in relazione a questa provincia.

L'esperienza di "laboratorio" di Brindisi ha consentito inoltre di evidenziare il dato (poi largamente confermato in altri contesti) dell'esistenza di operazioni ritenute sospette riconducibili all'impiego di titoli al portatore e soprattutto di certificati di credito. E questa acquisizione può essere certamente considerata una prima e significativa conferma del fatto che i certificati di deposito rappresentano un potenziale anello debole del sistema finanziario antiriciclaggio, attesa l'assenza di vincoli alla loro trasferibilità anche per importi superiori a venti milioni di lire (19).

Nel contesto dell'inchiesta su Brindisi, la Commissione Antimafia ha ritenuto opportuno acquisire elementi conoscitivi circa i risultati

---

(18) Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, XIII legislatura, Doc. n. XXIII, n. 31 – "Relazione sullo stato nella lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi" pp. 27 e ss. Il testo della relazione è in : http://www.camera.it/_bicamerali/antimafia/xdocu.htm).

(19) Vedasi, in argomento, il decreto ministeriale [Tesoro] 19 dicembre 1991 (G.U. 28 dicembre 1991, n. 303) – Modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni e integrazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n.197, recante "Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio".

delle procedure sanzionatorie di carattere amministrativo nei confronti degli intermediari, di cui al sistema della legge n. 1997 del 1991.

L'interesse della Commissione per questo approfondimento era derivato, in particolare, dalla scoperta di un significativo coinvolgimento di funzionari di un istituto di credito locale (Banca Tamborino San Giovanni) nei fatti di associazione a delinquere e riciclaggio oggetto del procedimento penale a carico di Della Porta Roberto più cinquantasei.

Le informazioni richieste all'UIC (20) hanno fatto conoscere due dati meritevoli di approfondimento.

In primo luogo, non é risultata alcuna procedura sanzionatoria di carattere amministrativo a carico delle banche coinvolte nella vicenda del procedimento Della Porta.

In secondo luogo, relativamente alla procedure sanzionatorie di carattere amministrativo nei confronti di intermediari finanziari pugliesi, l'UIC segnalava l'adozione da parte del competente Servizio del Tesoro di alcuni provvedimenti sanzionatori (21), con l'irrogazione di pene pecuniarie a dir poco irrisorie.

Sul punto la Relazione testualmente rilevava: "...Relativamente alle procedure sanzionatorie di carattere amministrativo nei confronti di intermediari finanziari pugliesi, l'UIC segnalava l'adozione da parte del competente servizio del Tesoro di alcuni provvedimenti sanzionatori.

Il punto merita una specifica trattazione, per la singolarità dei dati acquisiti: si tratta infatti di tre provvedimenti per violazione dell'articolo 1 della legge n. 197 del 1991 (Limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore), che hanno visto l'imposizione di sanzioni pecuniarie a carico degli istituti coinvolti, rispettivamente per gli importi di L. 600.000, Cassa di mutualità del Tavoliere; L. 100.000, Istituto popolare del Salento, L. 300.000, Banca Tamborino Sangiovanni.

Il credito Popolare Salentino è risultato prosciolto dall'incolpazione per avere omesso la segnalazione di operazioni finanziarie sospette eseguite da vari soggetti, per l'ammontare di lire 140.000.000.

I provvedimenti sanzionatori quindi hanno comportato sanzioni complessive pari a un milione di lire.

È appena il caso di ricordare che la Banca Tamborino Sangiovanni è proprio l'istituto al centro dell'indagine cosiddetta Atlantide... (22)".

---

(20) L'articolo 5 della legge 5 luglio 1991, n. 197 prevede che [co.11] "Informazioni e dati relativi a soggetti nei cui confronti sia stata effettuata contestazione di infrazioni alle disposizioni del presente decreto sono conservati nel sistema informativo dell'Ufficio italiano dei cambi sino alla definizione del procedimento" e che [co.12] "Informazioni e dati relativi a soggetti nei cui confronti sia stato emanato un provvedimento sanzionatorio definitivo in base al presente articolo, sono conservati nel sistema informativo dell'Ufficio italiano dei cambi per il periodo di cinque anni dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 8".

(21) Sul regime e il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative antiriciclaggio, l'articolo 5 della legge 5 luglio 1991, n. 197 prevede che [co.8] "All'irrogazione delle sanzioni provvede, con proprio decreto, il Ministro del tesoro, udito il parere della commissione prevista dall'articolo 32 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Si applicano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, ad esclusione di quelle contenute dall'articolo 16".

(22) Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 31 – Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi, pp. 36 e 37.

Queste acquisizioni, come vedremo, hanno determinato la Commissione antimafia e il Comitato investito della materia del riciclaggio, a focalizzare il tema della efficacia del dispositivo sanzionatorio preventivo e le prospettive delle sua riforma.

Allo stato degli atti, deve essere segnalato al Parlamento e al Governo che, al di là di alcune enfatizzazioni dei risultati riconducibili alle contestazioni di vizi formali delle transazioni (ad esempio, la mancata apposizione della clausola di non trasferibilità), l'istruzione e l'irrogazione delle sanzioni amministrrative della legge 197/91 da parte del competente servizio del Ministero del Tesoro presenta un profilo qualitativo insoddisfacente e impone una particolare (e approfondita) azione di verifica e valutazione di metodologie e risultati.

L'importanza del sistema della segnalazione delle operazioni sospette nel dispositivo di contrasto al riciclaggio e, conseguentemente, nel dispositivo antimafia, ha trovato una ulteriore significativa occasione nel contesto della Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria (23).

In essa, la Commissione antimafia ha dedicato una particolare attenzione al rapporto tra il sistema creditizio e le operazioni sospette e la 'ndrangheta, procedendo ad una approfondita analisi della situazione delle segnalazioni e delle operazioni sospette prima e dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 153/97: analisi che ha evidenziato, nel triennio 97/99, solo quarantacinque segnalazioni (24) e quindi un profilo molto basso di collaborazione del sistema bancario al dispositivo preventivo antiriciclaggio, con una "burocratica sottovalutazione dell'aspetto finanziario nella conoscenza e nell'azione – prevenzione antiriciclaggio" (25).

Ulteriori specifici approfondimenti hanno consentito di accertare sia l'esistenza di ipotesi di palesi operazioni anomale mai segnalate (vedasi il caso della Banca popolare di Palmi (26)), sia il caso, opposto, di segnalazioni ritualmente effettuate dall'Istituto di credito, ma misteriosamente scomparse presso gli Ufficio della Questura di Reggio Calabria (vedasi il caso delle segnalazioni effettuate nell'aprile del 1996 dal Monte dei Paschi di Siena, per operazioni anomale in contante rilevate presso la Filiale di Santo Stefano d'Aspromonte).

Nel primo caso, si è costatato che a fronte di una operazione di repentino rientro da una esposizione debitoria di circa cinque miliardi,

---

(23) Camera dei Deputati – Senato della Repubblica – XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 – *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria,* pp. 199 e ss.

Il testo della relazione sulla Calabria è in : http://www.camera.it/_bicamerali/antimafia/xdocu.htm.

(24) Camera dei Deputati – Senato della Repubblica – XXIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 – *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria,* p. 138.

(25) Camera dei Deputati – Senato della Repubblica – XXIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 – *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria,* pag. 202.

(26) Camera dei Deputati – Senato della Repubblica – XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 – *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria, Doc. XXIII n. 42, cit.* pp. 143 e ss.

sebbene i clienti risultassero destinatari di numerose richieste di documentazione da parte dell'Autorità giudiziaria perché indagati per partecipazione ad associazione per delinquere di stampo mafioso, la banca aveva omesso qualsiasi segnalazione pur rientrando il caso in questione tra quelli espressamente previsti dagli indici di anomalia elaborati della Banca d'Italia.

Nel secondo caso, la banca Monte dei Paschi di Siena aveva ritualmente segnalato operazioni in contanti per l'importo di circa cinque miliardi alla Questura di Reggio Calabria (all'epoca competente a ricevere dette segnalazioni) ma di esse non si era saputo più nulla. E infatti sono scomparse.

Pertanto, è possibile affermare che, soprattutto nei contesti afflitti dalla presenza di organizzazioni di stampo mafioso, appare necessario uno specifico e straordinario sforzo di formazione e di sensibilizzazione del personale degli intermediari finanziari per porre in essere una difesa preventiva adeguata nei confronti dei pericoli derivanti dall'infiltrazione di denaro sporco.

Parimenti appare necessario lo sviluppo di uno specifico e straordinario progetto di politica di vigilanza per garantire un soddisfacente grado di effettività alla normativa antiriciclaggio.

3.b Il ruolo affidato dalla normativa vigente ai Prefetti nella prevenzione delle infiltrazioni in appalti e attività economiche.

La Commissione antimafia ha dedicato una attenzione particolare ai risultati dell'azione preventiva in tema di appalti.

L'analisi si è focalizzata sulla verifica della effettiva utilizzazione del complesso dispositivo preventivo, oggetto di delegazione ai prefetti da parte del Ministro dell'interno, dopo lo scioglimento dell'Alto commissariato antimafia.

Tra le competenze delegate ai Prefetti (decreto ministeriale del 23 dicembre 1992) vanno segnalati, tra l'altro:

1. i poteri di accesso e di accertamento presso pubbliche amministrazioni ed enti pubblici anche economici;

2. la facoltà di chiedere, in relazione al punto precedente, ai competenti organi statali e regionali, interventi di controllo e sostitutivi;

3. la facoltà di richiedere ad imprese notizie di carattere organizzativo, finanziario e tecnico sulla propria attività, nonché ogni altra indicazione utile a verificarne gli effettivi assetti proprietari;

4. la facoltà di richiedere alla stazioni appaltanti documentazioni relative alle procedure e ai contratti;

5. la facoltà di richiedere a banche fiduciarie, ecc. dati e informazioni su documenti in loro possesso.

L'importanza di tale dispositivo è del tutto evidente ed ha indotto la Commissione a verificarne lo stato di attuazione, soprattutto in occasione delle audizioni effettuate nel corso dei sopralluoghi.

Il complessivo grado di efficacia nella attuazione dei poteri delegati ai Prefetti presenta tuttora delle criticità.

Non può tuttavia non rilevarsi un crescente impegno nello sviluppo di modelli di analisi e monitoraggio a livello provinciale promosso da alcune prefetture. Tali iniziative concorrono significativamente al formarsi di una "buona prassi" amministrativa orientata a salvaguardare le esigenze di trasparenza in questo delicato settore.

Parimenti, va segnalata l'adozione di protocolli di legalità che accompagnano i nuovi strumenti di utilizzo di risorse pubbliche quali i patti territoriali.

La mancanza di apposite strutture e di una specifica formazione del personale prefettizio fanno tuttavia ritenere ancora non del tutto soddisfacente l'attuazione di questa normativa. Sicchè non deve affatto meravigliare che le pur significative anomalie scoperte e perseguite negli ultimi anni nella materia degli appalti, siano prevalentemente conseguenti ad accertamenti giudiziari e quasi mai ad una azione preventiva sul piano amministrativo.

Anche questa situazione merita una particolare attenzione da parte del Governo e del Parlamento, poiché appare un indice sicuro di una sottovalutazione dell'importanza del controllo preventivo ed evidenzia, al tempo stesso, la necessità di una rigorosa selezione e (specifica) formazione del personale prefettizio, soprattutto nei territori interessati dalla presenza di organizzazioni stampo mafioso.

Non sono stati rari gli episodi di minimizzazione dei rischi derivanti dalla penetrazione di imprese legate alla mafia nei rapporti economici, ed emblematica appare nuovamente la vicenda del porto di Gioia Tauro, in cui l'autorità prefettizia locale definì come una "smagliatura" la presenza nelle attività portuali di imprese vicine alla 'ndrangheta.

Va pertanto ribadita, anche in questa sede "consuntiva", l'assoluta necessità di far sì che, nelle provincie cosiddette a rischio, sia i responsabili di prefetture e questure sia un congruo numero di funzionari siano coinvolti in uno specifico e speciale programma di formazione e di aggiornamento professionale, in quanto una delle conseguenze della mobilità del personale è apparsa proprio la insufficiente diligenza nello studio e nell'approfondimento teorico-pratico nelle specifiche normative di settore del dispositivo antimafia.

Appare però evidente la necessità di una "messa in rete" delle iniziative finalizzate a migliorare la trasparenza nel settore degli appalti pubblici, quali gli « osservatori », con ogni altra risorsa conoscitiva utilizzabile per finalità di prevenzione antimafia.

A fronte di ciò va segnalata, infine, la necessità di razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti evitandone la frammentazione (27)

---

(27) Solo in Sicilia si contano oggi oltre cinquecento stazioni appaltanti; la legge sulla riforma degli appalti della Regione siciliana, n. 10 del 1993, tuttora inapplicata, prevede invece opportunamente una sola stazione appaltante per provincia e un'anagrafe regionale.

presso enti locali privi di reali strutture tecniche ed amministrative realizzando, quantomeno a livello provinciale, una stazione unica appaltante adeguatamente dotata di strutture amministrative ed investigative. In tal modo, anche attraverso opportune sinergie tra tecnici ed investigatori, potrà essere rafforzata l'azione di prevenzione contro i pericoli di infiltrazione mafiosa.

Va inoltre organizzata presso le prefetture una intensa attività di monitoraggio della gestione degli appalti per verificare le possibili infiltrazioni delle organizzazioni mafiose nei subappalti, nei noli, nella fornitura del materiale, nel movimento terra, nelle procedure di nomina dei direttori dei lavori e nella gestione del personale.

3.c Prevenzione antimafia e grandi opere pubbliche: "una politica speciale di intervento".

Un discorso a sé merita la questione della prevenzione antimafia nel settore delle grandi opere pubbliche.

La Commissione antimafia nell'approvare la Relazione sulla Calabria ha già formulato al Parlamento e al Governo una proposta largamente innovativa finalizzata a contrastare i "gravi e ravvicinati pericoli di inquinamento 'ndranghetistico, mafioso e camorristico delle opere di raddoppio e ammodernamento della autostrada Salerno-Reggio Calabria".

L'analisi effettuata nella Relazione presentata dal senatore Michele Figurelli ha proposto la costituzione di una specifica *task force* formata da personale qualificato da particolari professionalità o specializzazioni, dotata di supporti tecnologici e informatici adeguati, attrezzata al monitoraggio continuo dell'insieme dei lavori (e di ogni loro fase), e a quel particolare monitoraggio previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998 sulle "situazioni a rischio".

Questo modulo operativo può essere utilmente messo in campo nell'ambito di un progetto specifico di difesa dall'inquinamento mafioso in occasione di ogni grande lavoro pubblico.

È del tutto naturale, a tal proposito, ipotizzarne la piena idoneità, anzi la necessità, quando si darà corso alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina e ai grandi interventi connessi.

Una "politica speciale di intervento" appare, sul modello della esperienza straniera, non solo una forma moderna di prevenzione, ma anche una scelta resa indispensabile dalle prevedibili negative conseguenze derivanti dall'impiego degli uffici e degli organismi tradizionali già sufficientemente gravati.

Appare viceversa del tutto impraticabile l'ipotesi di affidare anche questi speciali progetti di prevenzione antimafia a forze di polizia territoriali con competenza "generalistica", visto il repertorio di casi di ufficiali di p.g. sottoposti a trasferimenti oppure impegnati in compiti del tutto diversi o distratti in incarichi di ordinaria amministrazione e di ordine pubblico, e considerati i danni che ne sono derivati alle investigazioni e alle ricerche dei latitanti.

3.d I Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e i Comitati provinciali della pubblica amministrazione.

La verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa deve necessariamente riguardare l'operatività dei Comitati provinciali della pubblica amministrazione di cui alla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Questi Comitati, assieme ai più noti Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica, rappresentano gli strumenti operativi per il coordinamento dell'azione amministrativa, coordinamento essenziale nel contrasto all'inquinamento mafioso dell'economia.

Dei Comitati provinciali della pubblica amministrazione, dei contenuti del loro agire, dei programmi e delle modalità del loro funzionamento si sa addirittura poco.

Quando la Commissione parlamentare antimafia si è occupata delle problematiche delle infiltrazioni mafiose nei Cantieri navali di Palermo ed ha approvato la relazione presentata dall'onorevole Alfredo Mantovano (28) è emerso con chiarezza che, almeno in relazione alla « questione Cantieri », né il Comitato provinciale della P.A, né quello provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica avevano mai adottato alcuna deliberazione inerente alla presenza mafiosa nello stabilimento della Fincantieri.

Sul punto, nella relazione si legge: "Questa inattività è indicativa del mancato esercizio...di quel potere di coordinamento dell'azione dell'attività di polizia di prevenzione, che viceversa le circostanze avrebbero imposto. Senza dubbio, alla stregua delle cennate vicende giudiziarie ed investigative, l'ipotesi sostenuta da Gioacchino Basile di un profondo inquinamento mafioso ed affaristico della più grande realtà produttiva della città non poteva e non doveva restare inosservata...E certamente iniziative del Comitato per l'ordine pubblico sarebbero state opportune anche al fine di coordinare e pianificare l'esercizio che la legge attribuisce alle autorità di pubblica sicurezza nel settore delle misure di prevenzione personali e patrimoniali. Ma ciò, appunto, non è accaduto. Così come – secondo quanto è dato desumere dalle attuali conoscenze – è mancato l'apporto del Comitato provinciale della pubblica amministrazione, organismo di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale".

Quanto scritto dall'onorevole Mantovano trova un significativo riscontro nelle pagine della Relazione sulla Calabria, che il senatore Figurelli ha dedicato al caso Gioia Tauro. Qui, a fronte di una penetrante azione giudiziaria, non si è potuto constatare alcuna significativa azione di prevenzione negli organismi territoriali facenti capo alla Prefettura di Reggio Calabria.

È del tutto sintomatico, a proposito della società cooperativa Mariba (l'unica autorizzata a fornire nel porto servizi di rizzaggio e derizzaggio) – in realtà una impresa controllata dal *clan* Piromalli – che fino al sequestro penale non si era mai avuta alcuna attività di

---

(28) Senato della Repubblica – Camera dei Deputati – XIII legislatura, Doc. n. XXIII, n. 21 – *Relazione sull'infiltrazione mafiosa nei Cantieri Navali di Palermo,* p.69 e ss. Il testo della relazione sui Cantieri navali di Palermo è in: http://www.camera.it/_bicamerali/antimafia/xdocu.htm.

controllo da parte di chicchessia, al punto che la Mariba ha sostanzialmente potuto agire indisturbata in una vera e propria attività di intermediazione di manodopera.

Così questa società Mariba si è avvalsa delle persone "consigliate dagli amici" senza nessuna subire forma di controllo: solo il 19 luglio 1999, quando essa di fatto non esisteva più, gli ispettori del lavoro hanno scoperto che essa aveva tenuto per ciascun lavoratore fogli di presenza non regolarmente e in parte compilati a matita...: un moderno caporalato, indisturbato, in terra di mafia.

È evidente che la vicenda Mariba appare paradigmatica della totale assenza di coordinamento e di pianificazione del controllo amministrativo che, lungi dall'assumere quei caratteri di attenzione e di rigore che imporrebbero determinate circostanze ambientali, proprio nei contesti più esposti alla infiltrazione mafiosa diviene evanescente e di fatto, anziché costituire uno ostacolo alle imprese di mafia, le agevola, con silenzi, connivenze, negligenza.

4. Credito e mafia.

Di particolare interesse si sono rivelate le informazioni relative alla attività di vigilanza della Banca d'Italia nei confronti di istituti bancari operanti nelle regioni ove è più accentuata la presenza di criminalità di stampo mafioso.

La Commissione antimafia ritiene che il contributo che proviene dall'attività di vigilanza della Banca d'Italia costituisca uno dei punti cardine nel contrasto alla penetrazione dei capitali mafiosi nel settore finanziario.

In questa linea va richiamato e sottolineato il ruolo delle indicazioni operative per la segnalazione delle operazioni sospette: l'evoluzione del "decalogo" della Banca d'Italia non solo rappresenta il naturale aggiornamento dei documenti precedenti ma certamente coglie e valorizza i significativi elementi di novità derivanti dalla più moderne analisi delle tipologie del riciclaggio.

Tra di esse, ad esempio, particolare attenzione merita il fenomeno dell'uso delle garanzie bancarie per finalità di riciclaggio.

Il "prestito a se stesso", è stato approfondito ed analizzato nell'ambito dei lavori del Comitato sul riciclaggio, il *racket* e l'usura e può pacificamente essere ritenuto uno degli strumenti più subdoli per la collocazione nell'economia legale di capitale di provenienza illecita.

Questa problematica, come è noto, è stata già oggetto di una specifica trattazione nell'ambito del convegno tenutosi a Palermo il 9 e 10 luglio 1998 su iniziativa di questa Commissione e in collaborazione con il Comando generale della Guardia di finanza.

Gli argomenti discussi a Palermo hanno trovato significative e definitive conferme nel lavoro di approfondimento e di analisi di numerosi reperti giurisprudenziali da parte dei parlamentari e dei consulenti della Commissione. In più di una importante procedure per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, è stato constatato che complessi processi di capitalizzazione di imprese mafiose sono avvenuti grazie all'ampio ricorso al finanziamento bancario.

Purtroppo, le metodologie consuete di investigazione, non sempre hanno colto le più che probabili relazioni tra queste operazioni e l'esistenza delle provviste occulte che le hanno consentite.

Le ragioni di questa carenza sono da individuare principalmente nella distanza corrente tra le ordinarie prassi investigative e le più moderne analisi criminologiche. Anche sotto questo specifico profilo, appare necessario assicurare, con appropriati moduli di formazione, un aggiornamento professionale degli investigatori per rendere la risposta operativa nel delicato settore del riciclaggio all'altezza dei tempi.

In caso contrario, vi è il concreto pericolo che le indagini bancarie di tipo tradizionale, lente e defatiganti, non conducano a risultati apprezzabili e non consentano di risalire ad origine criminosa delle ricchezze oggetto di reimpiego. E la Commissione ha potuto osservare che non sono rari i casi in cui – pur di fronte a rilevanti temi processuali – le indagini bancarie subiscono la sorte di meri burocratici accertamenti delegati, sostanzialmente al di fuori della effettiva direzione del pubblico ministero, rimessi al grado e all'interesse della collaborazione degli intermediari.

5. Bilanci e prospettive dell'azione in materia di misure di prevenzione patrimoniale.

Come è noto, nel settore delle misure di prevenzione patrimoniale i soggetti legittimati sono i procuratori della Repubblica e i questori.

Ancorato a risalenti concezione della pericolosità, e segnata da una pluralità di modificazioni, la normativa in materia di misure di prevenzione mostra evidenti limiti e se ne impone il radicale riordino.

In primo luogo, va sottolineata la mancata estensione del potere di proposta al Procuratore nazionale antimafia, con una evidente asimmetria tra la disciplina delle misure patrimoniali e la disciplina delle misure personali.

Quanto alle tipologie delle misure di prevenzione patrimoniali, non può non rivelarsi che molti istituti della legge n. 575 del 31 maggio 1965 appaiono sostanzialmente sotto utilizzati: è il caso dell'articolo 3-*quater*, introdotto dalla legge n. 356/92, che ha per oggetto l'esercizio di determinate attività economiche sottoposto alle condizioni di eliminazione o di assoggettamento previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale o che possa comunque agevolare l'attività di soggetti mafiosi.

L'attuazione effettiva – statisticamente impercettibile – della complessa disciplina introdotta da questa norma rappresenta una delle maggiori criticità del sistema.

Altrettanto dicasi per il complesso delle inibitorie di cui all'articolo 10 della legge n. 575/65.

In particolare, non è dato apprezzare una effettiva applicazione della legge nei confronti di quelle imprese di cui i soggetti sottoposti a misure di prevenzione riescano a determinare in qualsiasi modo scelte o indirizzi.

Eppure già l'analisi del dato testuale sembrerebbe consentire un significativo campo di applicazione di questa fattispecie in tutte le

ipotesi in cui le scelte o gli indirizzi di una determinata impresa possono risultare direttamente o indirettamente determinati dalle strategie delle organizzazioni di stampo mafioso.

Evidenti sarebbero le conseguenze derivanti dall'applicazione del regime dell'articolo 10 a tutte le imprese coinvolte in meccanismi spartitori o di turbativa delle regolari procedure per la scelta del contraente nella materia degli appalti.

Ma i ritardi nella piena applicazione del dispositivo delle misure di prevenzione sono apparsi ancora più evidenti in riferimento all'articolo 14 della legge n. 55 del 1990.

Come è noto esso consente di estendere le misure di prevenzione patrimoniale a settori diversi da quelli tradizionali, e in particolare ai soggetti che derivino proventi dall'attività di narcotraffico, usura, contrabbando ed altro.

Pur in assenza di un adeguato rilevamento statistico (già di per sé indice della crisi della disciplina), è stata constatata una applicazione scarsa di questa norma.

Eppure essa richiama settori in cui i processi di accumulazione capitalistica hanno determinato ricchezze -oltreché ingiustificate- estremamente visibili come nei casi di persone a basso reddito che con l'attività contrabbandiera hanno realizzato ingenti fortune ovvero appaiono intestatarie di intere flotte di veicoli o natanti.

La stessa situazione è stato rilevata nel settore dell'usura, ove le iniziative dei questori e dei procuratori della Repubblica per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti di soggetti condannati per fatti di usura appaiono più che modeste. Per le strette connessioni con la criminalità organizzata e le associazioni mafiose e per la sua vocazione al reimpiego dei proventi di attività illecite derivanti da altri settori, il tema del contrasto al mercato criminale dell'usura ha acquisito una posizione centrale nella politica criminale del Paese. Come si è detto, dall'inizio della legislatura è stato costituito, all'interno della Commissione, un apposito Comitato di lavoro – attualmente coordinato dal senatore Figurelli e, in precedenza, dall'onorevole Mantovano – che con grande impegno e attraverso numerose e approfondite audizioni, ha analizzato questa materia.

Nel tempo, sono state raccolte esperienze ed opinioni di magistrati ed operatori impegnati nel settore, è stato acquisito materiale giurisprudenziale, sono stati cercati, a volte senza successo, elementi statistici.

Particolare rilievo è stato dato al tema della regolamentazione dell'attività di intermediazione finanziaria, il "famoso" regolamento *ex* articolo 16 della legge n. 108 del 1996.

In questo contesto, vanno, inoltre, segnalati i lavori del *Forum* tenutosi presso il III Comitato di lavoro della Commissione antimafia il 6 luglio 2000, con la partecipazione di numerosi esperti della materia: la scelta di un confronto così ampio, all'insegna del pluralismo, con il coinvolgimento anche di importanti settori della società civile e delle istituzioni ha confermato un metodo di lavoro che muove dalla certezza che solo attraverso le massime sinergie istituzionali – per così dire la "messa in rete dei saperi e delle esperienze" – si