

1. I lavori della Commissione

1.1. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare è stata istituita con la legge 27 ottobre 2006, n. 277 ed ha tenuto la sua prima seduta il 15 novembre 2006, eleggendo alla presidenza il deputato Francesco Forgione.

Nella seduta del 6 dicembre 2006 il Presidente ha svolto la relazione programmatica.

Nei suoi quindici mesi di attività la Commissione ha approvato cinque relazioni¹, che hanno riguardato i principali settori di intervento nella lotta alla criminalità organizzata mafiosa su cui la Commissione ha concentrato la propria attività. La prematura conclusione della legislatura, la più breve della storia repubblicana insieme alla XI², non ha dunque impedito che la Commissione potesse approfondire le tematiche strategiche nella lotta alle mafie. La relazione conclusiva, prevista dall'articolo 1, comma 1, lettera *n*), della legge istitutiva contiene un compendio dell'attività svolta.

Il filo conduttore dell'intera azione conoscitiva e d'inchiesta della Commissione è rappresentato dal proposito di compiere un'analisi delle mafie sotto il profilo delle attitudini all'infiltrazione nel tessuto socio-economico, produttivo, amministrativo e politico.

¹ Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative (Doc. XXIII n. 1), approvata all'unanimità il 3 aprile 2007; Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata (Doc. XXIII n. 3), approvata all'unanimità il 27 novembre 2007; Relazione sulla 'ndrangheta (Doc. XXIII, n. 5), Relazione sui testimoni di giustizia (Doc. XXIII, n. 6) e Relazione conclusiva (Doc. XXIII, n. 7), approvate all'unanimità nella seduta del 19 febbraio 2008.

² Nella XI legislatura le Camere tennero la prima riunione il 23 aprile 1992 e furono sciolte con Decreto del Presidente della Repubblica del 16 gennaio 1994; la XII legislatura ebbe inizio il 15 aprile 1994. Nella XV legislatura le Camere hanno tenuto la prima riunione il 28 aprile 2006 e sono state sciolte con Decreto del Presidente della Repubblica del 6 febbraio 2008; l'inizio della XVI legislatura è fissato alla data del 29 aprile 2008.

L'aggressione delle mafie al sistema economico, finanziario e produttivo è connaturata all'essenza delle organizzazioni mafiose che non solo si dedicano alle attività illecite e lucrative, ma presentano come precipuo scopo quello di ingerirsi nel sistema economico e finanziario legale distorcendo le regole del mercato e della concorrenza.

Il primo tema affrontato in questo ambito è stato il riciclaggio, che rappresenta il momento in cui le mafie entrano in contatto con i circuiti legali dell'economia e della finanza. Le audizioni svolte hanno interessato i vertici istituzionali in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio: il Governatore della Banca d'Italia, il Procuratore nazionale antimafia, il direttore della Direzione investigativa antimafia.

Contestualmente è stato esaminato il profilo dei rapporti tra il sistema delle imprese e la criminalità organizzata, al fine di valutare la capacità di reazione che le forze sane del tessuto produttivo sono in grado di mostrare e al fine di individuare gli strumenti per favorire un efficace contrasto ai condizionamenti mafiosi.

Di particolare rilevanza, infine, è il risultato della approfondita riflessione svolta in Commissione sul tema dell'accumulazione dei profitti criminali, della loro confisca e della destinazione a fini sociali. La Commissione ha approvato all'unanimità la Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata. In essa vengono individuati con chiarezza i limiti della normativa, vengono esaminati nel dettaglio i profili critici evidenziati dalle prassi applicative e vengono formulate proposte organiche tese ad una riforma strutturale e per certi versi radicale del sistema.

Sul piano del condizionamento dell'attività della pubblica amministrazione sono stati affrontati il tema dello scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose e quello dell'aggressione mafiosa al sistema degli appalti pubblici.

Inoltre, è stato oggetto di particolare attenzione la pericolosità del potere corruttivo insito nei capitali a formazione illecita, che agevola

naturalmente la creazione ed il consolidamento di aree di contiguità tra la criminalità organizzata e la pubblica amministrazione, la politica, l'economia.

La necessità che la pubblica amministrazione venga preservata dai pericoli di condizionamento e di infiltrazione da parte della criminalità organizzata ha indotto, infatti, la Commissione a sottoscrivere in data 27 giugno 2007 un « Protocollo di cooperazione e di scambio informativo » con l'Alto Commissario anticorruzione, al fine di fornire un valore aggiunto alle attività che le due istituzioni conducono nei rispettivi contesti definiti dalle leggi istitutive, esaltando la funzione di propulsione nell'ambito del circuito di prevenzione.

Ancora nel solco della prevenzione si pone la redazione della proposta di autoregolamentazione per la designazione delle candidature alle consultazioni elettorali per l'elezione dei consigli comunali e provinciali; tali indicazioni rappresentano la volontà della Commissione di richiedere ai partiti un impegno specifico sul livello della responsabilità politica, anticipando volontariamente il sistema che la legge già prevede per i casi di ineleggibilità legati alla responsabilità penale accertata. Pur prevedendo sempre il pronunciamento di un giudice terzo, che confermi la presenza di elementi sufficienti per l'istituzione di un processo, è richiesto ai partiti, rinunciando ad ogni giustizialismo, un atteggiamento di assoluta trasparenza nelle loro candidature e nelle loro liste, affinché non ci siano ombre.

Non è mancato, naturalmente, l'approfondimento delle proiezioni delle suddette tematiche sul territorio, unitamente alla verifica delle strutture organizzative che le varie mafie presentano negli specifici contesti ambientali.

Sotto il profilo dell'attività di iniziativa legislativa, la Commissione, raccogliendo la forte spinta proveniente dalle forze più sensibili alla questione, si è fatta promotrice di modifiche alle norme in materia di vittime della criminalità organizzata con la presentazione di una

proposta di legge a firma di tutti i rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in Commissione³.

Analogamente, in materia di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, la Commissione ha depositato, per il tramite dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, una proposta di legge tesa a modificare le relative norme contenute nel Testo unico degli enti locali, rendendole più moderne ed adeguate alle effettive esigenze di tutela della pubblica amministrazione dagli inquinamenti mafiosi⁴.

L'elevato livello di approfondimento e di capacità propositiva raggiunto in Commissione in materia di aggressione ai patrimoni è attestato dal fatto che il disegno di legge-delega per la redazione del testo unico in materia di misure di prevenzione, presentato dal Governo⁵, ha tenuto conto in diversi punti delle indicazioni unanimemente formulate dalla Commissione.

Un altro aspetto centrale dell'azione della Commissione è costituito dall'ampia ed approfondita indagine svolta sul tema dei testimoni di giustizia, a cui è stato dedicato un notevole impegno dal I Comitato, che si è tradotto nell'approvazione all'unanimità di una specifica relazione, che offre una rigorosa rassegna delle criticità di funzionamento del sistema-protezione ed un'analisi serrata delle incongruenze normative, pervenendo alla formulazione di una innovativa proposta di riforma della materia.

1.2. La Commissione ha tenuto 46 sedute plenarie in sede fino al 6 febbraio 2008, data dello scioglimento delle Camere, ha svolto 5 missioni fuori sede⁶, visitando 11 località. Ha ascoltato complessivamente 64 persone in sede e 98 persone nel corso delle missioni fuori sede.

³ Atto Camera n. 2469.

⁴ Atto Camera n. 2129.

⁵ Disegno di legge Atto Camera 3242.

⁶ Palermo e Catania (15-17 luglio 2007), Reggio Calabria e Gioia Tauro (22-24 luglio 2007), Napoli (29-30 luglio e 23-24 settembre), Berlino, Düsseldorf, Bonn, Duisburg, Wiesbaden e Francoforte in Germania (13-16 gennaio 2008).

L’Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, si è riunito 29 volte.

La Commissione – secondo quanto previsto dall’articolo 1, comma 3, della legge istitutiva – ha deliberato il 6 febbraio 2007 la costituzione di 15 Comitati⁷, che hanno tenuto complessivamente 39 sedute.

La dimensione quantitativa dell’attività svolta dalla Commissione è testimoniata, inoltre, dal numero dei documenti conservati in archivio che, alla data del 19 febbraio 2008, è pari a 1.358 unità documentali, di cui 495 esposti e 25 anonimi; la corrispondenza in arrivo e in partenza protocollata ammonta complessivamente a 2.720 atti.

L’informatizzazione dei documenti formati o acquisiti, prevista dall’articolo 6, comma 6, della legge istitutiva è stata avviata in tempo reale, nel corso dei lavori anziché alla conclusione di essi, come avvenuto in precedenza; in tal modo, la Commissione eventualmente istituita nella prossima legislatura potrà disporre immediatamente di un importante strumento di conoscenza e ricerca degli atti d’archivio anche della XV legislatura. In tale ambito è stata altresì predisposta una raccolta informatizzata di tutte le relazioni (doc. XXIII) approvate o presentate in Commissione antimafia sin dalla sua istituzione.

La Commissione ha promosso insieme alle Università di Palermo, Napoli, Trento e Cattolica di Milano, l’organizzazione del Convegno tenutosi a Palermo il 29 e 30 novembre 2007 sul tema « Mafia oggi in Europa: Politiche penali ed extrapenali al confronto ».

La Commissione ha, inoltre, istituito in data 16 dicembre 2006 uno Sportello scuola e università. Tale iniziativa costituisce un mezzo per

⁷ I Comitati sono i seguenti: I - Testimoni e collaboratori di giustizia; II - Presenza e natura della criminalità organizzata in aree e settori diversi da quelli tradizionali; III - Inquinamento mafioso nel settore degli appalti di opere pubbliche e flussi di finanziamento nazionali ed europei; IV - Riciclaggio; misure patrimoniali e finanziarie di contrasto; utilizzazione dei beni confiscati; V - Racket e usura; VI - Processi di internazionalizzazione della criminalità organizzata e nuove attività internazionali; VII - Mafie straniere e loro insediamento sul territorio nazionale; VIII - Criminalità organizzata, questione minorile e sfruttamento; IX - Rapporto con gli enti locali; X - Verifica della normativa antimafia, adeguamento ed elaborazione di un testo unico legislativo; XI - Regime degli atti; XII - Forme tradizionali e forme nuove nel rapporto tra mafie e istituzioni; XIII - Mafie; libertà di informazione; vittime; XIV - Mafie migranti; tratta degli esseri umani; nuove forme di schiavitù; XV - Sportello scuola e università.

accrescere la conoscenza del fenomeno mafioso, per divulgare l'attività della Commissione e per valorizzare quanto viene realizzato da scuole, università e associazioni per promuovere la cultura della legalità, della solidarietà, dei diritti.

Lo Sportello rende accessibile, attraverso un sito internet inaugurato in data 12 dicembre 2007 alla presenza del Presidente del Senato, tutta la documentazione parlamentare e istituzionale, italiana e straniera, esistente e fruibile in forma digitale sul tema delle mafie. Il sito contiene: schede tematiche, contenenti la descrizione dei fenomeni criminali, la normativa di riferimento, i dati statistici; bibliografia e sitografia di interesse; bibliografia analitica costantemente aggiornata; elenco di siti internet istituzionali (italiani e stranieri), di associazioni, fondazioni, osservatori e centri di ricerca; cronologia essenziale sulle mafie e l'antimafia; una rassegna stampa tematica.

2. Sull'economia

2.1. Riciclaggio.

Le missioni svolte dalla Commissione in territori molto delicati come Palermo, Catania, Reggio Calabria, Gioia Tauro e Napoli, hanno fatto emergere con forza i temi dell'economia e del rapporto tra finanza legale e finanza criminale.

La nuova natura delle organizzazioni mafiose, che si pongono come sistemi in grado di misurarsi con le opportunità che la globalizzazione e i processi di finanziarizzazione offrono, attraverso la movimentazione di consistenti flussi di denaro ed il controllo di intere aree del tessuto produttivo, ha imposto alla Commissione la questione della trasparenza del sistema delle imprese e del sistema finanziario, il ruolo delle banche nel loro operare sul territorio e su scala nazionale e globale.

Le movimentazioni finanziarie, i trasferimenti da e per l'estero passano inevitabilmente attraverso il sistema bancario; in intere aree del nostro Paese il livello di penetrazione delle organizzazioni criminali nelle banche è ormai

oggetto di decine di processi e di inchieste, per non parlare poi del ruolo fondamentale delle banche in fenomeni come l’usura, come si evince dalle segnalazioni giunte dalle associazioni antiusura e antiracket.

Lo stesso vale per il contrasto al riciclaggio. Appare quanto mai paradossale il fatto che, allo stato, in Italia, i dati sul reato di riciclaggio siano ben poco significativi, poiché in tale ambito si producono poche indagini e ancor meno processi che si concludono con sentenze di condanna.

In tale contesto la Commissione ha deliberato l’avvio di un’indagine sui temi del riciclaggio e della trasparenza del sistema bancario, mediante l’audizione del Governatore della Banca d’Italia, con l’obiettivo di stabilire un sistema di convergenze istituzionali nel quale, ognuno con il proprio ruolo, operi per garantire maggiore efficacia al contrasto alla pervasività delle mafie nel tessuto sociale, economico e produttivo.

Il riciclaggio di capitali illeciti è lo snodo essenziale nell’approccio al tema della criminalità organizzata, poiché costituisce il punto in cui la criminalità si articola con il tessuto economico e legale: il riciclaggio rappresenta, dunque, il momento in cui l’economia criminale emerge ed « assume dimensioni tanto più ampie quanto maggiore è la scala delle organizzazioni criminali; al crescere delle dimensioni operative di queste ultime, infatti, aumenta l’esigenza di impiegare i fondi disponibili occultandone la provenienza »⁸.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999), si sottolinea che il riciclaggio di denaro è « al cuore del crimine organizzato e deve essere eradicato in ogni sua manifestazione ».

La politica antiriciclaggio internazionale si pone come un terreno integrato, che vede la lotta al terrorismo e quella contro la criminalità organizzata, come « *momenti* », non più astrattamente scindibili, di uno stesso schema di contrasto che si articola in varie fasi che vanno dalla protezione del sistema bancario e finanziario per arrivare all’investigazione e alla repressione dei traffici illeciti.

⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 4.

La globalizzazione dei mercati esalta le dinamiche competitive e crea una mole di flussi finanziari così ingente che finisce per celare, di fatto, l'opacità delle transazioni illecite.

Il crimine organizzato transnazionale presenta due fondamentali chiavi di lettura: la flessibilità operativa e la straordinaria capacità di accumulare ricchezze.

Da un lato, la sua dimensione transnazionale, facilitata dai medesimi strumenti che assurgono a simbolo del progresso, impone di considerare il problema del riciclaggio e delle sue implicazioni di ordine economico con un'ottica di respiro internazionale.

Dall'altro lato, il riciclaggio e l'impiego delle risorse finanziarie illegali costituiscono momenti strategici nelle catene criminose per consolidare la crescita economica delle organizzazioni criminali: non basta accumulare risorse illecite, infatti, ma è necessario ripulire i proventi ed impiegarli in scelte di consumo e di investimento.

Ma, come ha riferito dinanzi alla Commissione il Procuratore nazionale antimafia, Piero Grasso, la difficoltà delle indagini patrimoniali consiste nell'individuare le persone incensurate, i colletti bianchi, che svolgono il lavoro di riciclaggio dei profitti illeciti per i mafiosi.

A fronte della dimensione transnazionale del riciclaggio, però, la reazione delle autorità è spesso ostacolata dalle difficoltà di acquisire, in merito, adeguate informazioni e dalle difficoltà del coordinamento internazionale. Come ha affermato lo stesso Governatore della Banca d'Italia nel corso delle audizioni dinanzi alla Commissione, « l'esistenza di varchi nella disciplina e nell'apparato di controllo dei diversi Paesi permette agli operatori illegali « arbitraggi regolamentari » su scala internazionale. In sostanza, si sceglie il posto dove c'è meno controllo. L'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto può essere inoltre ridotta dall'interessata tolleranza di alcuni Stati e dall'opacità di taluni centri *offshore* »⁹.

⁹ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 4.

Dalle audizioni è emersa l'esigenza di un'equilibrata strategia di prevenzione e contrasto, basata su regole che prescrivano obblighi chiari e di agevole applicazione, che evitino il ricorso a procedure troppo rigide, non intralcino l'attività degli operatori onesti, prevedano meccanismi di *enforcement*, fondati su sanzioni rapide ed efficaci, incentivino la collaborazione degli intermediari con le strutture antiriciclaggio e rafforzino la cooperazione interna e internazionale tra autorità¹⁰.

Gli strumenti di prevenzione e contrasto del riciclaggio vigenti in Italia sono articolati su piani diversi ed essenzialmente riconducibili alle limitazioni all'uso del contante; agli obblighi di identificazione dei soggetti che instaurano rapporti continuativi con gli intermediari; alla registrazione di operazioni eccedenti l'importo stabilito dalla legge in appositi archivi; all'analisi statistica dei flussi finanziari diretta ad individuare anomalie; all'obbligo di segnalare le operazioni finanziarie sospette di essere collegate con attività illecite; infine, all'applicazione di sanzioni, compresa la confisca dei beni di provenienza delittuosa.

Per quanto concerne le norme che limitano l'uso del contante, vietando i trasferimenti tra privati di fondi di importo rilevante in contanti o con mezzi anonimi, il Governatore ha precisato che si tratta di previsioni non comuni nel panorama normativo comunitario. A tale riguardo ha altresì confermato che, pur permanendo un elevato numero di violazioni, spesso involontarie, tali limitazioni all'uso del contante sono uno strumento da conservare e da rendere più efficiente «abbassando la soglia di liceità di utilizzo e introducendo misure più stringenti per la rilevazione dei trasferimenti di fondi attuati attraverso i cosiddetti *money transfer*»¹¹.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 8.

Sul tema dei *money transfer* un importante contributo alla comprensione della vastità e della pericolosità del fenomeno è giunto dal Procuratore nazionale antimafia che, in sede di audizione, ha fornito alcuni elementi relativi all'operazione della Guardia di Finanza, denominata *Easy money*, che ha consentito di scoprire un « sistema bancario parallelo o alternativo, in grado di contare su una rete capillare di distribuzione tre volte più ampia di quella delle Poste, su cui circolano flussi imponenti di denaro contante che sfuggono ad ogni controllo, con il fondato pericolo che possano servire a finanziare, oltre che attività illecite, anche il terrorismo internazionale ».

Si tratta di un sistema bancario alternativo che rischia di mettere in crisi anche quello legale, essendo stati « identificati circa 25 mila punti di raccolta di denaro presenti in Italia, dei quali si stima che il 30 per cento – circa 8 mila – sia illegale. Questi punti di raccolta utilizzano anche i tabaccai, gli *internet point*, i *phone center* »¹².

Nel solo 2005 sono transitati, attraverso i *money transfer* italiani, come rimesse effettuate dagli immigrati, « circa 1,4 miliardi di euro, a fronte dei 750 milioni di euro del sistema bancario ufficiale che, nella maggioranza dei casi, non si sa da dove provengano e dove vadano a finire. Ebbene, 400 agenzie di trasferimento di denaro completamente abusive sono state scoperte sulla base dell'indagine *Easy money* iniziata dalla Procura di Ancona, quasi tutte localizzate in quel territorio »¹³.

Emerge che, in questo movimento di denaro, l'Italia è seconda al mondo dopo gli Stati Uniti. Causa di ciò è stata rintracciata nella possibilità di operare abusivamente in questo settore, per la difficoltà dei controlli dovuta alla proliferazione dei punti di raccolta.

L'entità del fenomeno ed i rischi per il sistema finanziario possono ancora cogliersi nelle parole del Procuratore nazionale antimafia: « Abbiamo notato che un'agenzia è stata aperta e, in quattro mesi, ha

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.