



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 32

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

AUDIZIONE DEI SOSTITUTI PROCURATORI DELLA
DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA, DOTTORESSA
ANNA CANEPA E DOTTOR GIANFRANCO DONADIO

34^a seduta: mercoledì 2 dicembre 2009

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU
indi del Vice Presidente Fabio GRANATA

I N D I C E

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), senatore Pag. 3

Audizione dei sostituti procuratori della Direzione nazionale antimafia,
dottoressa Anna Canepa e dottor Gianfranco Donadio

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), senatore Pag. 3, 11, 12 e *passim*
 NAPOLI (PdL), deputato 12
 VELTRONI (PD), deputato 12, 15, 28
 LI GOTTI (IdV), senatore 13
 TASSONE (UdC), deputato 14, 26
 CARUSO (PdL), senatore 14
 MARCHI (PD), deputato 15, 35
 SALTAMARTINI (PDL), senatore 16
 LUMIA (PD), senatore 17, 18
 ORLANDO (PD), deputato 17

DONADIO, Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia . .Pag. 4, 11, 18 e *passim*

Sui lavori della Commissione

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), senatore Pag. 38
 LUMIA (PD), senatore 38

Interviene il dottor Gianfranco Donadio, sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia.

I lavori iniziano alle ore 21,15.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Audizione dei sostituti procuratori della Direzione nazionale antimafia, dottoressa Anna Canepa e dottor Gianfranco Donadio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei sostituti procuratori della Direzione nazionale antimafia, dottoressa Anna Canepa e dottor Gianfranco Donadio.

Informo che la dottoressa Anna Canepa, competente per il distretto di Milano, ha comunicato di non poter partecipare alla seduta odierna per impegni precedentemente assunti, ma sarà a Milano con noi in occasione della missione.

Colleghi, come sapete, abbiamo convocato questa audizione in vista della missione che un'ampia delegazione della Commissione farà a Milano nei giorni 10 e 11 dicembre.

Nella sua esposizione, il dottor Donadio farà una panoramica sui problemi connessi alla prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia e al riciclaggio, quindi alla materia che più direttamente sarà al centro della nostra attenzione nella missione di Milano, e terrà conto specificamente della dimensione lombarda e dell'evento che più ci interessa: l'EXPO 2015.

Come sapete, con la missione a Milano, pur non avendo ancora concluso la prima fase del nostro programma, inizieremo idealmente la seconda. La prima fase ha riguardato i condizionamenti delle mafie sull'economia, la società e le istituzioni del Mezzogiorno; nella seconda fase concentreremo l'attenzione sul versante economico-finanziario delle attività mafiose, con particolare attenzione al Centro-Nord Italia che sempre più intensamente, e in maniera sempre più sofisticata, è investito da questi

fenomeni, spesso le mafie operando congiuntamente anche con mafie straniere, altre volte separatamente.

L'audizione si svolgerà come la precedente, secondo la nuova disciplina: al relatore sarà concesso il tempo di cui avrà bisogno – penso che 20-30 minuti saranno sufficienti – dopodiché i colleghi potranno rivolgergli le domande cercando di contenere nei tre minuti i loro interventi, fermo restando che piccoli sforamenti non saranno puniti.

Do ora la parola al dottor Donadio affinché svolga la sua relazione.

DONADIO. Signor Presidente, sono onorato e lieto di essere qui. Devo alla Commissione parlamentare antimafia un pezzo del cammino della mia formazione professionale, avendovi lavorato anche intensamente durante la XIII legislatura. Questa sera infatti ho avuto il piacere di incontrare i collaboratori tecnici e gli onorevoli parlamentari all'epoca già impegnati nell'attività di tale Commissione. Conosco quindi il sistema e la filosofia, l'approccio che la Commissione parlamentare antimafia pratica nei confronti di queste problematiche e riconosco soprattutto l'importanza di coniugare, dal punto di vista del metodo, l'analisi delle emergenze giudiziarie con l'analisi complessiva dei sistemi di prevenzione, segnatamente nella materia particolare che potremmo definire dell'analisi dei rischi di infiltrazione nelle attività economiche e finanziarie. È dato certo che l'approccio fondato sull'analisi degli avvenimenti e sui contenuti delle singole indagini, pur rappresentando la suggestività del caso concreto – l'emozione, l'ampiezza dell'eco – non è di per sé solo sufficiente per un'intelligenza reale delle questioni, se non altro, signor Presidente, per un dato statistico: non viviamo in uno Stato ossessionato e permeato da un'indagine continua e permanente. Sciaguratamente i fenomeni criminali sfuggono statisticamente ad un approccio complessivo; quelli che emergono possono avere un significato paradigmatico, ma forse bisogna abbandonare la logica della centralità della vicenda giudiziaria per occuparsi non dei malati ma delle malattie, perché l'ampiezza di certi fenomeni purtroppo è più ampia di ciò che emerge e viene accertato.

Mentre si svolgevano le formalità di apertura di questa seduta, ho fissato alcuni punti su questo foglio di carta che enuncerò, nella speranza di poterli affrontare con sobrietà e con contenuti adeguati. L'analisi dei rischi dell'ingresso di entità, interessi, capitali, risorse e progetti criminali nel mondo economico e finanziario segue in parte la storia economica delle organizzazioni criminali. È bene anzitutto abbandonare approcci di tipo antropologico: le grandi organizzazioni criminali non pungono, non iniziano, hanno abbandonato i loro rituali «magici», quelli propri della *subcultura* dei gruppi e fanno impresa. Questo fare impresa è diventato un elemento di generale percezione in quel filone particolarissimo di letteratura rappresentato dagli esercizi epistolari di Bernardo Provenzano, che nei suoi scambi di opinioni e valutazioni con gli uomini criminali a lui più vicini consigliava a tutti di fare impresa, messaggio, questo, che rappresenta l'altra metà nel sistema della nostra osservazione.

Che cosa intendono i criminali per fare impresa? Intendono probabilmente dare un segnale di progressivo allontanamento dall'esercizio visibile della forza di intimidazione, che deriva dal vincolo, per optare per quelle altre componenti e per quegli altri modi di essere, dell'agire criminale che peraltro il legislatore nel 1982 esattamente individuò nell'acquisizione del controllo di attività economiche e finanziarie e – perché no? – nel conseguimento di indebiti profitti, di indebite ricchezze, che è un modo di ottenere un processo di accumulazione di capitale senza delinquere, ma solo filtrando flussi, intercettando flussi finanziari, governando, ahimè, lo sviluppo in certe aree del Paese. Il loro fare impresa ci aiuta ad optare per una definizione dello stesso profilo strutturale del gruppo criminale come un gruppo di impresa. Se la criminalità organizzata è un'impresa dovremmo cominciare a occuparci e a individuare i segmenti del mercato che quella impresa occupa, in cui quella impresa agisce.

L'imprenditore-organizzazione criminale produce e scambia beni e servizi criminali, ma come l'impresa che produce e scambia un qualsivoglia tipo di beni e servizi nell'adeguarsi al mercato si allontana a volte dal proprio *core business* per individuare nuovi beni, nuovi servizi e quindi realizzare una politica di espansione, anche l'impresa criminale ha cessato di essere esclusivamente un'impresa che ha a che fare con beni illegali, con servizi illegali, con la vendita di droga, di protezione e di guardiania con il sistema di ricatti e si è ampliata ad altre prospettive del mercato, che vanno ovviamente individuate nei cosiddetti mercati legali.

Signor Presidente, lei ha fatto riferimento a un aspetto importante di questa tematica, ossia il fenomeno del riciclaggio la cui cifra sembra confortare l'approccio definitivo rinnovato che intende leggere nella criminalità organizzata una natura imprenditoriale, con tutte le conseguenze dal punto di vista degli strumenti non solo di analisi ma anche di contrasto. È noto che un mercato criminale universalmente riconosciuto come tale, quello della compravendita delle sostanze stupefacenti, è a sua volta governato da una delle leggi fondamentali del mercato: l'incontro tra domanda e offerta. Fortunatamente, la curva che esprime la domanda di droga – anche se purtroppo progredisce – si muove con un andamento piano; non vi sono grandi impennate. Quanto al plusvalore che un ciclo di stupefacenti realizza, il rapporto è di uno a mille: nessuna impresa nel mondo delle relazioni civili e legali riesce a produrre tanto valore da un ciclo produttivo. Poiché il valore prodotto non può essere interamente reimpiegato nel ciclo criminale, l'impresa criminale o diversifica le proprie iniziative nell'ambito dei mercati illegali oppure deve necessariamente ricollocare tale plusvalenza (chiamiamola così per allontanarci da categorie che potrebbero rendere necessaria un'articolazione più complessa del discorso) in pezzi del mondo legale. Questo è il fenomeno del riciclaggio.

Una volta accettata questa definizione di criminalità organizzata come fenomeno di impresa che produce e scambia, a volte contemporaneamente, beni e servizi illegali e legali, esiste una storia dell'economia criminale. Che cosa fanno i criminali? Che cosa hanno imparato a

fare organizzazioni come «cosa nostra»? Innanzitutto, hanno sviluppato uno straordinario *know-how* in quello che definiamo il ciclo degli inerti. Per capire che cosa si intende con tale concetto, dobbiamo spostarci con la mente e con i ricordi ad anni remoti, ma non remotissimi, ossia agli anni del *boom* che complessivamente hanno rappresentato una pagina di grande importanza nella storia del nostro Paese, hanno visto un rilevante incremento demografico e, soprattutto, lo sviluppo delle città. In questo progressivo avvicinamento alle città, le organizzazioni criminali, che prima nelle città avevano solo gli sbocchi naturali (i mercati agricoli), hanno apprezzato l'importanza del controllo tendenzialmente strategico del mercato dell'edilizia civile, residenziale e non solo. In quel contesto è nata una cultura imprenditoriale mafiosa. Non credo ci sia bisogno che sia io in questa sede, di fronte ad autorevoli componenti di una Commissione specializzata, ad approfondire tale tematica, anche perché la letteratura è nota e molto vasta.

Che cosa si intende per ciclo degli inerti? E come si verifica un'egemonia mafiosa in questo ambito? Ebbene, l'egemonia si verifica attraverso il controllo del sistema del calcestruzzo, dell'industria estrattiva, delle cave, dei bitumi, dei materiali bituminosi e del movimento della terra. Con l'egemonizzazione dei fattori produttivi legati a tutto ciò che attiene all'universo che ruota intorno al sistema delle costruzioni (dalla grande cantieristica alle costruzioni per abitazioni civili, quindi l'intero sistema), vi è stato sempre più l'affermarsi di egemonie criminali non solo nelle aree tradizionalmente interessate dai fenomeni mafiosi, che sono quelle note e non le enumero, ma anche in altre aree. Analizzando la vita economica e finanziaria del grande e ricco Nord, si assiste a una disseminazione rilevante di imprese di matrice criminale che agiscono esattamente all'interno di questo quadrilatero che ho voluto sinteticamente individuare con l'espressione «ciclo degli inerti».

A proposito di tale ciclo, vorrei fare un'osservazione finale che deriva da un lungo e positivo scambio di esperienze e di reciproci approfondimenti tra la Procura nazionale antimafia – l'ufficio in cui attualmente lavoro – e il mondo delle imprese. La particolarità che intendo mettere in evidenza è che per ogni otto sacchi di cemento impiegati nel mondo delle costruzioni, solo due finiscono nella catena degli appalti pubblici; dunque, il rapporto su base dieci di impieghi di risorse nei cicli che hanno a che fare con i sistemi della produzione edilizia e della grande infrastrutturazione è di otto a due. In altri termini, ciò che è privato rappresenta un'occasione di penetrazione da parte delle imprese criminali quattro volte superiore al pubblico. Se vogliamo analizzare in una prospettiva più precisa detto rapporto, scopriamo che ciò che è legato alla sovrapproduzione nel pubblico, trova un riscontro in una diffusissima attività di cessione in nero di lavorati, semilavorati, inerti e calcestruzzo nel privato.

Questa particolare prospettiva di analisi ci consente di transitare verso un'altra delle tematiche sensibili nell'ambito dell'analisi dei rischi di infiltrazione nei sistemi economici e finanziari, ossia quella che denuncia il coniugarsi di fatti criminali tradizionali con vicende criminali proprie de-

gli ambienti dei colletti bianchi. In primo luogo, come *substrato*, come terreno comune, il tema dell'utilizzo «professionale» di fatture per operazioni inesistenti sembra essere diventato materia ampiamente praticata dalle imprese criminali, sicché i profili tradizionali della criminalità economica sembrano tendere verso forme sempre più violente, pervasive ed intimidatrici, mentre i profili operativi della criminalità organizzata acquistano sempre più modalità di realizzazioni proprie della cosiddetta criminalità dei colletti bianchi. Questo è il problema fondamentale.

Accanto alle suddette vicende si pongono altre due aree di necessaria analisi e riflessione. In primo luogo vi è la tematica dell'appalto pubblico e in particolare di ciò che resta oscuro nella catena dell'appalto pubblico. Mi riferisco evidentemente ai *subcontratti* che vanno letti non solo come problematica autonoma (essendo ampiamente superata la filosofia del *subappalto* e «dribblati» gli ostacoli formali della legislazione), ma anche in relazione a nuove forme di realizzazione dell'appalto che vedono il protagonismo dei *general contractor*. Quest'ultima espressione deriva da tradizioni, culture e modalità organizzative di stampo anglosassone, ma nella traduzione italiana – ahimè – con *general contractor* si intende solo una persona giuridica che chiude la catena a valle e fattura. Che cosa c'è sotto la fatturazione presentata da un *general contractor*? Siamo in grado di fare un'analisi degli strati, dei livelli, delle varie componenti dei cicli produttivi che poi consentono al *general contractor* di consegnare l'opera, come si suol dire, chiavi in mano?

La problematica degli appalti è quindi fortemente connotata dalla necessità di introdurre forti, evidenti e cogenti criteri di trasparenza. L'ufficio nel quale mi onoro di esercitare la mia attività professionale ha considerato questo aspetto come centrale nella propria attività di analisi e di valutazione. Abbiamo a lungo lavorato anche nella vicenda del terremoto dell'Aquila prospettando all'autorità politica talune soluzioni che provo a riassumere con poche battute.

Il tema degli appalti vede attorno a un obiettivo la transazione verso mani private di risorse pubbliche e l'appaltatore che esegue il mandato particolare perché deve realizzare ciò che serve a conseguire l'obiettivo. Trattandosi però di denaro pubblico, per difendere questo ciclo dai rischi appena accennati occorre introdurre criteri di trasparenza. Il tema della tracciabilità del sistema dei pagamenti è, al di là dell'esperienza e dei fatti giudiziari, il vero e unico sistema di contrasto che consente di rapportare ciò che viene impiegato sotto il profilo del flusso finanziario con quello che viene conseguito dalla pubblica amministrazione. È l'unico sistema per commisurare effettivamente il valore delle prestazioni e individuare i destinatari reali delle risorse finanziarie nell'ambito degli appalti; in altre parole, chi paga e chi incassa.

Avevamo fatto un breve cenno alla questione della falsa fatturazione che è il male che pervade l'appalto e che può verificarsi se la prestazione è di valore inferiore. In altri termini, ad esempio, se l'altezza dello strato del bitume è di due centimetri inferiore ai dieci centimetri ipotizzati scollasticamente vuol dire che quella prestazione vale il 20 per cento di meno

ma verrà fatturata la cifra piena; non troveremo cioè una fattura pari al 80 per cento ma ne troveremo una pari, forse superiore, al 100 per cento.

Analisi dei rischi vuol dire trattamento preventivo delle tecniche di contabilizzazione, tracciamento dei pagamenti ma anche classificazione e analisi reale delle prestazioni ottenute. Nel nostro ordinamento esiste una complessa regolamentazione della vita dei cantieri che ruota intorno al cosiddetto giornale di cantiere che è lo strumento operativo del direttore dei lavori. Onorevoli parlamentari, sono categorie – non vorrei sembrare poco conveniente nell'uso delle espressioni – spirituali, evanescenti, evaporate perché non esiste una contabilità reale di cantiere e non esiste una militanza reale nella direzione dei cantieri. I cantieri sono degli universi che si autoregolano, dove i livelli di controllo sono evanescenti e dove, ahimè, entra ed esce chi vuole. Se il *subappalto* o il *subcontratto* prevede sulla carta un'attività svolta dall'impresa Donadio che, però, per vari motivi non si presenta e al suo posto entra una fila lunghissima di betoniere, di macchine di movimento terra dell'impresa Piromalli, nessuno scopre se è saltato il sistema del giornale di cantiere, se la scatola nera del lavoro pubblico non funziona.

Riflettendo su questa problematica con un lungo e laborioso confronto con l'ANCE, la Procura nazionale antimafia, nell'ambito di un *memorandum* di orientamento finalizzato a esortare politiche di autodisciplina delle imprese, ha ritenuto essenziale in quella logica di tracciamento il rilevamento reale ed effettivo dei protagonisti del ciclo. Basta questo per allontanare la flotta Piromalli perché le macchine, quando si presenteranno, dovranno essere guidate da una persona che avrà un nome e un cognome, dovranno recare un tagliando assicurativo e avere una targa. Questo non vuol dire ossessionare il lavoro pubblico con un'indagine permanente ma significa realizzare profili di trasparenza e di raccolta di dati e tracce che renderanno possibile l'approccio quando sarà necessario per esigenze investigative. In questo caso la prevenzione si coniuga con le esigenze dell'investigazione.

Signor Presidente, *ex post* se una montagna viene sotto il profilo della fatturazione traslata in un altro luogo non troveremo le migliaia di viaggi di spostamento di inerti o di terra perché nessuno può tornare indietro e filmare la vita di un grandissimo cantiere. Se però indagheremo un giorno sul rischio di presenza criminale in un certo segmento di un'attività economica e avremo un sapiente e semplice sistema di rilevamento del reale e di ciò che è effettivamente accaduto nella vita di quel cantiere, potremo capire se quella flotta apparteneva all'impresa Donadio o se invece, come spesso succede, è stata svuotata di qualsiasi reale attività, perché al suo posto si sono presentate altre imprese che poi hanno effettivamente realizzato l'operazione. Il sistema degli appalti va visto con questo approccio.

Sintetizzo e trascuro taluni profili normativi perché è il caso di andare alla sostanza delle questioni. Una situazione sostanzialmente analoga riguarda l'abuso di finanziamento pubblico. Grandi flussi di ricchezza vengono consegnati e giustamente indirizzati alle imprese nell'ambito di

progettualità territorialmente delimitate o a volte molto più ampie, che vedono nell'individuazione degli obiettivi espressioni della politica di pianificazione locale, della politica di pianificazione nazionale e, a volte, anche della politica di pianificazione internazionale o sovranazionale, come i progetti finanziati o cofinanziati dall'Unione europea. Mi permetto su questo punto di richiamare i contenuti di un documento che la Segreteria della Commissione ha messo a disposizione degli onorevoli componenti della stessa e che sintetizza – vorrei dire a ieri – tutte le esperienze nell'ambito dell'analisi dei rischi derivanti dall'abuso di finanziamento pubblico.

Le problematiche sono praticamente identiche. Anche lì si verifica un altro aspetto del fare impresa professato da Provenzano, che usiamo come apparente nostro interlocutore senza riconoscergli alcun ruolo reale d'interlocuzione e alcuna patente di intellettuale. Il fare impresa anche nella materia del finanziamento vuol dire trasformarsi in imprenditori e collocarsi, pur avendo un'estrazione criminale, nel mondo dei percettori dei flussi di finanziamento alle imprese. Purtroppo, signor Presidente, è lì che si verifica realmente il rischio di contaminazione tra amministrazione politica e criminalità, grande, media o piccola che sia. Quando la politica e le amministrazioni hanno un ruolo nell'individuazione degli obiettivi e delle scelte (giustamente e necessariamente devono averlo perché si tratta del governo della collettività), aumenta fortemente il rischio di contaminazione. Un collaboratore di giustizia ci disse – non scherzava purtroppo – che quando si tratta della materia dell'abuso del finanziamento pubblico il primo *step* dell'interesse della mafia è conoscere l'idea o addirittura proporla, seguirne la genesi, studiarne le articolazioni ideative e progettuali, individuare nel territorio l'ambito nel quale sia possibile realizzarla. Non credevo alle mie orecchie, signor Presidente: realizzare dunque una politica di accoglienza e di ingresso, chiamare cioè le imprese in quel territorio ormai diventato luogo di un'egemonia, assicurare alle stesse i pacchetti tradizionali della guardiania, della tranquillità, della *pax* – che hanno un costo, come ci è stato detto, rilevante – e cogliere l'occasione della traslazione, della richiesta del finanziamento per entrare nella compagine sociale e – ancora – partecipare alla realizzazione dei manufatti (siamo certamente in quell'80 per cento del privato). Questo, ahimè, attardisce perché è un progetto di politica economica a tutto tondo, un progetto di governo, non è altro che un progetto di governo alternativo. È lì che si verificano maggiormente i rischi di collusione. Questo è stato detto e scritto molto meglio di quanto stia facendo ora in questa precipitosa sintesi e mi permetto per questo di farvi riferimento.

Per quanto riguarda la finanza, mafia e dintorni da tempo hanno abbandonato il culto dell'aranceto e del tranquillo svolgersi della vita bucolica. La finanziarizzazione della ricchezza non può essere passata senza che i grandi interessi finanziari connessi alla criminalità – che purtroppo è una delle poche entità che oggi, in tempo di crisi, dispone di ampi capitali – abbiano preso determinazioni rispetto ad essa. E così sempre più apprezziamo l'interesse verso i mercati mobiliari nonché verso forme nuove di organizzazione dei patrimoni. Lo scenario si dispiega verso dire-

zioni fino a qualche tempo fa neanche sospettate, perché entità che esprimono grandi proprietà possono collocarsi all'esterno del nostro ordinamento e dei nostri confini nazionali. Penso, per esempio, ad un verificato, accentuato interesse delle grandi organizzazioni a sfruttare le possibilità che derivano dalle strategie dei fondi comuni; ma, volendo, le grandi organizzazioni oggi sono in grado di occuparsi anche di nanotecnologie o di qualsiasi altra cosa comporti immediate locupletazioni.

Ho fatto un breve cenno all'estero. Dopo la disgregazione del blocco dell'Europa dell'Est, c'è stata una strategica penetrazione di capitali criminali che provengono dalle grandi organizzazioni italiane in quegli ordinamenti rivoluzionati dalla modificazione strutturale, dall'avvio di processi di mercato connessi allo sviluppo della democrazia politica. Sicché questo flusso – se da un lato ha, secondo il mio sommesso avviso, diminuito talune tensioni e contrasti sullo scenario nazionale – ha consentito, consente e consentirà, purtroppo, una dinamica di esternalizzazione strategica dell'agire criminale, che può ricollocarsi e assumere identità apparentemente anonime, ignote alle nostre cronache e vicende, in quegli ordinamenti che per ovvi motivi accolgono l'impresa senza minimamente interrogarsi sull'origine dei capitali che essa mette in campo. Tuttavia, questa esternalizzazione, questo andare verso l'estero non è senza conseguenza, perché l'unificazione dei mercati e l'interconnessione che esiste tra i mercati fa sì che qualsiasi aggregazione, qualsiasi accumulazione capitalistica in realtà è in grado di interagire con il sistema complessivo della finanza. Non mi stupirei se sempre più spesso incontrassimo in attività imprenditoriali italiane che si svolgono nell'ambito del territorio nazionale, imprese apparentemente straniere e verosimilmente provenienti da quei contesti socio-economici e geopolitici che, in realtà, rappresentano la ricapitalizzazione delle nostre imprese criminali andate lì a mutare d'abito. Teniamo anche conto che tutta la letteratura sul riciclaggio del denaro sporco – che ha affollato le cronache e impegnato studiosi più che operatori – è sembrata più accademia che realizzazione concreta di risultati repressivi e può essere in qualche modo dimessa. Signor Presidente, il ciclo del riciclaggio del denaro sporco, fondato sulla circolazione del denaro, è stato ormai da tempo abbandonato dalle grandi reali organizzazioni criminali, quelle che veramente muovono quantità significative di capitali perché oggi sui mercati si spostano le garanzie e non più il denaro.

Vorrei fare due esempi: tutti abbiamo visto in televisione in una o più occasioni quei filmati che rappresentano la vita frenetica della città di Las Vegas e in particolare le grandi illuminazioni notturne, una policromia per certi versi affascinante. Un'immagine resta impressa, quella dell'hotel Flamingo, data da una grande parete alta decine di piani che rappresenta un *cow-boy*. Quel grandissimo albergo, uno dei più vecchi di Las Vegas, venne costruito intorno agli anni Cinquanta da una serie di imprenditori attratti dalle politiche fiscali del Nevada che incoraggiava un certo tipo di sviluppo dell'industria alberghiera. Tuttavia, si trattava di capitali non disponibili nell'immediatezza in quel contesto; quei signori infatti non avevano denaro e si indebitarono per costruire quell'albergo. Ebbene, le

banche del Nevada finanziarono la costruzione di quel famosissimo albergo perché erano giunte rassicuranti notizie dall'allora prospera piazza finanziaria di Cuba che rappresentavano l'esistenza di una grandissima quantità di denaro che garantì l'elargizione di quei mutui.

A Palermo c'è un albergo, il San Paolo Palace Hotel, che è stato costruito da un carpentiere che aveva due piccole società di persone – la vicenda è nota –, due piccole articolazioni imprenditoriali e modesti beni strumentali. Eppure ha tirato in alto un albergo di molti piani, indebitandosi con il sistema bancario oltre qualsiasi limite di immaginazione. Non cito le banche; l'imprenditore Ienna però è stato condannato e si tratta peraltro di una vicenda che fa parte ormai della letteratura giudiziaria e non solo che rappresenta paradigmaticamente il problema. Quell'uomo non aveva denaro ma aveva linee di credito enormi: chi ha garantito l'elargizione di quei crediti? Si trattava di denaro sporco e sono emersi i contatti di questo imprenditore con importanti famiglie mafiose della città di Palermo. Penso al mandamento di Brancaccio che è molto significativo anche per il suo peso economico e finanziario, che da ultimo ha sicuramente avuto come soggetti egemoni i germani Graviano ma che storicamente non è stato mai da meno, nel senso che ha avuto sempre una rilevante tradizione e un grande peso economico. Bene, questi imprenditori non avevano una lira, eppure hanno costruito l'albergo e hanno avuto una grande quantità di crediti. Una frase sintetizza questa straordinaria criticità: ci troviamo di fronte a finti prestiti, ad un prestito a se stesso, il denaro c'è, è semplicemente allocato altrove. Lo scenario con il quale dobbiamo confrontarci nell'ambito dell'analisi dei rischi di infiltrazioni criminali in aree economiche anche prospere è proprio quello del ricorso a linee di credito assistite da garanzie in ambienti e contesti opachi o protetti.

PRESIDENTE. Garanzie presso paradisi fiscali? Dove è la garanzia?

DONADIO. Non solo paradisi fiscali. La garanzia può essere remota o prossima, purché vi sia. Se per esempio una banca italiana riceve attraverso la messaggeria interbancaria l'ottima notizia che esiste una quantità di denaro pari a quella elargita sotto forma di mutuo allocata magari presso una propria collegata estera con un vincolo – lì si gioca la partita – che fa da contrappeso al rischio, allora, signor Presidente, dove è il rischio del funzionario che istruisce questa pratica di finanziamento? L'immagine dell'imprenditore sarà quella di un imprenditore laborioso, intraprendente e, tutto sommato, apparentemente benefattore, che si è indebitato per realizzare un'opera. In realtà, non si è indebitato con nessuno perché sta adoperando l'utilità che deriva dalla disponibilità reale di ricchezze che vengono dislocate altrove.

Vorrei soffermarmi infine sul lavoro perché non esiste imprenditorialità senza lavoro. Le questioni del lavoro sono fortemente connesse con quelle dell'inquinamento e delle infiltrazioni nei mercati criminali. Dove sono i favaresi, i gelesi e le migliaia di imprese omologate da un sistema di SOA che fa acqua da tutte le parti e che determina riflessioni molto

preoccupate? Esse sono – ahimè – dove ancora esiste un margine di ossigeno per la vita dell'impresa edilizia, nei quadranti del Nord, in particolare del Nord Est.

Richiamerò il contenuto di una vicenda giudiziaria per aggiungere un elemento di concretezza. Mi riferisco alle indagini che negli anni scorsi hanno visto come protagonista una famiglia importante del nisseno, la famiglia Rinzivillo che peraltro ha un'articolazione ben nota anche nella capitale. L'indagine molto laboriosa e complessa venne effettuata dal centro operativo della DIA di Roma e dimostrò come quella famiglia, cessate le possibilità di occupazione del sistema degli appalti locali – mi riferisco agli appalti siciliani e, in particolare, del nisseno – aveva cominciato ad infiltrarsi nel Triveneto (specialmente in alcune zone del Veneto) intermediando manodopera italiana e straniera ampiamente sottoretribuita, disseminata in una serie di siti che in qualche circostanza favorivano anche il rifugio di latitanti. Tale infiltrazione segna una nuova forma di ingresso in contesti apparentemente e realmente integri, perché nessuno immagina che in un tranquillo borgo della provincia di Vicenza o di Pordenone esista una realtà mafiosa. La disponibilità di manodopera intermediata rappresenta un terreno di elezione per la proliferazione di questo male che è la presenza, che si va articolando ed organizzando, delle organizzazioni criminali. L'intermediazione illegale della manodopera è quindi uno dei veicoli di infiltrazione.

PRESIDENTE. La ringraziamo cordialmente perché – credo che tutti i colleghi lo riconosceranno – lei ci ha dato un contributo eccellente che ci fa riflettere molto sugli aspetti più suggestivi e, allo stesso tempo, più inquietanti della penetrazione mafiosa nel mondo dell'economia e della finanza. Le assicuro che abbiamo apprezzato moltissimo la sua relazione.

NAPOLI. Signor Presidente, vorrei conoscere l'opinione del dottor Donadio sulle stazioni uniche appaltanti. L'attività di riciclaggio è collegata anche alla ripulitura degli investimenti all'estero che poi rientrano in Italia? Sono in corso indagini sull'eccessiva presenza e sul ruolo delle agenzie immobiliari al Nord? Rispetto a ciò che ci ha riferito sulle coperture che di fatto garantiscono i finanziamenti, qual è il ruolo delle banche?

VELTRONI. La ringrazio, dottor Donadio, perché ci ha fornito un quadro interessante, chiaro e nitido. Considero questa audizione una delle nostre occasioni di incontro più utili.

Dentro il quadro che ci ha delineato, ritiene che la normativa attuale sia in grado di contrastare il fenomeno del riciclaggio, in particolare nei settori immobiliare e bancario? Qualora la risposta sia negativa, quali sono gli interventi legislativi più appropriati ed opportuni?

Nell'operazione di ingresso della mafia come soggetto del fare impresa – per usare l'espressione di Provenzano –, che rapporto c'è con le mafie straniere? Esiste una forma di collegamento o, mi verrebbe da dire, una specie di *holding* anche se sappiamo che sono poteri tra di

loro molto separati? In talune aree del nostro territorio nazionale si sta determinando una saldatura tra mafia italiana e mafie, ad esempio, di paesi dell'Est europeo? Le risulta che nel corso di questi anni la mafia sia entrata in grandi gruppi nazionali imprenditoriali e bancari? È possibile immaginare che la mafia abbia potuto entrare all'interno di gruppi di questa dimensione?

Nelle grandi aree urbane si rafforza il fenomeno della penetrazione della mafia attraverso due strumenti: l'acquisto di negozi la cui attività è del tutto effimera e cambia con grande velocità; le aste giudiziarie. In tal senso le chiedo un'opinione a proposito della vendita dei beni confiscati, che credo gran parte dei colleghi presenti consideri molto pericolosa.

L'Expo 2015 è un'occasione molto ghiotta per i poteri mafiosi. Ritiene sia utile la moltiplicazione di strutture di controllo per eventi come il terremoto, l'Expo e via discorrendo? Non sarebbe preferibile se voi che disponete del *know-how* foste dotati della strumentazione necessaria per operare senza frammentare il sistema dei controlli, com'è tipico del nostro Paese?

PRESIDENTE. Vorrei integrare l'ultima domanda dell'onorevole Veltroni.

A L'Aquila abbiamo constatato che la Procura nazionale antimafia aveva a disposizione una quantità di elementi che sapeva collegare insieme in maniera talmente convincente da farci vedere chiaramente come da ogni angolo d'Italia si sia mosso un silenzioso esercito all'assalto soprattutto della seconda fase della ricostruzione. Abbiamo avuto la sensazione che il sistema abbia tenuto nella prima fase grazie alla centralizzazione estrema delle decisioni: da un lato Bertolaso, dall'altro il Prefetto dell'Aquila che è anche un eccellente investigatore. In questo modo è stato possibile dominare e avere un sistema di controllo centralizzato. Ora che l'attuazione della seconda fase, quella più impegnativa, sarà in capo al sistema delle autonomie e alla Regione, moltiplicandosi i centri di decisione, vi è il timore che l'assalto possa essere maggiore. Le chiederei, dottor Donadio, di tener conto di questa esperienza nel rispondere alla domanda dell'onorevole Veltroni.

LI GOTTI. Signor Presidente, la relazione è di estremo interesse. Vorrei però capire un passaggio.

Secondo le mie conoscenze, su Milano o comunque in Lombardia vi era la presenza di alcune famiglie storiche (Fidanzati, Enea, Grado, Mangano) che avevano modalità operative speculari a quelle delle famiglie operanti in Sicilia. Il passaggio da famiglia mafiosa criminale a impresa criminale ha modificato tali modalità? L'impresa criminale si muove scondinando nell'ambito della criminalità economica (false fatturazioni) oppure continua a mantenere alcune caratteristiche della criminalità mafiosa? Che tipo di trasformazione si è verificata?

Gli esempi sembrerebbero delineare un tipo di criminalità economica: è famoso il problema delle false fatturazioni e del rigonfiamento dei

prezzi. Vorrei sapere se queste forme di criminalità economica sono affiancate dalle modalità mafiose. In che modo è avvenuta questa mutazione dell'organizzazione mafiosa? Parlo di cosa nostra, della 'ndrangheta. Come convivono queste consorterie di origine diversa? Si sono spartite il territorio? Entrano in conflitto? Visto che il settore di principale interesse sembra essere quello degli inerti e che a Milano esistono famiglie 'ndranghetiste, vorrei sapere come queste convivono con le famiglie di cosa nostra.

Vorrei capire se questo tipo di mutazione si è portata dietro per effetto di trascinamento anche le modalità mafiose di rapporto con l'economia e se queste si manifestano attraverso condotte di alterazione del mercato, degli appalti, della concorrenza, del mercato finanziario e parallelo, dell'intimidazione. Queste modalità permangono o c'è stata una mutazione comportamentale? E se permangono, in che misura?

TASSONE. Signor Presidente, vorrei contribuire anch'io alle domande già poste al dottor Donadio. Prima l'arricchimento dagli appalti avveniva con due operazioni contigue: la sorpresa geologica e la variante suppletiva. Adesso con il *general contractor* non ci sono più sorprese geologiche, ma ci possono essere degli *escamotage*. Si è fatto riferimento a queste vicende compensative per quello che allora era una regola.

Sul ciclo degli inerti, del calcestruzzo, della qualità (possiamo parlare anche dei pali sulla cui dimensione, perlomeno, vi è una grande speculazione), l'ente committente svolge qualche controllo serio o c'è uno slabbamento, una diminuzione di attenzione? Come vengono effettuati i collaudi? Dottor Donadio, ritiene ci siano connivenza e copertura all'interno dell'ente committente?

Mi rifaccio infine alla problematica affrontata dai colleghi con riferimento all'Expo 2015 esprimendo valutazioni un po' diverse. Rispetto a tale evento bisogna capire quali misure sono in atto, anche perché, almeno per come la penso io, non credo che queste possano essere in testa alla magistratura.

CARUSO. Signor Presidente, anche io porrò alcune domande in assoluta sintesi di esposizione.

Il dottor Donadio ha usato l'efficace metafora dei dieci sacchi di cantiere. Se ho capito bene, otto sono quelli che il sistema fornisce all'impresa privata e due al pubblico. Sui due casi a rischio del versante pubblico (quello privato è il più inquinato) il suo Ufficio ha potuto eseguire dei tracciamenti normalizzati di vacanza del sistema delle certificazioni antimafia? Siamo in grado di avere una macrofotografia del fenomeno dell'evasione e dell'aggiramento di questo presidio per cercare di modificarlo e potenziarlo?

La seconda domanda riguarda il mutamento che lei ha registrato nella circolazione del denaro: circola meno denaro e circolano più garanzie. Le banche, quindi, diventano in qualche maniera protagoniste di questo fenomeno. La domanda è simile a quella che ho posto per le questioni riguar-

danti le certificazioni antimafia: per l'imprenditore in momentanea difficoltà la centrale rischi è solo una iattura o svolge, per quanto il suo Ufficio ha potuto comprendere, la sua *mission* principale che sarebbe quella di consentire il tracciamento delle garanzie in luogo del tracciamento del denaro?

È la seconda audizione in cui ascolto levarsi vive preoccupazioni sul fenomeno SOA. Quali sono le criticità, dette in sintesi, che il suo ufficio ha registrato?

Ancora. Lei sa, perché è questione trattata anche dai *media*, che tra le polemiche di giornata vi è pure quella della vendita dei beni confiscati, questione che è stata sollevata nelle domande che le sono state rivolte. Una delle ragioni che è stata opposta alla corrente di pensiero che vuole utile la vendita dei beni confiscati, ancorché sussidiaria all'assegnazione per gli scopi tradizionali immaginati dalla legge, è l'ipotesi che la mafia riacquisti questi beni attraverso un sistema di prestanome o quanto altro. La valutazione opposta è quella che invece individua nell'inutilizzazione di questi beni per un lungo periodo di tempo una modalità mafiosa per tenere sotto scacco lo Stato attraverso la paralisi dell'immobile che è stato sottratto dal provvedimento di magistratura. In altri termini, di fronte alla confisca il bene resta in mano alla mafia nella misura in cui questa non permette di utilizzarlo o determina le condizioni perché non si utilizzi. Vorrei conoscere la sua opinione su questo tema.

Riprendo infine un tema suggestivo posto dal collega, onorevole Veltroni, ovvero la partecipazione finanziaria, la penetrazione dal punto di vista finanziario delle organizzazioni criminali nel sistema bancario. Se posso fare una battuta che alleggerisce il dibattito data l'ora tarda, la mafia deve essere molto cambiata perché – vista la tragedia che ha colpito la borsa e segnatamente le banche che hanno guidato la ritirata verso valori che mi dicono (non sono un investitore) minimi in assoluto e non si sono registrati morti e feriti – ha perso quantità di denaro enormi così investite senza battere ciglio. Il suo Ufficio ha potuto disegnare dei tracciati normalizzati con riferimento alle infiltrazioni non solo nel sistema finanziario primario (le banche), ma soprattutto in quello secondario più tradizionale (il mondo delle finanziarie) e, ancora, nel mondo delle professioni che oggi è l'impresa emergente nella nostra economia?

VELTRONI. Se posso aggiungere, anche nel mondo del calcio.

MARCHI. Signor Presidente, ringrazio anch'io il dottor Donadio per l'ampia relazione. Vengo subito alle domande. Lei ci ha parlato del ciclo degli inerti: è in grado di fornire una stima, una percentuale di controllo di questo settore da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso?

Parimenti, nel campo dell'autotrasporto spesso si sentono segnalazioni di infiltrazioni anche da parte di organizzazioni di categoria. È in grado di dirci sinteticamente come ritiene sia la situazione?

Sulla questione del *general contractor*, la normativa relativa alla TAV è praticamente cambiata ad ogni avvicinarsi di maggioranza nelle

ultime cinque legislature. Ritiene che con i sistemi che lei ha proposto (tracciabilità, classificazione) potrebbe essere indifferente avere il *general contractor*? O presenterebbe ugualmente maggiori problematiche?

Sul versante della tracciabilità dei sistemi di pagamento, a suo avviso, potrebbe essere utile avere un conto corrente dedicato per ogni opera pubblica?

Sul versante del riciclaggio ritiene vi siano maggiori rischi dopo che con la normativa sullo scudo fiscale si è eliminato, per quanto riguarda il rientro dei capitali, l'obbligo per gli intermediari di denuncia di sospetto di riciclaggio? Dall'inizio della crisi economica sono state diverse e autorevoli le segnalazioni di un aumento del rischio di usura. Faccio riferimento a quanto ci ha detto in questa sede il Procuratore nazionale antimafia, a quanto ha sollevato come allarme lo stesso Presidente della Repubblica e a quanto ha sostenuto il Governatore della Banca d'Italia. A diversi mesi dall'inizio della crisi, dato che le imprese soprattutto al Nord hanno problemi sempre maggiori di liquidità, si è in grado di avere una stima di come questo fenomeno stia cambiando o si stia ampliando? O siamo ancora all'interno di un rischio che temiamo ma che non siamo in grado di determinare con più precisione?

Sulla vendita dei beni confiscati aggiungo un particolare. C'è chi ritiene – io non sono tra questi – che i beni confiscati possano avere una valenza anche dal punto di vista simbolico al Sud, nelle aree tradizionali, diversa dal resto del Paese. Dottor Donadio, crede possa esserci una diversa normativa su questo versante? Io penso di no e ritengo che anche al Nord, se si accede a questa tendenza della possibilità di vendita, ci siano gli stessi rischi che possono esserci nelle aree tradizionali.

Infine, riprendo la questione delle eventuali carenze legislative, che certamente ci sono nella normativa per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Da questo punto di vista le chiedo, visto che è oggetto di confronto in questa fase, che ruolo hanno le intercettazioni telefoniche nelle indagini per quanto riguarda questo particolare campo di contrasto alla mafia.

SALTAMARTINI. Signor Presidente, vorrei chiedere al dottor Donadio quale valutazione può dare sull'impatto delle norme che abbiamo recentemente approvato, in particolare nello scorso anno, e segnatamente delle misure patrimoniali di prevenzione antimafia.

Ieri è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che porta con sé la Carta di diritti fondamentali che dà una protezione particolare al diritto di impresa e alla proprietà privata, quindi aumenta il sostegno comunitario alla libera circolazione dei capitali, degli investimenti, dei beni con una protezione piuttosto rafforzata. Le chiedo se ciò ha un'incidenza sulle indagini su queste materie e che tipo di impatto, sempre sul tema che lei ha trattato, abbiano i finanziamenti comunitari che costituiscono ormai la gran parte della massa finanziaria investita nel nostro Paese.

LUMIA. Signor Presidente, vorrei anch'io ringraziare il dottor Donadio e ricordare il prezioso contributo che in questa Commissione ha dato per tanti anni da consulente proprio su queste materie.

Vorrei ritornare su una questione importante. Quanti processi sono in atto sul riciclaggio internazionale? Mi risulta siano pochi. Sarebbe importante acquisire la sua opinione su come sbloccare oggi nel nostro sistema repressivo giudiziario la parte che è in grado di raggiungere i capitali che sono fuori dal nostro Paese, tenuto conto che oggi la 'ndrangheta ha la capacità internazionale di stare sia a Milano sia nelle piazze più importanti della finanza e dell'economia europea e mondiale; penso alla stima annua di 120 miliardi di fatturato delle mafie che entrano nell'economia legale.

Cito a titolo di esempio il tesoro di Ciancimino con il quale si mirava alla possibilità di penetrare in quote della grande multinazionale Gazprom. Siamo in grado di avere un monitoraggio di casi analoghi all'esempio che ho citato con riferimento a cosa nostra, alla 'ndrangheta e, in particolare, ai casalesi che hanno un'altra caratteristica forte in tal senso?

Dottor Donadio, alla luce della lunga esperienza da lei acquisita, vorrei conoscere – a proposito di quella quota di riciclaggio che rimane sul territorio – la sua valutazione sul perché non si è mai deciso di informatizzare tutti i passaggi di proprietà che i notai e i segretari comunali debbono obbligatoriamente trasmettere alla questura per avere una visione nazionale. Sono stati fatti passi in avanti per capire, attraverso degli indicatori di anomalia, come mai persone prive di reddito sono improvvisamente in grado di intervenire su esercizi commerciali, ipermercati ed attività immobiliari di costruzione che richiedono forti investimenti? Le risulta che la legge del 1996 sulla costituzione dell'albo delle società finanziarie trovi applicazione o è necessario nella lotta al riciclaggio un altro strumento legato alle quote che rimangono sul nostro territorio?

Vorrei riprendere la questione posta dall'onorevole Veltroni. Le mafie oggi hanno un'impressionante capacità di spostamento e di fare sistema. Le grandi imprese del Nord, quando si aggiudicano appalti nel Sud, solitamente vanno in cortocircuito ed entrano in relazione con le imprese di mafia locali. Anche le mafie in Sicilia, in Calabria e in Campania si fanno impresa. Inoltre, le imprese mafiose si spostano al Nord. Dottor Donadio, qual è la sede in cui è possibile avere una visione nazionale di questo nomadismo, delle relazioni e delle alleanze ad esso connesse? Il controllo di legalità esercitato dallo Stato non ha un luogo in cui poter disporre della stessa visione d'insieme che le mafie hanno. Quale potrebbe essere questo luogo, la Procura nazionale antimafia o altri organismi? Da questo punto di vista infatti abbiamo un limite profondo e interveniamo sempre a valle quando il danno è irrimediabile.

A proposito del sistema degli appalti, qual è la sua valutazione circa il combinato disposto stazione unica appaltante, tracciabilità e sistema di controllo dei cantieri?

ORLANDO. Signor Presidente, mi unisco ai ringraziamenti espressi nei confronti del dottor Donadio, al quale pongo subito una domanda di

carattere generale. È stata fatta una valutazione sugli effetti che può produrre l'attuazione delle norme sul cosiddetto scudo fiscale riguardo ai fenomeni che lei ci ha descritto? In relazione invece alla specifica questione dell'Expo 2015, vi sono segnali concernenti istituti bancari coinvolti nella preparazione di processi di riciclaggio?

Presidente, credo sia opportuno proseguire in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 22,33).

(I lavori riprendono in seduta pubblica alle ore 22,35).

LUMIA. Presidente, mi permetta di aggiungere un'ulteriore domanda per il dottor Donadio. L'autoriciclaggio è una norma che per il momento è stata messa da parte in Parlamento. Qual è la sua opinione in proposito?

DONADIO. Signor Presidente, sono stati sollevati molti temi e sottolineate tante difficoltà. Proverò ad organizzare il pensiero tentando di delineare tratti comuni e pervenire quindi a risposte che permettano di accorpare le questioni sollevate.

La prima questione posta concerne la stazione unica appaltante, rispetto alla quale credo che l'unica valutazione possibile sia quella positiva. Anche se non possiamo immaginare l'unicità in senso unico assoluto, si può sicuramente evidenziare la necessità di una forte razionalizzazione del sistema delle stazioni uniche appaltanti. Esse sono tante, innumerevoli, si fa difficoltà a contarle perché ve ne sono centinaia in ciascuna Regione. L'onorevole Lumia, nel corso della XIII legislatura, se non vado errato, a tal riguardo diede una serie di apporti in termini di analisi statistica. Non vi è dubbio che l'assenza di adeguate strutture organizzative nell'ambito di una stazione appaltante sia la preconditione per rendere impraticabile qualsiasi politica di realizzazione e controllo dell'appalto.

I segni della deviazione della regolarità dell'appalto, signor Presidente, sono ormai arcinoti: riguardano le modalità di formazione, di spedizione e di confezionamento delle offerte. Sappiamo – ahimè – tutto in proposito: ad esempio, come la turbativa viene realizzata con appositi *software*; si può *ex post* riconoscere l'artefatto nelle offerte ricercando e individuando nei disallineamenti delle stesse offerte la logica dell'azione concordata e della turbativa. Ciò accade nelle rare occasioni in cui vi sia un approccio giudiziario investigativo, ma non si può immaginare una sorta di «leviatano» che faccia un'indagine per ogni appalto. Un sistema di custodia degli appalti significa rendere inutile il sistema degli appalti. Peraltro, mancano anche le professionalità. Una stazione appaltante che si colloca nell'ambito di un modesto sistema o apparato organizzativo di un piccolo Comune non ha, di fatto, alcuna possibilità di attuare realmente un'azione di governo dell'appalto; per non parlare poi dei controlli che vengono dopo e che sono tutti – ahimè – fortemente segnati o da incompetenza o da strumentazioni e metodologie completamente a rischio; ad esempio, il controllo formale, cartolare sulla contabilità è spesso caratte-

rizzato dalla totale assenza di verifiche *in loco*. Tornerò poi su questo tema perché è stato ripreso il riferimento alle problematiche del finanziamento alle imprese.

Per tutti questi motivi è evidente che occorre avere una forte razionalizzazione progettuale del sistema degli appalti che consenta di accorparli a livelli tali da avere un'attrezzatura idonea sotto il profilo non solo materiale ma anche delle risorse umane, tema purtroppo sempre trascurato quando si effettua un'analisi di questo tipo. Le risorse umane sono allocate nelle amministrazioni attive, ma bisogna immaginare uno *standard* formativo del personale che governa un appalto, perché governano l'appalto persone che non sanno cosa esso sia né quali siano le macrodifferenze tra le figure che vivono il governo dell'appalto. Siamo ai limiti accademici tra il dolo e la colpa, ma uno Stato moderno non può consentirsi profili così altalenanti nel controllo del flusso di denaro pubblico.

Razionalizzare la stazione unica appaltante vuol dire fare una grossa politica di formazione del personale, che è una problematica ovviamente estesa. Ricordo ancora – e mi permetto solo questo ricordo – che, quando la Commissione antimafia in una delle legislature trascorse effettuò un'azione di analisi delle questioni del trapanese, un funzionario della Prefettura di Trapani, perfetto per tensione morale e capacità operativa, svelò un dato terribile che con qualche imbarazzo venne trasfuso nella verbalizzazione del lavoro. Disse che esisteva una metodologia del fai da te nell'organizzazione e nel governo del sistema di preventivi. Al punto in cui siamo arrivati non pensiamo esista un fai da te. Il tema della stazione unica appaltante va riguardato sotto il profilo della qualità, dell'organizzazione e soprattutto della formazione delle risorse. Tale tema mi consente di lambire l'argomento delle SOA perché mi chiedo, sulla base di una verifica aritmetica del rapporto che esiste tra il numero delle SOA attive e le imprese certificate, come possa fare una SOA a certificare alcune migliaia di imprese. Mi pare che il rapporto sia di uno a 3.000. Da un punto di vista esclusivamente razionale – non entro nel merito – nutro preoccupazione, perché bisogna verificare se una SOA ha un apparato organizzativo tale da consentire alla stessa di realizzare effettivamente queste strategie che poi sono di prossimità, secondo un'espressione importata. Qualcuno deve andare a vedere cosa c'è e cos'è successo, se sono badili o autotreni e se effettivamente quella impresa dispone di un *minimum* o no. *Mutatis mutandis* è la stessa problematica della disseminazione delle stazioni appaltanti, che è una grossa criticità. Nella verifica preliminare dei requisiti questo sistema ha una vocazione di illegalità.

Si è detto della ripulitura dei capitali che arrivano dall'estero. Sottolineo la significatività di questa tematica perché è come se alla fine di questo percorso, ove necessario, quei capitali possono rappresentare una spinta verso il sistema italiano. Non è affatto dimostrato che le grandi organizzazioni criminali decidano di allocare ora e in futuro ricchezze in Italia, ma è una possibilità che possono percorrere ove è più facile realizzare un rientro dei capitali allocati all'estero.

A questo punto bisogna fare una brevissima precisazione. Il grande motore dell'accumulazione capitalistica criminale è indubbiamente legato al traffico degli stupefacenti con qualche novità. Prima le organizzazioni che trafficavano stupefacenti erano titolate da presenze importanti. La storia della 'ndrangheta calabrese lo dimostra: negli anni Settanta e Ottanta i capimafia facevano traffico di stupefacenti e vivevano direttamente questa attività imprenditoriale criminale. Oggi non è più così: abbiamo organizzazioni a perdere e semplificate dal punto di vista strutturale in cui è difficile individuare all'interno del gruppo, una volta scoperto, il personaggio di grande criminalità. Ce ne sarà uno, il capomaglia, che rappresenta la potestà della famiglia criminale, poi ci sono dei venditori e dei commercianti di droga governati dall'esterno e, a volte, dall'organizzazione.

Si è poi differenziato il circuito dei pagamenti che molto spesso è affidato ad un altro sistema. Quando si indaga sulla droga sembra che questa circoli gratuitamente perché le intercettazioni – e torno sul tema – ci fanno capire che esiste una rete di trasportatori, di intermediari, di depositari. Non sappiamo però dov'è il denaro e questo ci fa capire sempre più che si è creato un sistema finanziario separato dal sistema del traffico fisico delle droghe. Questa è un'altra vicenda da leggere nella chiave dell'analisi imprenditoriale dell'attività mafiosa. È come se avessero effettuato una sorta di esternalizzazione e specializzazione dei rami d'impresa tale per cui, pur sequestrando (c'è chi ha una grande vocazione e se ne fa grande vanto) quantitativi significativi di droga, non intacchiamo l'economia politica del traffico. Bisogna immaginare strumenti per ricomporre sotto il profilo dell'analisi dell'investigazione e del contrasto questa situazione e quindi realizzare una contropinta. So bene che non è questa la sede per delineare strategie, semmai questo è il luogo dove individuare i protagonisti di questa strategia e dove verificare se i protagonisti hanno sufficienti risorse e tecnologie per operare quella ricomposizione. La risposta è nelle cose: ci troviamo di fronte ad articolazioni investigative non adeguatamente dotate.

Per quanto riguarda i pagamenti, quando cosa nostra trafficava in eroina spostava la droga dall'Est verso l'Ovest. L'eroina viene dall'Est, la cocaina dall'Ovest. Questa banalità, che mi concedo visto il clima di assoluta tranquillità e costruttività del dibattito di cui vi ringrazio, impone una riflessione: se la droga viene dall'Est, il sistema del flusso del denaro si sposta dall'Ovest verso l'Est in chiave contraria; se la droga viene dall'Ovest (se è cocaina), il ciclo dei pagamenti si sposta verso l'Ovest perché questa droga bisognerà pagarla. Faccio due esempi per capire come circolano i denari e come bisogna attrezzarsi per contrastare il fenomeno della circolazione delle grandi masse finanziarie connesse al narcotraffico. Il denaro fa il percorso inverso. Negli anni Settanta le organizzazioni criminali italiane, come a tutti voi è noto (parlo soprattutto di cosa nostra), assunsero una vera e propria egemonia nell'ambito del mercato dell'eroina. Il problema di cosa nostra all'epoca era far rientrare il denaro. Uno dei tanti sistemi messi in campo – ricordo la storia dell'Ida, una società di Bagheria – era sovrappagare le esportazioni. Questo signore di

Bagheria, che si chiamava Michelangelo Aiello, era un vero maestro (abbiamo adoperato questo caso per formarci attorno a questa vicenda e far delle riflessioni di tipo più ampio) e aveva immaginato, costruito e realizzato un sistema di false esportazioni di agrumi verso Londra. Si trattava di una marea tale di limoni e arance esportate sulla carta da questo signore verso Londra che avremmo potuto dire – mi consento una battuta – che in quella città nessuno avrebbe potuto più prendere un raffreddore tanta era la quantità di vitamina C che il signore Aiello garantiva mandando una quantità infinita di navi. In realtà, i limoni non arrivavano nella quantità prefissata; vi era un sistema cartolare, ovvero di documentazione doganale, che consentiva ad un intermediario finanziario operante sulla piazza londinese di far affluire nelle casse di queste società il corrispettivo di quelle false esportazioni.

Onorevole Napoli, spero attraverso questo esempio, di aver individuato uno dei punti nevralgici della questione della circolazione del denaro criminale: non esiste solo lo spallonaggio ma un sistema di pagamento fondato ancora una volta sull'uso spericolato di fatture per operazioni inesistenti, che è un veicolo ideale per far spostare il capitale.

Altro esempio: la droga che viene da Ovest. Alla fine degli anni Ottanta cosa nostra si pone il problema di come mandare il denaro in quella direzione. Falcone se ne accorge subito tanto che le riflessioni del giudice su questa rivoluzione economica e strutturale dei mercati della droga alla fine degli anni Ottanta e inizio degli anni Novanta sono fondamentali. Questa intuizione del collega Falcone presenta materia di riflessione anche per conseguenze future. Bene, cosa nostra non aveva un sistema adeguato a sostenere una struttura dei pagamenti e si rivolse ad un intermediario, un professionista, un ragioniere della piazza milanese. Ricordo bene che il signor Lottusi nel processo «Big John» organizzò il pagamento. Allora le famiglie famose dell'epoca, i Fidanzati in particolare, trasportavano, attraverso il solito sistema dell'autotrasporto di derrate agroalimentari, una quantità enorme di denaro contante verso questo signore che ingegnerizzò tutto un sistema di pagamenti che, peraltro, avveniva attraverso lo spostamento di questo denaro in Svizzera; quindi il flusso arrivava ai fornitori sudamericani. Due sistemi di pagamento, due universi organizzativi: come realizzare un'attività di controllo? In questo caso bisogna razionalizzare moltissimo le risorse.

Suggerirei, se mi è consentito, signor Presidente, un approfondimento in questo senso, cercando per esempio di cogliere, per tutto ciò che attiene alla connessione balcanica, le preziose esperienze che i funzionari dell'Interpol, in particolare il dottor Sartori (ricordo questo nome ma potrei farne altri), hanno accumulato negli ultimi anni. Per rispondere in maniera adeguatamente approfondita alla prospettazione dell'onorevole Napoli, potrebbero fornire una serie di ulteriori elementi. Sistemi di pagamento diversi rappresentano sistemi di circolazione del denaro che hanno caratteristiche diverse a secondo del tipo di mercato.

Onorevole Napoli, lei ha fatto riferimento anche alle agenzie immobiliari. In questo caso il ciclo del riciclaggio assume un valore didascalico,

paradigmatico, perché potremmo confezionarci *instant books*. Il meccanismo è semplicissimo: al momento dell'acquisto da parte di un soggetto che ha denaro sporco si effettua una parte del pagamento in nero. Per questa sciagura nazionale, che è la propensione ad un comportamento non osservante i principi della fiscalità e dell'onesto vivere in materia fiscale, ciascuno sembra propenso ad accettare una parte del pagamento in nero. Successivamente, gli episodi congegnati in maniera molto semplice di ristrutturazione consentiranno di ricollocare l'immobile, pagato in parte in nero e in parte in chiaro in contabilità, sul mercato a valori concorrenziali. Una volta effettuata questa attività di ricollocamento vi potrebbe essere una fatturazione reale; quindi la tassazione della plusvalenza è il prezzo del riciclaggio: è semplicissimo. Funziona così soprattutto nei grandi centri storici con tendenze in aumento; funziona un po' meno quando i mercati immobiliari si deprimono, quindi quando i valori decrescono. Esiste però una borsa criminale; sappiamo che in alcune città dell'Europa dell'Est, sicuramente a Mosca, circolano opuscoli che indicano valori approssimativi, ma abbastanza precisi, di immobili che possono essere acquistati per esempio nei centri storici di grandi città italiane.

Una domanda che mi è stata posta si riferiva in particolare alla presenza di capitali criminali esteri. Non vi è dubbio che questa presenza esiste, perché l'Italia sta diventando come sistema complessivo, come peraltro gran parte dell'Europa, luogo di collocamento di risorse criminali che provengono da altri Paesi. La mia impressione – uso questo termine in maniera meditata perché non è un dato immediatamente riferibile ad un calcolo e quindi ad una valutazione aritmetica – è che questa operazione di penetrazione di capitali esteri riguardi innanzi tutto il comparto dell'industria turistico alberghiera, delle residenze di lusso; vede un protagonismo sempre più accentuato di società, di capitali e di persone fisiche dell'Europa dell'Est (potrei dire, per banalizzare, della mafia Russia ma – ripeto – è solo una banalizzazione). Si tratta, all'interno di questo paradigma, ancora una volta di effettuare un'analisi molto approfondita; ovviamente, l'unica risposta possibile sul piano dell'organizzazione preventiva è acquisire, gestire e processare il maggiore numero di informazioni possibili su queste transazioni.

Tornerò sotto questo aspetto su quanto è stato detto sull'assoluta inefficacia del sistema previsto dalla legge Mancino, che credo sia diventata anch'essa un esempio vivente di come una legge priva di copertura amministrativa sia poco più di un grido di manzoniana memoria. Non aver dato anche modeste gambe alla legge Mancino che, com'è noto, riguardò (bisogna usare ormai il passato remoto) l'introduzione di principi di trasparenza nella circolazione di riasseti di quote societarie e soprattutto sulla trasmigrazione di licenze, non avere dato un *computer* alle prefetture e alle questure, quindi un programma di semplice gestione, ha significato praticamente l'abrogazione tacita della normativa. Una delle riflessioni che mi permetto di sottoporre alle prospettive del lavoro di questa onorevole Commissione è proprio quella di verificare, attraverso un sistema valutativo, la possibilità il dare un *rating* all'efficacia delle norme, perché è

inutile immaginare sistemi normativi ulteriori e più complessi, sempre più sofisticati e lontani dalla realtà, se poi il sistema normativo attuale è inefficace. La legge Mancino – l'onorevole Napoli lo ricorderà –, da sempre al centro dell'attenzione degli specialisti, è un esempio assoluto e storico di inefficacia di una norma perché senza copertura amministrativa. I giuristi francesi conoscono il concetto di copertura amministrativa, perché non fare una riflessione anche noi su questo concetto? Che cosa deve essere una copertura finanziaria? Per realizzare la volontà sovrana del Parlamento, bisogna che qualcuno applichi le leggi che vengono fatte nell'espressione reale della democrazia di un Paese e che qualcuno, se proprio necessario, vigili sulla loro applicazione: basta applicarle e diventa meno importante vigilare. La legge Mancino non è stata applicata mai ed è stata vigilata poco o per niente.

Il tema delle banche è ineludibile. L'Anagrafe dei conti, come è congegnata oggi, signori, non mi convince molto. Se un docente di latino riceve 500 euro per una prestazione educativa e non li denuncia al fisco e poi il ragazzo bocciato determina crisi familiari tanto che qualcuno pensa di denunciare l'insegnante che non è riuscito a inculcare le regole della sintassi latina nella testa del fanciullo, si scatena un meccanismo, adeguatamente sorretto dall'attuale normativa, per cui l'Agenzia delle entrate può penetrare nel conto di questa persona e addirittura in via telematica trasferire all'interno dei propri laboratori il complesso delle evidenze di rilevanza fiscale e di natura bancaria e indagare, verificare, cercare quella famosa retta malamente impiegata, visto il risultato finale per l'esempio distensivo. Se questo attinge però al pagamento di una tangente, lo stesso meccanismo non avviene perché le potenzialità che il sistema dell'Anagrafe dei conti e dei depositi attualmente conserva nel sistema strettamente tributaristico non sono uguali a quelle che presenta nel sistema dell'indagine penale. Vi chiedo di riflettere su questa asimmetria che veramente non ha ragione d'essere.

Onorevole Veltroni, lei mi domandava se le organizzazioni criminali possono indossare taglie forti, ossia entrare nel sistema dell'impresa medio-grande ed attaccare le piccole imprese. Non vi è dubbio che ciò sia possibile. Una prima verifica di tale ipotesi deve purtroppo prendere in considerazione una fenomenologia attuale del mercato, quella della crisi. Un'impresa di qualsiasi dimensione ha bisogno di finanziamenti e, indubbiamente, un apporto finanziario può essere un meccanismo di ingresso.

Si può anche avere un'azione che attenga all'azionariato, che non va visto come una strategia di governo di un'impresa. Infatti, si sa bene che le imprese che hanno una grande platea azionaria sono governate da piccole minoranze: questo dice la letteratura. Tuttavia, nulla fa escludere che anche grandi gruppi imprenditoriali possano subire tale rischio, né alcunché fa escludere che momenti genetici della formazione, cioè della costituzione e della nascita di imprese possano essere caratterizzati dall'allocatione, finalisticamente orientata, di risorse provenienti dal mondo criminale. Anche in questo caso la risposta va ricercata nel tasso di trasparenza di alcune operazioni. Quando si costituiscono imprese con uno strumenta-

rio, anche giuridico, assolutamente inadeguato all'oggetto sociale, alle modalità di consecuzione di quell'oggetto; quando troviamo, ad esempio, una platea sterminata di imprese che hanno natura fiduciaria o una mera rappresentanza parcellizzata di proprietà, il problema che si pongono i tecnici, gli analisti del riciclaggio è sempre quello di riflettere ed indagare sulla sproporzione dei mezzi rispetto al fine.

Un esempio forse soccorre nella difficoltà della tematica. Se una nonna vuole regalare a un nipote una determinata cifra di denaro per festeggiare un evento, può consegnargli un librettino al portatore. Tuttavia, se prima di effettuare tale consegna, forma il libretto, lo converte in valuta estera, realizza numerosi operazioni, poi accorpa e fa un'altra operazione strana, produce contante e così via, alla fine un analista si deve porre il problema del perché si sia realizzato un assetto di questo tipo. Indubbiamente, modalità atipiche o anomale di costituzione delle basi sociali delle imprese, anche medie e grandi, lasciano dei sospetti.

Cosa nostra ormai dispone di una certa quantità di tecnici, di apporti professionali che quasi sempre si collocano o in ambienti del bancario e del parabancario o fra i tecnici della fiscalità. Sotto il paradigma dell'ottimizzazione fiscale in questo Paese succedono molte cose che hanno a che fare con illeciti penali. Lo stesso discorso riguarda gli aumenti di capitale, perché una società, anche media o grande, per vincere le sfide del mercato deve avere un'adeguata capitalizzazione. Quando ci siamo occupati di tale problematica, anche in sede di organismi internazionali, abbiamo verificato che anche in occasione degli aumenti di capitale possono verificarsi fenomeni rivelatori di un ingresso di capitale quanto meno opaco. Basta vedere chi sono i protagonisti e quali le modalità dell'aumento di capitale. Questa è una problematica molto seria, soprattutto quando poi scompaiono dal mondo delle relazioni economiche e finanziarie i protagonisti di determinate operazioni.

Quanto alla domanda relativa alla specifica questione dell'Expo, cosa nostra a Milano non si costituì in «decina» quando negli anni Settanta scopri, apprezzò e praticò tutte le grandi potenzialità della piazza finanziaria milanese; non si diede una struttura di tipo politico. Non è mai nata la famiglia milanese di cosa nostra, a differenza di quanto avvenne in quegli anni a Roma, dove pure si costituì un'entità organizzata di cosa nostra: ricordo in proposito tutta la vicenda Calò, che è ben nota ed ha occupato gli archivi di questa Commissione. Perché cosa nostra a Milano non realizzò una dimensione strutturale e non realizzò, con un capo, un sottocapo, un tesoriere, un vicario, l'apparato di governo di una famiglia? La risposta, semplice ma chiarissima, proviene da uno dei protagonisti, già citati nel corso di tale dibattito, della criminalità mafiosa milanese di quegli anni: quando ci sono i piccioli, non bisogna avere lacci e laccioli. Il dato costante di un'organizzazione tradizionalmente e fortemente strutturata, come fu ed è ancora cosa nostra, diventa secondario rispetto al dato finalistico: ci sono i piccioli e bisogna fare denaro.

Ricordo che negli anni del *boom* (torniamo sempre lì, perché anche la storia economica impone di verificare determinate fasi importanti dell'ac-

cumulazione capitalistica), la cosa nostra milanese conobbe e praticò strumenti moderni di impiego di risorse: le società fiduciarie, le società finanziarie. Fu una cosa nostra molto veloce nelle possibilità di impiego e molto vicina agli ambienti bancari; addirittura si pose all'epoca come forza criminale capace di fornire servizi finanziari ad altre organizzazioni criminali per cui fiorirono i rapporti con la mafia del Brenta, con la 'ndrangheta e così via.

Si tratta di un mondo che è stato osservato solo in parte dall'esperienza giudiziaria. Ricordo che negli anni Ottanta si discusse molto del grado sofisticato di organizzazione delle attività economiche e finanziarie nell'ambito del cosiddetto processo San Valentino, che venne acquisito agli atti di questa Commissione e che, per molti versi, rappresenta ancora oggi un'importante testimonianza per l'analisi dei rischi ai quali l'onorevole Napoli ha fatto riferimento.

Abbiamo detto che la questione del mutamento delle titolarità delle licenze di commercio nelle aree urbane è molto importante, perché ormai anche le relazioni di questa Commissione dimostrano come intere catene ed aree omogenee dal punto di vista merceologico siano passate nelle mani e sotto il controllo delle organizzazioni criminali: ad esempio, la ristorazione e l'industria turistico alberghiera. Nelle città, l'acquisto e la ristrutturazione dei negozi rappresentano esempi attuali di come si possano immettere in attività economiche quantità significative di denaro senza che quest'ultimo produca ricchezza. Si tratta di forme di immobilizzazione statica di capitale che rappresentano indubbiamente una sorta di strategia di immobilizzazione della ricchezza.

Da questo punto di vista non c'è altra alternativa che dare attuazione alla cosiddetta legge Mancino. Per fare ciò – parlando, ad esempio, di Milano – bisogna andare a vedere come funziona la DIA di Milano e sapere se essa abbia o meno un organico completo, se abbia mezzi adeguati, se sia in grado di pagare gli straordinari. Altrimenti, tutto il nostro discorso rimarrà uno sforzo importante, ma puramente intellettuale, perché alla fine non saremo noi a dover affrontare il tema della popolazione criminale del comparto commerciale del centro di una città, poiché nessuno, se non un organismo specializzato, potrà affrontare tale tematica. Bisognerà fare i conti sul numero di segnalazioni sospette che attualmente gravano e sono nelle mani del Nucleo di Polizia tributaria di Milano, se le risorse del nucleo sono sufficienti per gestire quelle informazioni che vanno verificate. A me risulta, proprio perché recentemente sono stato lì, che si opera sempre più e in termini sempre più oppressivi la scelta del minimo impiego di risorse per il massimo risultato possibile. Quello che è certo è che se gli organismi specializzati, signor Presidente, si vedono progressivamente tagliate le loro risorse e i loro sistemi organizzativi in termini di risorse umane e materiali è inutile porsi il problema dell'analisi dei rischi perché bisogna dare per scontato che i rischi ci sono e che non ci sono strumenti per contrastare.

L'Expo rischia in teoria (non amo creare allarmismi, per il mestiere che faccio dobbiamo essere estremamente legati ai dati e alle situazioni

reali che sono già estremamente allarmanti e non bisogna sovraccargarli con enfattizzazioni) di essere uno scenario molto simile a Gioia Tauro dove alla fine, a prescindere dal contesto assolutamente diverso, un grande versamento di denaro pubblico finisce per capitalizzare i soggetti più aggressivi e devianti. Si potrà dire che si tratta di un'affermazione azzardata; mi rendo conto che forse è una forzatura dialettica, però bisogna mettere ordine *ab initio* nel sistema delle imprese che realizzeranno questa grande quantità di opere. Oggi siamo nella fase delle demolizioni e, tutto sommato, è abbastanza semplice affrontare il rischio in questa primissima fase. È più o meno la situazione cui accennava il Presidente. In questa prima fase della vicenda milanese, per quel poco che ne so io, ci troviamo di fronte alla preparazione delle aree; si tratta di buttare giù dei manufatti e di predisporre il necessario per la realizzazione dei nuovi corpi. Allora, dal punto di vista strategico abbiamo l'alternativa di vigilare in maniera militare guardando tutto e tutti, ma ciò non è possibile perché si darebbe un'immagine impropria. Se l'Expo ha una missione, infatti, è quella di dare una un'immagine positiva e se militarizziamo l'Expo sembra che occorra militarizzare la vita civile di un Paese. Bisogna chiedere se siamo in grado di fare un censimento semplice di quante macchine operano per le grandi demolizioni sulla piazza di Milano e a chi appartengono queste macchine.

La partita della prevenzione diventa una cosa non eterea ma una scelta di governo in ciclo. Allora, bisogna chiedersi se abbiamo qualche esperto di questo specifico settore presso la Prefettura di Milano.

TASSONE. C'è qualche esperto?

DONADIO. Bisogna domandarselo e, se non c'è, bisogna capire se gli organismi che sono deputati all'analisi di tutto ciò hanno queste informazioni e se, come sommamente ritengo, possiamo affrontare questa fase (mi riferisco a quella della demolizione che è ai prodromi di questa futura metafisica del riciclaggio). Allora, abbiamo dato una testimonianza reale di una politica di prevenzione razionale; se non l'affrontiamo, la partita è già perduta. Infatti, dobbiamo sapere prima e non dopo se quei macchinari un po' mostruosi che buttano giù i quartieri sono nelle mani di un'organizzazione criminale.

Torniamo in questo modo al tema della trasparenza: più trasparente è il cantiere, più reale è la politica di prevenzione. Se non ci sono norme – mi sento un po' liberato dal vostro consenso – ci sono i poteri straordinari che, nel già ampio contesto del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, hanno le autorità di Governo. Con il potere di ordinanza si può disporre il licenziamento delle macchine che fanno le demolizioni per stabilire a chi appartengono. Se una macchina posseduta dal nullatenente Donadio vale svariate centinaia di migliaia di euro, bisognerà porsi il problema di come è stata acquistata. In questo risiede l'azzardata similitudine con Gioia Tauro. L'onorevole Napoli ricorderà che lì c'era un'infinita flotta di autocarri, di betoniere, di macchine di movimento terra. Quando negli

episodici approcci investigativi si operò un'indagine in quella direzione, quando qualcuno si arrampicò sul predellino di un camion ed esaminò i bollini di assicurazione e scoprì che erano sempre della stessa compagnia di assicurazione di un mafioso – si tratta di piccole cose non degne della *fiction* e di approcci diretti –, allora venne fuori che vi era una miriade di prestanome. Un autocarro per lo spostamento di terra in un grande cantiere costa un'infinità e se viene acquistato da un nullatenente qualcosa c'è.

La strategia di prevenzione e l'efficacia del sistema di prevenzione riposa su livelli semplici ma forti che richiedono grande determinazione e risorse umane. Se presentassimo alla DIA questa ipotesi potremmo sentirci dire che non esistono gli strumenti per garantire al personale della DIA l'accesso rapido e contestuale (si tratta di fare tutto più o meno nello stesso momento) ai cantieri aperti.

Il tema delle aste giudiziarie è sensibilissimo. Faccio un'osservazione autocritica che riguarda la parte giudiziaria perché non vorrei dare l'impressione di chi non si rende conto che il meccanismo nella sua complessità vive delle criticità. È ovvio che queste riguardano anche il governo dell'inchiesta e dell'indagine penale, ma nelle premesse ho segnalato l'importanza di distinguere l'economia del processo da quella della prevenzione ovvero la cura del malato da quella della malattia. Potremmo dire che un processo è stato più o meno approfondito, che un'indagine è stata più o meno curata, ma la tematica delle aste giudiziarie, una volta riconosciuta come tematica di gravissima sensibilità, non può essere affidata all'indagine penale. Occorre mettere in campo una normativa che imponga profili di trasparenza e requisiti di onorabilità e soprattutto un censimento, che gli strumenti dell'informatica rendono semplicissimo, dei soggetti che «professionalmente» si presentano a queste aste e fanno una politica di acquisto. Non vi è dubbio che famiglie camorriste nelle sedi giudiziarie campane e non solo in queste ma in tutta Italia, in maniera militante assistono alla celebrazione delle aste, allontanano con quella metodologia fatta di imprenditorialità, di violenza e di intimidazione, i concorrenti espressione della libera iniziativa economica e si impossessano di questi beni, di modo che vi sia una sorta di riciclaggio di Stato perché l'asta giudiziaria è fatta nell'ambito di una struttura chiaramente statualistica. Si tratta addirittura di un titolo di acquisto originario, un modo immacolato per venire all'acquisizione di un titolo di proprietà.

La Costituzione impone che anche le forme di acquisto della proprietà debbano essere legali, cioè acquisire legalmente vuole dire anche con strumenti e risorse legali; non basta il titolo di acquisto originario, bisogna pervenire a quell'acquisto impiegando risorse che abbiano un'origine legale. Occorre interloquire, a mio sommo avviso, con l'autorità di governo del settore per sollecitare in maniera assolutamente determinata (non vado oltre, sarebbe improprio dare indicazioni operative ad una Commissione che già sa cosa deve fare) un regime di trasparenza a tutto il sistema delle aste nazionali. Così metteremmo fuori dalla porta i militanti e i professionisti delle varie organizzazioni criminali che hanno consentito la formazione di grandissimi accumulazioni di beni.

VELTRONI. Forse anche la tracciabilità, perché poi la vendita può avvenire ad un secondo livello.

DONADIO. Certo. Una volta che si individua questo tema bisogna adoperare gli strumenti già indicati come strumenti di elezione di una politica di prevenzione e verificare un indice di tracciabilità delle transazioni successive. Peraltro, onorevole Veltroni, la mafia vive nell'ombra e nei coni d'ombra della vita di questo Paese, politica, economica e sociale; non ama la luce. Se si introducono elementi di trasparenza nel momento primario, cioè se una persona professionalmente va a rispondere ad una asta e lo fa per un anno impiegando una quantità enorme di denaro (si sa perché non è difficile rintracciare attraverso le investigazioni, le intercettazioni ovviamente, il coacervo di collegamenti, i fili sotterranei che sono gli strumenti dell'afflusso di questo denaro), la battaglia si vince nella prima battuta, ma la tracciabilità è certamente lo strumento ineludibile per fare una vera politica di prevenzione e di sostegno della legalità. Questo delle aste è un tema importantissimo.

PRESIDENTE. Mi ero accodato all'ultima domanda dell'onorevole Veltroni che le aveva chiesto se è utile il sistema di controllo che si sta ipotizzando per l'Expo, cioè una competenza affidata alla prefettura di fatto, o se non sia meglio esercitare questa attività di controllo attraverso istituzioni, quale ad esempio la Procura nazionale antimafia, che hanno già un patrimonio di conoscenze a cui attingere.

DONADIO. Si tratta di una questione delicatissima. La missione della Procura nazionale antimafia è quella di assicurare il coordinamento delle indagini che vengono effettuate da più direzioni distrettuali antimafia, di vigilare sulla completezza delle indagini – di qui il potere di impulso – e di assicurare, come dicevo prima, l'interscambio delle informazioni (la normativa si è ampliata opportunamente al mondo delle misure di prevenzione, quindi bisogna fare altrettanto nel sistema delle misure di prevenzione). Ha una vocazione che tuttavia si è andata materialmente arricchendo perché in questi ultimi anni i profili dell'analisi operativa sono diventati sempre più importanti nella nostra vita d'ufficio; sono state individuate materie di interesse, sono stati fatti continui approfondimenti che determinano riunioni di coordinamento, una pluralità di atti di impulso; c'è una complessa attività. Ma una vocazione amministrativa nell'organizzazione di una strategia di controllo è cosa diversa da una vocazione di coordinamento giudiziaria; non è la protagonista. Ci siamo veramente impegnati moltissimo nella raccolta e nell'elaborazione delle linee e delle idee che sono state recepite – ovviamente siamo molto soddisfatti – nella normativa speciale per l'Abruzzo. È stata la nostra officina che ha riflettuto sulla questione della tracciabilità, dei conti dedicati – quindi la risposta non può che essere positiva –, dei livelli di trasparenza della vita dei cantieri; assumere però il governo di un avvenimento come quello di Mi-

lano è cosa diversa. A mio avviso, è evidente che bisogna avere una forza organizzata per conseguire un obiettivo.

L'esperienza statunitense ci insegna che quando bisognava scacciare la mafia dal porto di New York si è chiamato un esperto, il Procuratore della Repubblica; gli si è detto di organizzare una *task force*, di occuparsi del porto di New York e che gli sarebbero state date le risorse finanziarie necessarie. Quel signore cominciò ad assumere uno storico (se qualcuno assumesse uno storico qui sarebbe preso o per pazzo o indicato come un peculatore) perché aveva bisogno di costruire la storia delle famiglie per conoscerle; poi assunse un po' di informatici, all'epoca c'erano meccanografici – parlo di una vicenda che ormai occupa i libri di scuola – e costruì la base delle informazioni. Solo alla fine assunse gli investigatori. Ecco un'idea molto semplificata di come una *task force* si organizza in vista di un obiettivo. Se vi è un'emergenza a Milano francamente vedrei una *task force* investigativa; se non si vuole fare una cosa americana, c'è la DIA ma non possiamo tenere la DIA di Milano con l'attuale organico, con le attuali risorse finanziarie. Non si può immaginare che un'emergenza così importante relativa al controllo di illegalità possa essere affrontata da un ufficio che – posso sbagliare – ha in organico di 70, 90 persone, qualche vuoto di organico e sicuramente non ha denaro. Occorrono risorse finanziarie per raccogliere le notizie, per spostarsi, per pagare gli straordinari. Non si fa nulla se non c'è tutto questo. Io propendo per questa soluzione americana – mi scuso per questo linguaggio non particolarmente raffinato dal punto di vista tecnico – perché per la costituzione di una *task force* si trovano le risorse, si dà un obiettivo, si dà una tempistica perché nel frattempo i grandi processi scorrono e si passa da quella fase 1 alla fase 2, poi alla 3; noi siamo ancora alla prima. Bisogna seguire l'evoluzione di questo grandissimo flusso di ricchezza, ragion per cui occorrono uomini adeguati a seguire le varie fasi; non possiamo far fare al nostro investigatore un lavoro la mattina, uno il pomeriggio, uno la sera e un altro la notte: si perde il controllo della situazione. Bisogna avere un'adeguata specializzazione anche nella ingegnerizzazione delle indagini.

L'onorevole Li Gotti parlava delle famiglie storiche milanesi. Certo, sono quelle che hanno popolato il processo San Valentino – queste sono le mie fonti di cognizione –, sono quelle storicamente non costituite in decine che hanno capito per prime che i briganti devono farsi galantuomini. Il loro stile di vita, le frequentazioni, i contatti sempre più intensi che ebbero con ambienti imprenditoriali di quella Milano rappresentano esattamente questo anelito a trasformarsi in galantuomini da briganti quali erano. Le modalità del fare impresa criminale furono quelle che offriva il mercato e quindi all'epoca indubbiamente la possibilità di allocare risorse nel mercato dell'edilizia.

PRESIDENTE. L'onorevole Tassone chiedeva quali controlli fa l'ente committente e se c'è il rischio che il committente offra dal suo interno complicità.

DONADIO. Onorevole Tassone, vorrei dirle quale controllo non fa, cosa si fa o cosa si fa veramente poco. Per esempio, in tutte le iniziative relative al finanziamento delle imprese non si verifica il requisito della novità nell'acquisizione dei beni strumentali. Basterebbe questo per spezzare la catena della collusione e della corruzione.

Ho fatto il pubblico ministero in Campania e mi sono occupato dell'affare del *post* terremoto. È stata una pagina importante dal punto di vista professionale, vista *ex post* anche un po' triste perché i processi hanno subito tutto l'enorme peso della lentezza della macchina giudiziaria. Tutte le criticità scoperte in relazione ai collaudi vertevano intorno al requisito della novità: molto semplicemente, i macchinari non erano nuovi. Tuttavia, dal punto di vista cartolare sembrava tutto in regola, perché queste apparecchiature molto sofisticate, che costavano grandi somme di denaro, provenivano da un titolatissimo intermediario in Svizzera, che però tutto aveva fatto nella propria attività imprenditoriale tranne che fabbricare, assemblare o commerciare tali sistemi. Si trattava quindi di una falsa fatturazione, di fenomeni di triangolazione che consentivano l'allocazione all'estero dei corrispettivi. Sembrerà ovvio, ma la criticità va individuata proprio nel non avere esaltato il dato semplicissimo della verniciatura di quel macchinario. Se dovessi indicare l'elemento basilare da verificare in un nuovo sistema dei collaudi, mi concentrerei innanzitutto sul requisito della novità.

Le certificazioni antimafia hanno subito una radicale evoluzione nella loro storia. Oggi assumono rilievo primario le cosiddette certificazioni antimafia atipiche, ossia rafforzate ed incrementate da informazioni e dati che non corrispondono allo *status* di prevenuto o di condannato. Ci sono infatti dei soggetti che solo apparentemente hanno i requisiti formali per una valutazione positiva, ma di fatto sono parte di un sistema di relazioni, di rapporti economici e finanziari tale da permettere di individuarli come soggetti imprenditoriali eterodiretti e intermediati; si tratta, in sostanza, di prestanome. La certificazione antimafia atipica nasce quindi per neutralizzare il rischio del formalismo, che vive di tutte le difficoltà derivanti dai contenziosi di tipo amministrativo, che sono stati numerosissimi. Tuttavia, tale evoluzione ci fa già capire che non è la strada del certificato quella che assicura una reale politica di prevenzione, che va invece realizzata osservando nel cantiere l'effettività delle presenze e la corrispondenza a un'entità economica, persona fisica o giuridica, di un *quid* che giustifichi, ad esempio, la capitalizzazione e quant'altro.

Il tema della centrale dei rischi è importante e rappresenta, a mio avviso, una strategia da perseguire per rendere sinergica l'azione dell'analisi finanziaria effettuata da un'unità di *intelligence* finanziaria (l'attuale Unità di informazione finanziaria). Anche in questo contesto sto svolgendo delle attività, e punteremo sempre più verso tale sinergia, resa più semplice dal fatto che l'Unità di informazione finanziaria è attualmente allocata nel sistema della Banca d'Italia, e quindi la centrale dei rischi, che è un'altra entità informativa di primaria importanza (anch'essa nel sistema della Banca d'Italia), non è tanto distante. Sarà pertanto semplice raccordare po-

sitivamente l'azione di queste due entità di raccolta ed analisi delle informazioni.

Quanto alle SOA, ribadisco che il rapporto è così sfavorevole da determinare delle perplessità. In primo luogo, bisognerà imporre dei requisiti di onorabilità e professionalità alle stesse SOA. In Procura nazionale antimafia abbiamo iniziato da subito a fare dei carotaggi per capire se vi fosse un rischio, e devo dire che il primo caso è stato emblematico: attraverso una verifica di una certa serie di intercettazioni telefoniche, siamo arrivati a un telefonino di un personaggio mafioso che operava tra Agrigento e Caltanissetta e che faceva parte della proprietà della SOA. Il primo esperimento rappresentò quindi una cartina di tornasole del fenomeno. È evidente che una SOA deve avere una struttura adeguata alla sua funzione. Bisogna inoltre andare a cercare nei requisiti di qualificazione non solo dati materiali (il numero degli appalti, delle commesse e delle esperienze), ma anche una valutazione qualitativa sul profilo di onorabilità: quando si tratta di denaro pubblico, credo sia più che opportuno introdurre una valutazione in ordine ai profili di onorabilità dei contraenti della pubblica amministrazione. L'unico sistema efficace dal punto di vista delle politiche di prevenzione a livello globale, sicuramente europeo, è quello dell'analisi e del contrasto dei rischi del sistema finanziario, in cui il parametro della professionalità e dell'onorabilità è unanimemente accettato. A mio sommo avviso, con gli opportuni adattamenti, tale parametro deve entrare nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese che hanno a che fare con il denaro pubblico.

Il Presidente ci ha ricordato la questione dell'Aquila. Nella fase B tutto diventa sicuramente più complicato, perché viene meno il principio di accentramento e di governo centrale. Non posso che ribadire la nostra straordinaria attenzione al grande lavoro che sta svolgendo il prefetto dell'Aquila, con il quale peraltro molti colleghi del gruppo dell'Aquila hanno rapporti praticamente quotidiani. Nella fase B bisognerà ancora una volta optare tra una politica simbolica di accertamento e repressione ed un'effettiva politica di prevenzione razionale. Si potrebbe iniziare a stabilire, ad esempio, che in tale fase tutto il sistema dei pagamenti avvenga attraverso il bonifico. Si tratta di un sistema semplicissimo, sicché i privati finanziati dovranno effettuare i pagamenti afferenti al lavoro finanziario mediante bonifico. Presidente, dove c'è cassa, c'è un altissimo rischio di fatturazione falsa. Il bonifico consente per lo meno la tracciabilità e vincola fiscalmente il beneficiario.

Mi richiamo a quanto ha sottolineato l'onorevole Veltroni nel suo intervento. Bisogna affinare il tema della tracciabilità, sostanziarlo in un sistema contabile che lo esalti e che lo asseconi: mi riferisco al conto dedicato, non vedo alternative. In sede CNEL, la media e la grande impresa hanno sollevato varie questioni sulla vicenda del conto dedicato, ritenendolo incompatibile con l'organizzazione finanziaria di attività complesse ed espresse quindi in forma giuridica articolata. Ad ogni modo, vi sono degli equipollenti, ad esempio, un sistema di pagamento telematico o elettronico. Se è vero che l'impresa assume dimensioni tali da non potersi

consentire un'ulteriore strutturazione del sistema finanziario, perché è evidente che l'attività finanziaria di gruppi come la Telecom o la FIAT, ad esempio, è estremamente complessa, sofisticata ed ovviamente rivolta all'ottimizzazione dei costi (nessuno può, attraverso l'introduzione di un principio, disarticolare un'organizzazione che ha una tempistica e una metodologia universale fondate sulle leggi del mercato globale che ormai determinano simili profili organizzatori delle grandi imprese), si possono però introdurre meccanismi quali la tracciabilità, il conto dedicato e il codice di progetto.

Onorevole Veltroni, nessuno sa quanti sono gli interventi a sostegno delle imprese in Italia, ossia nessuno conosce esattamente a chi è diretto il flusso di denaro in uscita. L'introduzione del codice di progetto, come sistema che marca il pagamento, e quindi la tracciabilità, è uno degli strumenti più efficaci per combattere la mafia. Può sembrare assurdo ma è così. Con l'introduzione di tale sistema nell'archivio unico informatico delle banche (si tratta di un profilo di classificazione, in teoria già individuato come scelta tecnica dal nostro ordinamento ma mai effettivamente praticato) attraverso l'introduzione nella serie che implementa l'informazione di ciascun mandato, potremmo riconoscere il progetto, il che significa riconoscere la stazione appaltante, l'area in cui il progetto viene realizzato, il suo ambito temporale, i fruitori del finanziamento. È una piccola serie alfanumerica che inserita nell'archivio unico informatico delle banche ci dà finalmente il piano del flusso.

Se qualcuno va a Gioia Tauro non sa quanto denaro arriva e quanto ne esce: ne sono certo perché è così. Non c'è autorità economica, prefettizia, di polizia o di finanza in grado di darci una risposta; se introduciamo però il principio che il pagamento avviene con mandato, che questo reca in sé il codice di progetto e che tutto transita attraverso l'intermediario abilitato, finalmente realizziamo la cartina geografica del flusso del denaro pubblico. Signor Presidente, forse ho dato eccessiva enfasi a questa risposta ma lo strumento è così semplice che mi meraviglio ogni giorno come mai non venga posta in essere.

L'onorevole Marchi ha posto molte questioni complesse. Non ho esperienza immediata o ricordi netti di processi negli anni passati. Il sistema dei trasporti è ad alto rischio di infiltrazione di capitali mafiosi. Lo dimostra, peraltro, tutto l'universo di indagini giudiziarie che si è realizzato attorno ai grandi mercati agroalimentari. Parlo dei casi di Fondi, di Vittoria e di tutti gli altri di cui siamo a conoscenza, perché c'è stata l'iniziativa di un'autorità prefettizia estremamente determinata attraverso un'analisi attenta delle anomalie e delle criticità. Sappiamo di Vittoria perché ci sono state indagini giornalistiche, vicende anche gravi, fatti delittuosi importanti. La situazione di Fondi e Vittoria è analoga a quella del sistema dei mercati. Qualcuno porta le derrate in questi mercati con il trasporto gommatto, poiché tutto fa ritenere che il ciclo (dalla determinazione del prezzo alla scelta dei contraenti, all'individuazione delle compagnie di trasporto) è a rischio.

Ricordo che famiglie importanti gioiesi e nissene avevano affidato alle donne la titolarità di grandi flotte di autocarri e di autotrasporti. All'improvviso si scopriva che le signore di certe famiglie (incontro il favore dell'onorevole Lumia che ha scritto e fatto degli interventi proprio sulla vicenda di Vittoria e, quindi, dico cose già note a questa Commissione) erano proprietarie delle flotte. Anche in questo caso l'opzione è: fare tanti processi per ogni famiglia oppure stabilire un censimento costante degli autoarticolati che entrano nei mercati? Si tratta di dare una tessera magnetica. Non abbiamo bisogno, signor Presidente, di 100.000 investigatori che quotidianamente vegliano sul movimento delle derrate alimentari, ma di 100.000 informazioni su questo movimento. L'indagine, infatti, quando e se scatterà, fruirà di queste informazioni. Tendo sempre – mi permetto questa insistenza – a capovolgere il tema da questa storia di processi e giudici ai processi di prevenzione che sono quelli reali.

Molti altri temi sono stati toccati dall'onorevole Marchi; quello della tracciabilità del sistema è stato già oggetto di approfondimento. Sullo scudo fiscale è stato fortemente ridimensionato l'obbligo di denuncia di sospetto di riciclaggio. È una grave criticità del sistema. Vi è il rischio che avvenga un'apparente esterovestizione del capitale ovvero che capitali sostanzialmente residenti, che non sono stati mai esportati, attraverso sistemi artificiali vengano presentati in vigenza di scudo (e, quindi, scudati) come capitali esportati. È un po' il contrario della filosofia dello scudo perché il sistema dell'allarme non è stato adeguatamente calibrato sul rischio che possano essere messe in gioco nell'ambito del sistema scudato anche risorse capitalistiche latenti in Italia (apparentemente allocate all'estero e con un minimo di falsa documentazione apparentemente fatte rientrare in Italia).

Nell'ambito delle strategie generali un'organizzazione criminale può anche decidere di lasciare i soldi all'estero e di giocare la partita delle spostamento delle garanzie, come mi sono permesso di richiamare nell'introduzione a questa riflessione. Non vi è dubbio però che gli specialisti dicono che tra il vecchio scudo e quello vigente vi sono delle differenze peggiorative dal punto di vista della tenuta del sistema e del contrasto al rischio di inserimento nel sistema scudato di capitali illeciti.

PRESIDENTE. L'ultimo è più rischioso?

DONADIO. Sì, per una diminuzione degli obblighi di denuncia di sospetto di riciclaggio che sembrano ridimensionati. Peraltro, l'intermediario finanziario che non viene esortato a effettuare un'analisi e un'attività verso la verifica del parametro del sospetto, se non altro per un motivo di concorrenza, non si prodigherà in senso opposto autonomamente. Poi subentra anche il fattore dell'acquisizione dell'operazione. Non devo effettuare sullo scudo alcun'altra valutazione di ordine tecnico perché si è già detto tanto.

La figura del *general contractor* è neutra, quindi, bisogna vedere cosa c'è intorno e cosa c'è dentro. Nel sistema privatistico, cioè al di fuori del

sistema degli appalti, in quegli otto sacchi di dieci, il *general contractor* può essere uno scudo perfetto per fare a valle tutto ciò che si vuole con un'ottima carta intestata nelle poche fatture che il *general contractor* emetterà. Questi, infatti, dà chiavi in mano. Bisognerà immaginare sempre più che in certe categorie, o quantomeno in certe aree e in certi contesti, anche l'impresa privata debba rafforzare le evidenze contabili.

Purtroppo il discorso conduce a osservazioni più ampie sulla necessità di disporre di strumenti normativi adeguati ai rischi che provengono dalla criminalità economica. Un indebolimento del sistema repressivo nelle materie della criminalità economica rischia di trasformare un intero sistema e un intero ordinamento in un meccanismo fortemente permeabile ed esposto a rischio. La storia del diritto commerciale ci insegna che la bancarotta era il delitto odiato dagli imprenditori perché i bancarottieri erano i peggiori: erano quelli che rotto il banco rompevano l'equilibrio del mercato e turbavano la libertà dell'impresa. I capitalisti odiavano i bancarottieri ed erano di grande momento le risposte repressive nei confronti di questa categoria di delitti. Ciò avveniva perché costituiva una mina vagante per il sistema del libero mercato al quale aderiamo tutti *toto corde*.

Lo stesso discorso vale per il principio dell'opacità o dell'irregolarità dei bilanci. Il principio dell'affidamento è uno dei principi portanti di un'economia, di un sistema liberale e di mercato; turbare il principio dell'affidamento, cioè falsificare l'evidenza e il dato economico e finanziario, vuol dire minare il sistema del libero mercato. È apparentemente eccentrica rispetto al tema odierno questa riflessione; però il brigante che si trasforma in galantuomo, ipotesi purtroppo già verificatasi (il criminale organizzato che si mette a fare l'imprenditore criminale con tutte le variabili possibili) trova anche nel sistema della regolamentazione del diritto penale commerciale uno spazio e lo occupa.

Il tema dell'usura al momento non consente di dare una risposta organizzata.

Non vi è dubbio che l'assenza di liquidità, che gli specialisti ci indicano come un fattore critico di questa fase del *trend* del mercato, integra una delle fattispecie tipiche del riciclaggio, cioè il finanziamento delle imprese in crisi. La Banca d'Italia nel proprio decalogo ha già evidenziato questo come un criterio di anomalia. Il pochissimo tempo a disposizione non mi ha consentito di verificare nell'ultimo anno il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette; mi riservavo di farlo ma non ce l'ho fatta. Forse sarà interessante richiedere all'organismo deputato e specializzato all'unità di informazione finanziaria un dato specifico, cioè quante segnalazioni di operazioni sospette hanno riguardato il fenomeno del rientro *in bonis* anomalo. Se un'impresa ha un *trend* critico, il rientro *in bonis* anomalo, questo passaggio dal rosso al nero, può essere indice di una capitalizzazione esterna che, se non regolata e osservata attraverso la centrale dei rischi con gli strumenti della trasparenza del mercato, è indice di allarme.

Il tema della vendita dei beni confiscati è una *vexata quaestio*. In certi contesti la vendita dei beni confiscati ha una duplice criticità: anzi-

tutto rappresenta una possibilità simbolica di estrema importanza per le organizzazioni mafiose di riappropriarsi dei beni tolti, non vi è dubbio. Che ciò possa avvenire attraverso un sistema sofisticato di intermediari e prestanome è altrettanto pacifico; quindi in taluni contesti il fatto stesso della vendita rappresenta per altro una mercificazione – se mi è consentito – del sacrificio e dello sforzo enorme che comporta l'individuazione, l'investigazione, l'apprensione; non ha prezzo questa attività e il significato dell'atto ablatorio. È evidente che in contesti diversi la vendita in condizioni di mercato ordinario può essere una soluzione ma mi chiedo se nelle Regioni tradizionalmente segnate dalla presenza di criminali si possa parlare di un mercato ordinario.

Ad Altofonte vendere un bene della famiglia di Francesco Di Carlo è anzitutto un'operazione discutibile in sé, perché bisognerà vedere chi lo compra: non credo si trovi qualcuno non mafioso disposto ad acquistare quel bene, purtroppo è così. Al di là dei massimi sistemi nel mondo bisogna avere un approccio realistico. Allora, cosa bisogna fare? Una nuova indagine? Ne abbiamo già tante. Si farà, perché no? Ma se si può evitare tanto meglio.

MARCHI. Nelle altre Regioni?

DONADIO. Dipende forse dalle categorie merceologiche, dal contesto. Io rilevo una carenza di informazioni in tutto questo settore. Purtroppo non c'è un'analisi adeguata perché vi potrebbe essere lo stesso rischio di Altofonte o un rischio zero, e se vi è rischio zero c'è il mercato; di volta in volta però bisogna secondo me individuare e dare una classificazione, un *rating* al rischio. Le imprese commerciali e industriali quando affrontano i rischi danno un *rating* al rischio; anche gli operatori finanziari danno un *rating* al rischio; anche al rischio di infiltrazione mafiosa si dà un *rating*. Tutto qui, ma il principio della non alienazione appare dal punto di vista funzionale, etico e simbolico, quello dominante. Considererei eccezionale l'alienazione solo in condizioni consentite e condivise.

PRESIDENTE. Il senatore Saltamartini le ha chiesto cosa pensa dell'esposizione al rischio mafia dei fondi comunitari.

DONADIO. È scritto tutto nel testo che mi permetto di richiamare, che è frutto di una intelligenza collettiva, di una collaborazione estesa a molte decine di specialisti.

Per quanto concerne il tema delle intercettazioni telefoniche, che dire? Se qualcuno per avventura frequenta una scuola di investigazione negli Stati Uniti la lezione numero uno è questa: si fa attività tecnica e si mettono infiltrati, investigatori sotto copertura, altrimenti non si fanno indagini. Noi abbiamo una normativa limitata e delimitata, forse opportunamente delimitata, all'impiego di agenti sotto copertura; siamo abbastanza lontani dai film e dai telefilm. Ma se viene meno anche come strumento o viene ridotto l'approccio all'analisi tecnica delle comunicazioni

che, come tutti i sistemi imprenditoriali, funzionano su un flusso di informazioni reciproche, diciamo chiaramente che non si fanno più indagini ma su nulla, signor Presidente, certamente non sulla mafia, laddove per intercettazioni telefoniche bisogna dire sempre più intercettazioni telematiche, sistemi sempre più complessi. Peraltro, lo stesso vale per i profili di criminalità economica a rischio mafioso, bancarotta soprattutto, gli atti distrattivi si fondano sulle comunicazioni perché sono mandati, ordini a vendere, ad alienare, ad acquistare; non c'è attività criminale che non si fondi su una comunicazione, che può essere verbale, scritta, affidata a un telescritto: bisogna comunicare per delinquere.

PRESIDENTE. L'onorevole Lumia le ha posto molte domande, ad alcune delle quali ha già risposto, ma ce n'è una in particolare che mi sembra cruciale: c'è un luogo dove l'intreccio mafia-impresa può essere osservato?

DONADIO. Onorevole Lumia, la concentrazione dell'informazione è un rischio in sé, anche perché più informazioni si concentrano in pochi luoghi più queste informazioni sono a rischio. Vicende relative al coinvolgimento importante in fatti gravi dei sistemi di telecomunicazione ci fanno chiaramente comprendere quanto si sia accresciuto nel tempo il rischio derivante dalla concentrazione dell'informazione. Ciò che si ritiene utile e positivo è la realizzazione di una rete di informazioni; abbiamo fatto un esperimento come Procura nazionale antimafia, che ha riguardato un'analisi dei finanziamenti, *ex* legge n. 488, in tre province della Regione Sicilia partendo da un dato zero, cioè da informazioni uguali a zero; abbiamo individuato dei parametri di ricerca; abbiamo individuato dei settori, delle entità di finanziamento, un arco temporale, taluni profili caratterizzanti le imprese richiedenti, i legali rappresentanti, i sindaci e, se non erro, anche i progettisti, i tecnici e i commercialisti. Quindi, abbiamo attinto contemporaneamente da sei-sette banche dati. Coniugato questo sistema, sviluppato in collaborazione con la Guardia di finanza – il progetto si chiama Gorgona – attingendo ad una pluralità di banche dati messe in rete, abbiamo evidenziato 16 casi anomali, quasi tutti assurdi agli onori delle cronache per gli eventi giudiziari successivi; l'analisi di rete ha consentito il trattamento delle informazioni. Se tutte queste informazioni fossero state concentrate presso un unico detentore avremmo avuto innanzitutto un costo enorme – basti pensare che non esiste una base dati dei finanziamenti alle imprese in Italia, che già ci fa capire quanto è costoso il sistema – ma soprattutto maggiori informazioni si concentrano in un'unica allocazione, più cresce il rischio di gestione di questi dati.

Si è parlato, nell'ambito della tematica della libera circolazione, delle misure di prevenzione antimafia e soprattutto del livello generale della risposta del nostro ordinamento. Rispondo solo in questi termini: esiste un piano di azione comunitaria che riguarda la costituzione di specifici organismi deputati all'individuazione delle ricchezze accumulate dalle organizzazioni criminali, anche in Stati diversi; si chiamano AROs, *Asset Reco-*

very Offices, ovvero uffici che si occupano di rintracciare i beni illeciti. L'Italia è uno dei Paesi che non è ancora entrato nel sistema ARO. Purtroppo – è un'esperienza proprio di qualche giorno fa – dobbiamo sempre supplire, signor Presidente, con strumenti di convincimento delle carenze strutturali. In un contesto sovranazionale i beni possono essere allocati all'estero; bisogna giocare un'azione coordinata con gli altri Paesi.

Se non ratifichiamo gli strumenti convenzionali dei quali siamo stati protagonisti (penso al caso di Palermo), la nostra credibilità, nel contesto dell'assistenza e della cooperazione internazionale, va ad affidarsi alle singole persone. Signor Presidente, non vorrei enfatizzare, ma è una mortificazione spendere una credibilità propria quando ciascuno di noi, prestando il giuramento sulla nostra Carta costituzionale, dovrebbe sentirsi un rappresentante di una grande comunità e di un grande Paese. Non è possibile vivere tale contraddizione. Gli strumenti normativi inadeguati e le mancate ratifiche ci mettono automaticamente al di fuori di un determinato contesto. Noi recuperiamo soltanto perché ci viene riconosciuta una certa affidabilità, ma questo è un prezzo altissimo, pur tenendo conto che se ne pagano tanti tutti i giorni.

Sulla scena internazionale è necessario che il nostro Paese si presenti con le carte in regola, mettendo in campo ed avviando quelle procedure che ci consentono di competere anche formalmente, perché non basta la primazia materiale: laddove si verificano contrasti, l'assenza di strumento si paga ed è subito oggetto di apprezzamento critico; tutto si fa più complicato. È strano: costruiamo le Convenzioni ma poi non le ratifichiamo. È un grave prezzo in chiave di libera circolazione dei capitali, perché quando si discute di simili argomenti con i *partner* comunitari a volte diventa molto imbarazzante.

PRESIDENTE. Dottor Donadio, vorrei ricordarle due domande, tra loro connesse, che le sono state rivolte. Prima però, credo sia opportuno far presente che i lavori proseguiranno in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 24).

(I lavori riprendono in seduta pubblica alle ore 0,03).

PRESIDENTE. Ringraziamo in maniera cordiale e sentita il dottor Donadio per il generoso sforzo intellettuale e fisico – siamo infatti a conclusione di una giornata piuttosto faticosa – che ha compiuto per aiutare la nostra Commissione in vista di una trasferta a Milano particolarmente impegnativa. Posso assicurarle, dottor Donadio, che da questa seduta abbiamo tratto molti spunti che ci saranno sicuramente preziosi per i lavori che svolgeremo a Milano. Contiamo di approfittare anche in futuro della sua collaborazione.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

Sui lavori della Commissione

LUMIA. Presidente, vorrei chiedere che l'Ufficio di Presidenza calendarizzi in tempi brevi un dibattito in seduta plenaria sui beni confiscati. Sarebbe infatti la prima volta che la Commissione, durante l'esame di una norma che si sta per approvare, non si riunisce per dare la sua opinione, come ha sempre fatto.

PRESIDENTE. Onorevole Lumia, abbiamo già esaminato questo problema in Ufficio di Presidenza ed era stato deciso che, dovendo riaffrontare l'argomento nel corso dell'audizione non ancora completata del ministro Maroni, poteva essere quella la sede dell'approfondimento. L'orientamento prevalente è di evitare che la Commissione funzioni come una specie di aula di supplenza rispetto all'ordine del giorno di altre aule parlamentari.

LUMIA. Ne prendo atto, ma è la prima volta. È un fatto inedito.

PRESIDENTE. Senatore Lumia, mi sono permesso di ricordare anch'io che c'erano dei precedenti, anche se non molti per la verità. Questa è stata la conclusione, senza irrigidimenti da nessuna parte, a cui è giunto l'Ufficio di Presidenza.

LUMIA. Mi sembra un po' strano.

PRESIDENTE. Era l'orientamento prevalente.

LUMIA. Presidente, le pongo un'altra questione. Abbiamo appreso per caso della missione a Milano. La prego di valutare la seguente proposta: in occasione di missioni così importanti, sarebbe utile che tutti i commissari avessero la possibilità di partecipare per poi mandare dei comitati ristretti in una seconda fase per ulteriori approfondimenti. Milano è uno dei posti chiave in cui la Commissione deve esercitare la sua funzione d'inchiesta, privarsi di tanti commissari che potrebbero svolgere un valido lavoro d'inchiesta è un precedente che non mi sento di condividere.

PRESIDENTE. L'incontro di questa sera ha rappresentato, ad esempio, un'ottima opportunità di approfondimento. Secondo la mia opinione, i colleghi assenti hanno perso una valida occasione.

Sempre all'unanimità, abbiamo concordato anche che alla missione a Milano parteciperanno tutti i rappresentanti dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai Capigruppo; inoltre, su richiesta dei Gruppi, sono stati indicati i nomi di altri due colleghi che desiderano partecipare, oltre i commissari della Regione Lombardia, in base al criterio generale che abbiamo adottato.

I lavori terminano alle ore 0,05.

