



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 47

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

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELLA DIREZIONE
INVESTIGATIVA ANTIMAFIA

48^a seduta: martedì 26 novembre 2019

Presidenza del presidente MORRA

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:
 – MORRA (M5S), senatore Pag. 3

Audizione del Direttore della Direzione investigativa antimafia

PRESIDENTE: – MORRA (M5S), senatore Pag. 3, 16	GOVERNALE, direttore della Direzione investigativa antimafia Pag. 3, 16
---	---

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE: – MORRA (M5S), senatore Pag. 16, 17, 18 MIGLIORINO (M5S), deputato 16, 17 GRASSO (Misto-LeU), senatore 17	GOVERNALE, direttore della Direzione investigativa antimafia Pag. 17
--	--

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LEU; Misto: MISTO; Misto-Cambiamo!-10 Volte Meglio: MISTO-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-Noi Con l'Italia-USEI: MISTO-NCI-USEI; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: MISTO-CD-RI-+E; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: MISTO-MAIE.

Interviene il Direttore della Direzione investigativa antimafia, generale di Divisione dei Carabinieri Giuseppe Governale, accompagnato dal generale di Brigata dei Carabinieri, Antonio Basilicata, capo I reparto Investigazioni preventive della DIA.

I lavori hanno inizio alle ore 14.05.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

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

Audizione del Direttore della Direzione investigativa antimafia

PRESIDENTE. È oggi prevista l'audizione del generale di divisione dei Carabinieri Giuseppe Governale, direttore della Direzione investigativa antimafia, accompagnato dal generale di brigata dei Carabinieri Antonio Basilicata, capo del I reparto investigazioni preventive della DIA, ai quali do il benvenuto.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, il generale Governale ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere oggetto di divulgazione.

Chiedo, quindi, all'audito di voler prendere la parola per un intervento introduttivo. In seguito, potranno intervenire, in ordine di prenotazione, i senatori e i deputati per porre quesiti o svolgere considerazioni e commenti.

Ringraziandolo per la sollecitudine con cui ha risposto alla convocazione della Commissione, do pertanto la parola al generale Governale.

GOVERNALE. Signor Presidente, ringrazio la Commissione antimafia per l'invito di oggi, che mi offre l'opportunità di illustrare il lavoro che la DIA porta avanti ogni giorno per cercare di contrastare la criminalità organizzata.

Con il mio intervento proverò, nell'ordine, ad illustrare l'attività preventiva della DIA, per poi approfondire il contributo che la Direzione dà al sistema di controllo degli appalti pubblici, formulando anche delle proposte. A seguire, mi soffermerò sulle differenti strategie d'azione che le mafie calibrano in funzione del territorio da infiltrare, mettendo a confronto il Sud con il Nord del Paese. Farò, infine, cenno all'attività di coo-

perazione nazionale ed internazionale messa in campo dalla DIA, nella consapevolezza che le mafie, per massimizzare i profitti, operano da tempo guadagnando sempre più spazio oltre i confini nazionali.

Prima di iniziare a parlare dell'attività preventiva della DIA, permettemi di citare un brano che ritengo molto importante da *Il giorno della civetta*. È un brano che dà l'idea di come Sciascia (un vostro collega qui alla Commissione nei primi sette mesi del 1983) – un grande e attento osservatore della nostra società che lo ha visto protagonista dalla metà degli anni Cinquanta fino al 1989 – già cinquantotto anni fa fosse avanti anni luce nella lotta alla mafia e come avesse ben presenti quali attività si dovessero privilegiare.

Si tratta di una parte del colloquio tra Don Mariano Arena e il Capitano Bellodi dei Carabinieri: «Lei mi sta facendo la predica». «Ha ragione... Lei il predicatore va a sentirlo in chiesa, e qui vuol trovare lo sbirro: ha ragione... Parliamo dunque di sua figlia per quel che le costa in denaro, per il denaro che lei accumula in suo nome... Molto, moltissimo denaro». «Lei può spiegarne la provenienza?». «E lei?» domandò impassibile don Mariano. «Tenterò: perché nel denaro che lei accumula così misteriosamente, bisogna cercare le ragioni dei delitti sui quali sto indagando». «Ci sono molte cose da chiarire, che lei deve spiegare...». Don Mariano fece un gesto di noncuranza. «Questo è il punto» pensò il capitano «su cui bisognerebbe far leva. È inutile tentare di incastrare nel penale un uomo come costui: non ci saranno mai prove sufficienti, il silenzio degli onesti e dei disonesti lo proteggerà sempre. Ed è inutile, oltre che pericoloso, vagheggiare una sospensione di diritti costituzionali. Un nuovo Mori diventerebbe subito strumento politico-elettoralistico. Qui bisognerebbe sorprendere la gente nel covo dell'inadempienza fiscale, come in America. Ma non soltanto le persone come Mariano Arena; e non soltanto qui in Sicilia. Bisognerebbe, di colpo, piombare sulle banche; mettere mani esperte nelle contabilità, generalmente a doppio fondo, delle grandi e delle piccole aziende; revisionare i catasti. E tutte quelle volpi, vecchie e nuove, che stanno a sprecare il loro fiuto...». «Sarebbe meglio si mettessero ad annusare intorno alle ville, le automobili fuori serie, le mogli, le amanti di certi funzionari: e confrontare quei segni di ricchezza agli stipendi, e tirarne il giusto senso. Soltanto così ad uomini come don Mariano comincerebbe a mancare il terreno sotto i piedi...».

Il brano che ho letto mi sembra esemplificativo del problema. Una visione lungimirante, quasi profetica, che gli faceva dire nel 1961 che la mafia era oltre Roma.

Come sappiamo, la missione istituzionale della DIA è espressa nell'articolo 108 del codice antimafia, che focalizza i due ambiti d'azione che ne devono caratterizzare l'operato: le investigazioni preventive e le indagini giudiziarie. Se per queste ultime è immediatamente intuibile la finalità dell'azione di contrasto, risultano sicuramente più articolate le attività che la DIA è chiamata a compiere nell'ambito delle investigazioni preventive.

Per comprenderne la natura e le finalità è opportuno ripercorrerne la genesi. La norma istitutiva della DIA è dell'ottobre del 1991. Il mese successivo venne invece istituita la Procura nazionale antimafia. Qualche tempo dopo, precisamente il 24 febbraio 1992, novanta giorni prima dell'attentato di Isola delle Femmine, ossia l'attentato di Capaci, il giudice Falcone, Direttore generale dell'ufficio affari penali, venne audito dalla Commissione per il conferimento degli uffici direttivi del Consiglio superiore della magistratura, quale candidato per l'ufficio di procuratore nazionale antimafia.

In quella sede propose la sua visione sui neo istituiti organismi (DIA, Procura nazionale, servizi centrali), che rappresentavano l'istituzionalizzazione della filosofia del *pool* antimafia, dove il coordinamento delle indagini si era rivelato il valore aggiunto, la carta vincente per intercettare le strategie criminali di Cosa Nostra. Nel corso dell'audizione, Falcone invitò la Commissione a tenere conto di un fatto molto significativo, con riferimento alla DIA. La DIA era per lui certamente un organismo preposto ad attività di investigazione giudiziaria e quindi un servizio in senso tecnico, ma aggiungeva poi che l'azione di quella che aveva definito la polizia anticrimine del futuro sarebbe dipesa in grandissima parte dall'efficacia delle investigazioni preventive, che sarebbero state in grado di garantire una maggiore elasticità di intervento delle forze di polizia.

Non è un caso che, nel corso degli anni, l'epicentro dell'azione di contrasto alla mafia della DIA sia diventato proprio il sistema delle investigazioni preventive. Un sistema in grado di garantire quella maggiore elasticità di intervento auspicata da Falcone. Oggi si tratta di azioni rivolte: all'analisi delle connotazioni strutturali e dei profili evolutivi delle organizzazioni criminali, alla prevenzione antiriciclaggio, alle misure di prevenzione patrimoniali, al monitoraggio degli appalti pubblici.

La messa a sistema del patrimonio informativo che la DIA acquisisce consente di dare vita ad un circuito informativo, che ha quale obiettivo quello di individuare le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche all'apparenza legali, nei circuiti finanziari e negli appalti pubblici.

Sul fronte dell'aggressione ai capitali illeciti, la DIA è parte integrante del sistema di prevenzione e antiriciclaggio e punta, in particolare, ad approfondire le segnalazioni di operazioni sospette, uno strumento fondamentale per intercettare i flussi finanziari di provenienza illecita.

In molti casi, grazie anche all'analisi dei flussi finanziari, vengono rilevati taluni elementi sintomatici di possibili infiltrazioni mafiose favorite dall'operato di professionisti, di intermediari bancari, di prestatori di gioco e, più in generale, dall'operato di quei soggetti che la legge definisce «obbligati» all'invio di segnalazioni di operazioni sospette.

Nei confronti di questi soggetti, la DIA può esercitare i poteri di accesso (solo la DIA, nella persona del direttore, lo può fare) di accertamento, di richiesta dati ed informazioni nonché di ispezione, proprio per verificare eventuali tentativi d'infiltrazione nell'economia da parte della delinquenza di tipo mafioso. Questi poteri consentono di accertare i casi di inserimento, anche indiretto, negli organi sociali, di gestione e controllo

di persone gravate da precedenti per mafia e di controllare l'operatività finanziaria di rapporti attivati da soggetti terzi sospettati di collegamenti con la mafia.

Ecco, allora che a dare ancora più forza e a finalizzare il processo delle investigazioni preventive interviene un ulteriore strumento di carattere amministrativo, ma non per questo meno efficace rispetto al sistema penale: quello delle misure di prevenzione patrimoniali. Esse rappresentano oggi il vero *core business* della DIA, perché puntano all'individuazione e all'aggressione dei patrimoni accumulati. Ciò che, in definitiva, è quello che più temono le organizzazioni mafiose.

Il codice antimafia attribuisce solo al direttore della DIA e al procuratore nazionale (dal novembre 2017) il potere di avanzare, per l'intero territorio italiano, le richieste di applicazione di misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale, per minare le fondamenta delle consorterie mafiose e la loro capacità di costituire entità economiche apparentemente legali. Negli ultimi due anni, quindi l'intero 2018 e fino al 31 ottobre 2019, sono state avanzate dal direttore 83 proposte, cui se ne aggiungono 40 inoltrate su delega dell'autorità giudiziaria. In totale più di 120 proposte di misure di prevenzione patrimoniali formulate nei confronti di mafiosi o di loro prestanomi.

Parallelamente la DIA, nello stesso periodo, ha sequestrato, in ambito preventivo, un totale di 1,7 miliardi di euro e confiscato beni, definitivamente, per 2,7 miliardi di euro. Ai sequestri e confische si aggiungono i patrimoni colpiti in ambito penale, per un totale di 840 milioni di euro sequestrati e 45 milioni di euro confiscati. Sono risultati importanti che, sommati a quelli conseguiti dal 1992, hanno permesso alla DIA di sequestrare patrimoni per oltre 24 miliardi di euro e di confiscarne per oltre 11 miliardi, con più di 10.500 persone arrestate.

Il sistema di prevenzione antimafia che ho descritto in linea generale si rivolge anche al settore degli appalti pubblici.

Quello degli appalti pubblici è un settore nevralgico per il nostro Paese e un obiettivo di interesse strategico per la DIA, al punto tale che, nella direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2019, la DIA è stata individuata dal Governo quale referente responsabile del sistema di prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici.

Un impegno che si pone in linea di continuità con il percorso tracciato, negli ultimi anni, da una serie di direttive del Ministro che attribuiscono alla DIA una posizione di centralità nell'ambito del dispositivo di prevenzione e di contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore che noi chiamiamo delle grandi opere e, più in generale, nel settore degli appalti pubblici.

La DIA costituisce così un punto centrale e contribuisce al monitoraggio degli appalti pubblici sia attraverso un proprio organo interno alla DIA che si chiama Osservatorio centrale appalti pubblici (OCAP), incardinato nell'ambito del I Reparto investigazioni preventive e diretto dal generale Basilicata, sia attraverso il personale specializzato delle articola-

zioni periferiche territoriali (12 centri operativi e 9 sezioni operative sul territorio).

Un presidio che garantisce ai prefetti un apporto informativo e di analisi di grande rilevanza, proprio in virtù di un patrimonio che scaturisce dall'attuazione di quella che noi chiamiamo circolarità informativa tra la DIA, la Polizia, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza. In questo senso, un importante passo in avanti, secondo noi, è stato fatto il 28 novembre 2018, esattamente un anno fa, data in cui il Parlamento ha approvato una modifica al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza proprio per migliorare la circolarità informativa.

La norma di riferimento, nuovissima, prevede ora l'obbligo per le cancellerie dei tribunali, delle corti d'appello, delle sezioni misure di prevenzione e degli Uffici dei GIP di trasmettere telematicamente, ogni 15 giorni, alle questure competenti e alla DIA a livello centrale, che è quindi l'unica ad avere la possibilità di verificare tutto ciò che succede a livello nazionale, tutti i dispositivi delle sentenze di condanne irrevocabili a pene detentive e dei provvedimenti ablativi o restrittivi emessi nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

Questo positivo ed efficace sistema di circolarità informativa ha trovato, negli ultimi anni, molteplici applicazioni di carattere operativo a partire dall'esecuzione dei controlli sugli appalti per la ricostruzione delle località dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici del 2016. Il Ministro dell'interno, con un decreto ministeriale del novembre scorso ha individuato la DIA anche come il punto di snodo degli accertamenti antimafia connessi alla demolizione e ricostruzione del ponte Morandi. A dire la verità, già in una situazione siamo dovuti intervenire e abbiamo proceduto a due arresti, perché un appalto, in sede di subappalto, aveva evidenziato la presenza di elementi riferibili alla criminalità organizzata partenopea.

La DIA fornisce, così, al prefetto di Genova, entro il termine di dieci giorni dall'avvio delle istruttorie, le informazioni relative alle imprese che vengono, a vario titolo, coinvolte nella ricostruzione del ponte.

È questa un po' la cornice normativa e regolamentare in cui si inserisce l'operato della DIA, che punta a monitorare gli operatori che si inseriscono nelle varie fasi degli appalti. Si procede, così, dai monitoraggi delle compagini societarie, agli accessi ai cantieri attraverso dei gruppi interforze, che sono in ogni provincia, fino al supporto informativo che viene dato ai prefetti per l'emissione delle interdittive antimafia.

Ora parlerò delle attività svolte dalla DIA in questo settore nello stesso biennio. LA DIA svolge attività di controllo delle procedure di affidamento ed esecuzione degli appalti pubblici su tutti gli appalti di opere pubbliche da noi ritenuti particolarmente sensibili. La funzione di controllo è stata svolta, in primo luogo, attraverso i monitoraggi, vale a dire un'analisi in profondità, che svolgiamo d'iniziativa o su richiesta delle prefetture, delle compagini societarie e di gestione delle imprese. Un'attività accompagnata dagli accessi ai cantieri, disposti sempre dai prefetti, per verificare le eventuali presenze mafiose in fase di esecuzione dei lavori.

Con riferimento ai monitoraggi, nel 2018 sono state approfondite 1.692 imprese ed eseguiti accertamenti nei confronti di 24.100 persone fisiche, a vario titolo collegate a queste imprese. Nel 2019 le imprese monitorate sono state finora 1.509, con 26.593 persone fisiche collegate.

Oltre a questi monitoraggi, la DIA ha provveduto a riscontrare le richieste di accertamenti antimafia pervenute dalla Struttura di missione, uno specifico organismo istituito nell'ambito del Ministero dell'interno per coordinare gli accertamenti antimafia a carico delle imprese coinvolte nella ricostruzione delle aree colpite dal terremoto del 2016.

In tale ambito, nel 2018 la DIA ha inoltre evaso 8.309 richieste nei confronti di 10.383 imprese, un'enormità, che ha permesso di estendere i controlli a 45.378 persone fisiche collegate. Nel 2019 sono state evase invece 7.115 richieste di accertamenti antimafia, nei confronti di 9.300 imprese e controlli per un numero di poco superiore alle 39.000 persone fisiche collegate.

Oltre all'attività di monitoraggio, la DIA partecipa all'accesso ai cantieri, come vi ho detto. Il personale della DIA fa parte integrante dei gruppi interforze di livello provinciale, organismi coordinati dai prefetti, che hanno il compito di svolgere accertamenti sulle imprese che risultano aggiudicatarie degli appalti e dei subappalti, di servizi, di ordini e di forniture, per verificare eventuali tentativi di infiltrazione.

I gruppi interforze vengono affiancati a livello centrale da un'ulteriore struttura di monitoraggio e coordinamento. Il legislatore ha infatti istituito presso il dipartimento della pubblica sicurezza un gruppo interforze centrale, che ha carattere permanente, somma le competenze dei diversi gruppi nati in base alle esigenze e alle emergenze (Expo, ricostruzione Abruzzo, Emilia-Romagna, TAV o terra dei fuochi), per lo svolgimento di attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia.

Il nostro osservatorio, l'OCAP (l'Osservatorio centrale degli appalti pubblici), tra i suoi compiti ha anche il mantenimento di un collegamento con i gruppi interforze, in modo tale che tutto sia aggiornato. Lo facciamo attraverso il SIRAC (Sistema informatico di rilevamento degli accessi ai cantieri): la DIA ha cioè un suo sistema informativo, una banca dati che raccoglie tutto il patrimonio informativo acquisito dai gruppi interforze provinciali una volta che accedono ai cantieri. L'accesso ai cantieri rappresenta quindi uno strumento importante per noi, per far emergere infiltrazioni. Nel 2018 abbiamo eseguito 89 accessi ai cantieri (17 al Nord, 59 al Centro e 13 al Sud), relativi ad appalti assegnati per un valore superiore ai 6,5 miliardi di euro. Contestualmente, sono state controllate molte imprese: si potrebbe pensare infatti che abbiamo fatto solamente 89 accessi, ma questo significa aver controllato 632 imprese, 2.750 persone fisiche e 1.578 mezzi. Nel 2019 questo sforzo è continuato e al mese di ottobre erano già stati effettuati 78 accessi ai cantieri, relativi ad appalti assegnati del valore di oltre 5 miliardi di euro, controllate 578 imprese, 2.671 persone fisiche e 1.549 mezzi.

Le informazioni che la DIA acquisisce con i monitoraggi e con gli accessi ai cantieri, attraverso la circolarità informativa, vanno a costituire un vero e proprio patrimonio informativo che viene messo a disposizione dei prefetti per l'emissione delle interdittive antimafia, come ho accennato. A questo processo concorre anche l'OCAP, che sviluppa ulteriori analisi info-investigative, partecipa sempre ai prefetti, che per noi diventano un interlocutore privilegiato e che cerchiamo di orientare, per tentare di migliorare le *performance*.

Le interdittive, che rappresentano per noi la soglia più avanzata della prevenzione, possono però anche avere importanti ricadute sul piano sociale e occupazionale, come sappiamo: per questo, certamente devono essere ancorate a rigorose procedure e accertamenti. È proprio sul rigore dell'esecuzione degli accertamenti che si basa il nostro operato, nella consapevolezza che le interdittive sono uno strumento irrinunciabile per la lotta alle organizzazioni criminali.

Dal punto di vista metodologico, la DIA in sostanza mira ad assicurare ai prefetti in tempi brevi notizie utili per una corretta valutazione dei presupposti per l'emissione dei provvedimenti. Si tratta di una valutazione che tiene conto anche delle notizie presenti nella Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, che è una banca dati complessiva, che mette a sistema diverse fonti informative, tra cui quelle raccolte dal CED (Centro elaborazione dati) del Ministero dell'interno.

Come prevede il codice antimafia, però, le prefetture riversano alla DIA anche tutti i provvedimenti assunti, quindi comunicano al nostro osservatorio centrale i provvedimenti interdittivi emessi. Dai dati raccolti si è rilevato come i tentativi d'infiltrazione abbiano coinvolto quasi tutto il territorio nazionale.

Nel 2018, su un totale di 456 provvedimenti interdittivi, le prefetture ne hanno emessi 329 nel Mezzogiorno (oltre il 72 per cento), 94 al Nord (oltre il 20) e 33 nel centro Italia (i primi tre posti spettano a Calabria con 147 provvedimenti, Sicilia con 85 e Lombardia con 50).

Sebbene il dato si riferisca al 31 ottobre, nel 2019 i provvedimenti interdittivi sono aumentati rispetto al 2018, perché in quell'anno in tutto sono stati 456, mentre ora siamo già arrivati a 480 (anche qui, il 72 per cento nel Mezzogiorno, il 24 per cento al Nord, il 3,33 in Centro Italia: Calabria, Sicilia e Lombardia sono sempre ai primi tre posti).

Anche se l'attuale sistema di prevenzione delle infiltrazioni negli appalti è certamente adeguato, riteniamo auspicabili alcuni correttivi in grado di migliorarne l'efficacia.

Ad esempio, con riferimento alle riunioni dei gruppi interforze provinciali – dove, come ho cercato di spiegare, vengono pianificate le attività in merito alle aziende che bisogna monitorare – si segnala una certa disomogeneità. In alcune prefetture, la convocazione delle riunioni è bisettimanale o mensile; in altre, è semestrale o annuale, avviene di rado o non avviene affatto. È ovvio che, se il gruppo interforze non viene convocato, è difficile individuare le aziende che, avendo la sede legale nel territorio di competenza della prefettura, possano essere controllate in funzione del-

l'emissione di un eventuale provvedimento interdittivo. Sarebbe pertanto auspicabile prevedere una cadenza minima di riunioni dei gruppi interforze provinciali.

In merito poi alle interdittive, si ritiene necessario favorire una visione omogenea a livello nazionale dei presupposti che devono stare alla base dei provvedimenti, in maniera tale da evitare che su contesti simili o vicini i prefetti arrivino a decisioni difformi.

Dato che questi provvedimenti interdittivi vengono appellati dinanzi ai TAR e al Consiglio di Stato, quest'ultimo, dal suo canto, nelle sue più recenti sentenze sta cercando di fornire indicazioni di carattere generale che possano essere di utilità per l'azione dei prefetti.

Mi avvio ora verso un secondo argomento che mi è stato indicato, cioè le attuali strategie d'infiltrazione della mafia sia al Nord che al Sud. Nelle regioni di elezione, la presenza mafiosa punta innanzitutto, ancora una volta, al controllo del territorio: ciò consente alle organizzazioni di sopravvivere e rigenerarsi, attingendo ad un vivaio di giovani leve – perché sono una grande squadra che ha un grande vivaio – nei confronti delle quali si propone ancora come una vera e propria alternativa allo Stato, offrendo assistenza e *welfare*.

Nel medesimo territorio del Sud le cosche esercitano una serie di attività con le quali si finanziano, che vanno dalle estorsioni all'usura, dal traffico degli stupefacenti al controllo delle attività produttive, fino al condizionamento delle pubbliche amministrazioni, attività illecite funzionali al mantenimento dello *status quo*.

Diverso invece è l'approccio verso le Regioni del Centro e del Nord, dove la prospettiva della massimizzazione dei profitti diventa più concreta, perché maggiori sono le prospettive di investimento e quindi di crescita.

In questo caso la strategia è quella di applicare fuori Regione un protocollo di infiltrazione mafiosa non tanto geografico, quanto piuttosto economico e finanziario, con un percorso che parte da lontano e, per comprenderne a fondo la natura, vale la pena ripercorrere velocemente un certo quadro di riferimento che tiene conto almeno di due fattori di carattere storico e sociale. Ho letto di recente che nel 2017 in Italia si sono laureati oltre 34.000 studenti in scienze della comunicazione, in storia tre. Il *trend* è in discesa; nel 2018 si prevede che i laureati in storia saranno uno o due. Non voglio parlare di quanti saranno nel 2019.

Il colonnello Dalla Chiesa, comandante della Legione dei carabinieri di Palermo, nella sua audizione davanti a codesta Commissione, il 26 aprile 1973 – parliamo quindi di una vita fa – riferì: «Negli ultimi anni, la mafia con il progredire dei mezzi di comunicazione e sfruttando il soggiorno obbligato, si è ormai espansa in altri centri del territorio nazionale, ove si avvale anche di qualificati delinquenti o trafficanti, opportunamente selezionati e contattati. Così insediatasi – con la mimetizzazione raggiunta in attività tra le più varie – in città quali Milano, Torino, Genova, Roma, e dintorni, va operando in parallelo ed in collegamento con l'organizzazione corso-marsigliese ed avviando grosse partite di stupefacenti sul mercato Nord-americano. Forte dello stato di soggezione psicologica conseguente

alla matrice di origine, conduce emigranti oltre oceano a garantire un tramite permanente ed oltremodo protetto dell'omertà».

Arrivando a suggerire, nella stessa seduta, quale «validissimo mezzo legislativo da inserire tra le future proposte conclusive della commissione la confisca dei beni – nel 1973 – e dei capitali dei mafiosi specie quando si sia avuta notizia di trasferimenti o investimenti all'estero ovvero di investimenti in speculazioni edilizie e di iniziative turistico alberghiere».

Fu in questo articolato contesto che si aprì, in quegli anni, la stagione dei sequestri di persona. Avviata dai *clan* siciliani, imitati a ruota da quelli calabresi, questa pratica mise loro per la prima volta a confronto con la ricca borghesia industriale, evidenziando il metodo mafioso.

La stagione dei sequestri durò poco più di un decennio e venne stroncata dall'azione dello Stato. Si trattò di un momento fondamentale, durante il quale le organizzazioni criminali si rifornirono di denaro fresco da reinvestire nei traffici di stupefacenti.

Le organizzazioni mafiose ritennero pertanto necessario cambiare il rapporto con la borghesia del Nord, con la quale bisognava fare affari anziché spaventarla. A quel punto il processo di insediamento mafioso aveva definitivamente cambiato registro.

La presenza dei vari *clan* al Nord non era più alimentata da uno stato di necessità conseguente alle latitanze e dalle costrizioni imposte dallo Stato con i soggiorni obbligati, ma da un progetto vero e proprio di espansione qualitativa di stampo marcatamente imprenditoriale. Con un distinguo, però, tra le modalità d'azione adottate da Cosa Nostra e quelle della *ndrangheta*. Da un lato Cosa Nostra dimostrava di sapersi muovere con disinvoltura nei contesti sociali e professionali delle metropoli del Nord. Dall'altro, la *ndrangheta*, di più basso profilo, ma con un'ampia e – direi – maggiore visione strategica, mirava a replicare le strutture proprie della Regione d'origine, così che nel 1972 viene scoperta la «locale di Chivasso», in provincia di Torino.

Una strategia che ha portato le cosche calabresi a ramificarsi progressivamente e in maniera strutturata in diverse Regioni: Lombardia, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto, senza trascurare l'estero.

In questo disegno espansionistico – come una marea che avanza lentamente – cui negli anni Novanta sotto certi aspetti è corrisposto un certo arretramento di Cosa Nostra, conseguente alla stagione delle stragi, la *ndrangheta* non solo ha replicato le strutture di base calabresi, ma ha impiantato delle strutture di coordinamento, quali «la Lombardia», struttura di coordinamento regionale, e «la Liguria», ossia delle camere di controllo collegate alle case madri reggine e funzionalmente sovraordinate alle locali presenti nella zona.

Un radicamento delle cosche che continua; a gennaio l'operazione «Geenna» dell'Arma dei carabinieri scopre l'esistenza di un'ulteriore locale in Valle d'Aosta riconducibile alle cosche di San Luca, in provincia di Reggio Calabria.

Salgono così a 43 le locali di *ndrangheta* censite nel Nord Italia: 25 in Lombardia, 13 in Piemonte, 4 in Liguria e 1 in Valle d'Aosta.

Un radicamento che non ha risparmiato neanche la pubblica amministrazione. Era il 1995 quando venne sciolto per infiltrazioni mafiose il primo Comune del Nord, quello di Bardonecchia, perché venne accertata la costituzione di un vero e proprio comitato d'affari della ndrangheta per l'assegnazione e la gestione di appalti e concessioni edilizie.

Dai primi anni Novanta ad oggi, gli scioglimenti di enti locali per infiltrazioni mafiose su tutto il territorio nazionale hanno superato i 500 Comuni, con 60 di essi sciolti più volte. La maggior parte sono stati sciolti in Calabria (circa 170), in Campania (circa 150) e in Sicilia (circa 120).

Tra quelli delle Regioni del Nord, tre sono in Piemonte (Rivarolo Canavese, Leinì e Bardonecchia), uno in Liguria (Lavagna), uno in Lombardia (Sedriano) e uno in Emilia-Romagna (Brescello), tutti per infiltrazioni ndranghetiste.

In tutti questi casi vi è una costante: i professionisti e gli imprenditori collusi hanno operato all'interno di un'area grigia dell'imprenditoria mafiosa, che ha consentito alle cosche di entrare in contatto con un'altra area grigia in cui operano funzionari infedeli della pubblica amministrazione.

La corruzione è l'anello di congiunzione tra queste due aree grigie, lo strumento attraverso il quale le cosche, mediate dall'imprenditoria collusa, diventano, di fatto, un vero e proprio contraente della pubblica amministrazione, finendo con il rafforzare e consolidare la propria posizione.

Il pubblico funzionario corrotto rappresenta, infatti, il grimaldello attraverso il quale ottenere l'aggiudicazione di appalti, l'illecita concessione di autorizzazioni, licenze e varianti urbanistiche o l'affidamento di incarichi di progettazione, di lavori e di manutenzioni.

Ricordo che nel film *Baaria*, di Tornatore, alla signora che dice di aver bisogno della concessione edilizia, viene risposto che occorrono sei mesi per ottenerla. La signora insiste, ma le viene ribadito che occorrono sei mesi. Quando la signora afferma che la manda Don Carlo Minà, il «piccolo», le si dice di ripassare dopo mezzora. Bisognerebbe vedere più volte questo film. Magari, secondo alcuni, non sarà un capolavoro come *Nuovo cinema paradiso*, ma descrive perfettamente – in maniera sapiente – cosa sono state la Sicilia e la provincia di Palermo fino alla metà degli anni Ottanta.

Emblematico quanto accaduto in Emilia-Romagna, dove il *vulnus* che ha fatto cedere il sistema sono stati proprio i rapporti compromessi con la pubblica amministrazione.

Una generale sottovalutazione (sempre il problema della sensibilità; è stato sempre sottovalutato e lo è anche adesso) del fenomeno mafioso e la corruzione di pubblici funzionari hanno favorito la silente, ma purtroppo inesorabile infiltrazione della cosca Grande Aracri di Cutro e delle imprese di riferimento sul territorio emiliano, al punto da compromettere il buon andamento del Comune di Brescello, sciolto nell'aprile del 2016.

Le modalità con cui si crea questa saldatura tra organizzazioni mafiose, pubblica amministrazione ed economia locale sono in continua evoluzione, impongono purtroppo il ritmo, al punto che le diverse tipologie di

aziende utilizzate dalle mafie danno conto, in definitiva, che siamo di fronte a modelli imprenditoriali variabili, calibrati sulla base delle realtà economiche da infiltrare.

Si tratta della forma più avanzata della strategia di infiltrazione adottata dalle cosche, sulla quale è necessario mantenere alta l'attenzione e che è stata approfondita anche nell'ultima Relazione semestrale (quella relativa al secondo semestre 2018) inoltrata dalla DIA al Parlamento.

Nel documento sono stati esaminati i settori produttivi primario, secondario, terziario e terziario avanzato. Si sono presi a riferimento, per avere una visione valida del fenomeno, tutti i soggetti denunciati e arrestati per reati tipicamente mafiosi: articolo 416-*bis* del codice penale, relativo all'associazione di tipo mafioso; articolo 416-*bis*, primo capoverso, relativo all'aggravante dell'aver agito con modalità mafiose e articolo 416-*ter* del codice penale, relativo allo scambio elettorale politico-mafioso.

Sono stati quindi comparati i dati del 2018, relativi ad arresti e denunce, con le interdittive antimafia e con le operazioni finanziarie sospette attinenti alla criminalità mafiosa e quelle riferibili ai «reati spia» (riciclaggio, usura, estorsione). Per il Sud Italia è emerso un maggior numero di attività economiche infiltrate e di provvedimenti interdittivi: un dato che si può facilmente correlare alla minore difficoltà delle mafie a palesarsi nelle Regioni meridionali e a muoversi nel mondo economico e della pubblica amministrazione.

Per il Nord è invece emerso il maggior numero di operazioni finanziarie sospette: un risultato che è senz'altro indicativo di una mafia liquida che investe nel Settentrione in maniera occulta. Una mafia latente – lo sappiamo – che potrebbe, in prospettiva, manifestarsi in maniera ancora più evidente. Gli indicatori di tale anomalia che emergono dalle operazioni finanziarie sospette consentono anche di tracciare il profilo dei soggetti coinvolti, spesso imprenditori in difficoltà finanziaria che, per acquisire maggiore competitività, si mettono al servizio delle organizzazioni mafiose.

Siamo in presenza di una differente modalità di infiltrazione tra Nord e Sud che sollecita almeno un paio di riflessioni. La prima si lega al fatto che al Nord, ma anche al Centro Italia, le mafie nazionali stanno cambiando pelle, insinuandosi sempre più nel mondo della finanza. Le segnalazioni di operazioni sospette sono il sintomo di questa trasformazione e anche il riflesso di una modalità operativa che punta sempre più a riciclare e reimpiegare rilevanti quantità di denaro nelle aree più produttive del Paese. Un'analisi sulle operazioni del 2018 colloca la Lombardia al primo posto. Tra le prime dieci Regioni, spiccano al terzo posto il Lazio, al quarto l'Emilia-Romagna, al quinto il Veneto, al sesto il Piemonte e all'ottavo posto la Toscana.

La seconda riflessione rispetto alla dicotomia tra Nord e Sud è legata agli effetti distorsivi che con ogni probabilità continueranno a svilupparsi al Centro-Nord per effetto della penetrazione mafiosa. Una espansione legata a due fattori: il divario economico e sociale che continua a caratte-

rizzare il Mezzogiorno rispetto al resto del Paese; la sottovalutazione del fenomeno, l'insensibilità.

Per quanto riguarda il divario economico e sociale, sappiamo che in molte aree del Sud l'arretratezza economica e il disagio sociale rappresentano l'*humus* che rigenera le strutture mafiose, a loro volta in grado di far gemmare «cellule» da rilanciare fuori dalla Sicilia, dalla Calabria e dalla Campania. Affrontare, in maniera sistemica, la questione meridionale significa tranciare una volta per tutte queste metastasi, mettendo in atto una difesa avanzata che punta a togliere linfa alla radice mafiosa.

Consentitemi adesso un parallelismo. Dalla riunificazione della Germania si è assistito ad un processo di convergenza tra il PIL dell'Est e dell'Ovest di quel Paese, che è opportuno mettere a confronto con quello registrato nel medesimo periodo tra il Nord e il Sud d'Italia. Nel 1991, il PIL dei cinque *LÄNDER* della ex DDR, valutato a prezzi correnti, dato 100 come valore complessivo, pesava per l'11,6 per cento, mentre l'ex Repubblica Federale Tedesca pesava per l'88,4 per cento. Dopo un decennio, nel 2000, il rapporto sale al 17,6 per cento, per stabilizzarsi successivamente e collocarsi al 17,8 per cento. Quindi l'ex DDR ha guadagnato 6,2 punti percentuali.

Cos'è successo in Italia? Nel 1991 il PIL delle Regioni meridionali del nostro Paese pesava per il 33,5 per cento e il Centro Nord per il restante 66,5 per cento. Nell'arco del successivo decennio tale rapporto scende progressivamente per arrivare al 32,1 per cento nel 2000. Nel corso degli ultimi vent'anni, il peso del PIL delle Regioni meridionali si è ridotto ulteriormente, arrivando al 29 per cento. Quindi, mentre le Regioni tedesche della parte orientale del Paese hanno aumentato il loro PIL riducendo la forbice rispetto alle Regioni occidentali, nel Mezzogiorno questo divario è andato aumentando.

Per sradicare questo fenomeno non basta, però, un'Italia che ponga tra le priorità il sostegno al potenziale economico inespresso del Mezzogiorno. C'è bisogno di una presa di posizione decisa contro una microcultura mafiosa che è cresciuta progressivamente in tutto il Paese, spogliandosi della sua veste violenta.

Il secondo fattore che ha favorito lo sviluppo al Nord è la mancanza di allarme sociale; un fattore che ha portato ad anestetizzare, a normalizzare la coscienza collettiva rispetto alla pericolosità delle mafie, molto interessate a trapiantare in progressione dal Meridione proprie succursali nelle aree più ricche del Paese. Il caso dell'Emilia-Romagna è emblematico purtroppo di questa sottovalutazione. È necessario comprendere che c'è sempre qualcosa di *soft* che sostiene le mafie, siano esse italiane o straniere: una serie di connotazioni e caratteristiche che non possono essere banalizzate o edulcorate.

Recentemente, un politologo nazionale è intervenuto sul tema affermando in maniera netta e tagliente che «il resto dell'Italia può benissimo disinteressarsi del Mezzogiorno, fare come se non ci fosse: il fatto è che in ogni caso è comunque il Mezzogiorno che dimostra di non avere intenzione di disinteressarsi del resto d'Italia. Lo sta facendo da anni trapiantando

tando nel cuore dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Veneto, nel cuore dell'opulento Nord, le succursali delle sue potenti organizzazioni criminali, allargandone sempre più il dominio, erodendo il tessuto civile e amministrativo di quelle Regioni, dei suoi governi locali, in certo senso letteralmente mangiandoselo».

La situazione nel Nord del Paese impone un'ultima riflessione, di carattere propriamente tecnico, in merito all'opportunità di apportare dei correttivi al sistema delle misure di prevenzione patrimoniali, in relazione alla competenza territoriale dell'autorità giudiziaria. La vigente normativa prevede la competenza a deliberare sulle richieste di applicazione delle misure di prevenzione in base – così dice la legge – alla dimora dei soggetti proposti. Un concetto per noi non chiaro ed univoco. Tanto è vero che sono intervenuti orientamenti giurisprudenziali, sia di merito che di legittimità, volti a cercare di chiarire.

È stato così stabilito il principio secondo cui, in materia di misure di prevenzione, non ha tanto rilevanza lo spazio anagrafico di residenza, né il territorio ove il soggetto abitualmente vive, cioè la dimora nell'accezione comune, bensì lo spazio geografico-ambientale nel quale il soggetto manifesta comportamenti pericolosi, idonei a costituire elementi sintomatici della sua pericolosità, riconducibili all'area di radicamento originario della cosca.

Sulla base di quanto ho appena detto, non di rado i tribunali della prevenzione del Nord deliberano il radicarsi della competenza non tanto nei luoghi ove il proposto abbia manifestato la sua pericolosità qualificata attraverso il riciclaggio e il reimpiego dei capitali, quanto nei luoghi dove il *clan* mafioso ha riferimento storico-territoriale. Si verifica così lo sposessamento dei tribunali competenti in relazione al luogo ove il soggetto vive abitualmente in favore di quelli del Sud Italia.

Si tratta di un aspetto che non può essere sottovalutato per il futuro, specie se si considera che le organizzazioni mafiose si stanno sempre più legando al mondo della finanza, trasferendo denaro illecito da riciclare e reimpiegare nelle aree più produttive del Paese.

L'ultimo aspetto che vorrei trattare sinteticamente riguarda la cooperazione della DIA in ambito nazionale e internazionale. Noi siamo degli assertori della cooperazione internazionale perché le altre aree territoriali dell'Europa a noi vicine non sono particolarmente sensibili, mentre occorre ricondurre tutto alla «sensibilità». Sappiamo che le mafie vanno all'estero dove il PIL è in crescita. E dove avviene attualmente? A Malta, più 5,3 per cento; in Slovacchia, più 3,6 per cento; in Romania, più 4 per cento; in Bulgaria. In Slovacchia è morto Jan Kuciak e a Malta è morta Daphne Galizia, giornalisti che facevano inchieste sulla corruzione. Ripeto, si muovono dove il PIL è in crescita, dove la legislazione è inefficace, dove c'è capacità di corruzione.

Certamente, noi riscontriamo un miglioramento della sensibilità nel confronto con gli altri interlocutori europei ed internazionali. Per esempio, nel mese di marzo scorso, per la prima volta un giudice canadese, grazie al fatto che noi abbiamo inviato lì un ufficiale del ROS per sei mesi a

spiegare i meccanismi, ha condannato un calabrese a 11 anni di reclusione per traffico di stupefacenti. Per la prima volta la *ndrangheta* è stata intesa come una organizzazione criminale altamente strutturata e gerarchica, con base in Calabria e ramificazioni in Svizzera e in Germania, come sappiamo, e in Canada, dove ha due locali: a Thunder Bay e Toronto.

Tutta questa capacità, intrinseca, che noi abbiamo, di esprimere la necessità di ottenere dei collegamenti l'abbiamo fatta presente ad Europol. La DIA è diventata così *project leader* di un progetto di cooperazione. Nella primavera del 2019 si è svolta la prima riunione operativa di carattere generale. Vi stanno aderendo tanti Paesi. Addirittura, stiamo aspettando la *partnership declaration* del Canada, quindi, avremo anche Paesi esterni all'Unione europea.

Questo progetto sta andando così bene che, nel prossimo mese di aprile, prevediamo di tenere la seconda conferenza operativa che si svolgerà a Palermo. La terremo a Palermo perché, a vent'anni dalla Convenzione di Palermo, questa resta una città simbolica, e le mafie si combattono soprattutto con i simboli.

Sappiamo perfettamente che c'è necessità di convincere l'Europa ad inserire la lotta alla criminalità organizzata tra le priorità. Ancora oggi, nei progetti EMPACT dell'Europa, la lotta alla criminalità organizzata non è compresa tra le priorità. Essi vedono come priorità la lotta allo spaccio di stupefacenti e al sistema di frodi, ma non vedono come prioritaria la lotta alle organizzazioni criminali considerate nel loro più vasto e generale riferimento.

Penso di avervi offerto uno spaccato della realtà del momento. Certamente, quella che viviamo è una realtà in cui siamo chiamati ad affrontare organizzazioni criminali che mostrano un volto più suadente e più mellifluo soprattutto a soggetti più sprovveduti o che, vedendo la possibilità di fare affari con organizzazioni criminali che non sparano, hanno meno remore.

PRESIDENTE. Colleghi, comunico che alle ore 15 sono previste votazioni alla Camera dei deputati. Pertanto, in base ai Regolamenti vigenti, dichiaro conclusa l'audizione, preannunciando al generale Governale che dovremo incontrarci nuovamente.

Le chiedo cortesemente, se è possibile, di lasciare agli atti la sua relazione.

GOVERNALE. Certo, signor Presidente.

Sull'ordine dei lavori

MIGLIORINO (M5S). Signor Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori. Sembra che alla Camera sia stato richiesto uno spostamento delle votazioni dalle ore 15 alle 15,30.

GRASSO (*Misto-LeU*). In ogni caso, signor Presidente, non abbiamo tempo, perché alle 15 ci sono sedute di Commissione al Senato. Se dobbiamo riascoltare il generale Governale, tanto vale rinviare tutte le domande.

MIGLIORINO (*M5S*). Signor Presidente, vorrei porre una domanda rapidissima in riferimento al decreto fiscale il cui esame affronteremo questa sera. In particolare, mi riferisco all'articolo 4 rispetto al quale vorrei chiedere se sia possibile dare a tutta la Commissione una risposta.

PRESIDENTE. Onorevole Migliorino, la Presidenza non ha problemi al riguardo, se non per il fatto che agli Uffici non è arrivata alcuna comunicazione ufficiale del rinvio dell'inizio della seduta. È stata avanzata la richiesta, ma non è detto che venga approvata. Ufficialmente la Commissione non può lavorare in contemporanea con la seduta dell'Aula, ma informalmente lei può senz'altro porre la domanda al generale Governale.

MIGLIORINO (*M5S*). Generale Governale, lei ha detto che, rispetto al ponte Morandi, la DIA ha proceduto a due arresti e che c'era una ditta subappaltatrice.

Con riferimento all'articolo 4, di cui stiamo discutendo nell'ambito dell'esame del decreto fiscale, vorrei sapere da quanti anni era costituita la ditta subappaltatrice? La ditta committente ne era a conoscenza? In generale, nel settore degli appalti, da quanti anni risultano costituite le ditte attenzionate dalle interdittive antimafia?

Vorrei poi sapere se, secondo lei, è importante, superflua o necessaria la responsabilità solidale tra committente e ditta appaltatrice e subappaltatrice.

GOVERNALE. Onorevole Migliorino, per rispondere alla prima parte della domanda, non so da quanti anni fosse costituita la ditta subappaltatrice. Però, comprendo il fine della sua domanda: sapere se si tratta di imprese ben sedimentate o che si sono attivate al momento giusto per partecipare alle gare. Questo non lo so e sarebbe forse opportuno fare un controllo del genere.

Sulla responsabilità solidale, non mi sono permesso di evidenziarla ma è certamente un aspetto importante.

MIGLIORINO (*M5S*). Sì, anche perché, in base all'articolo 4, le aziende che verranno attenzionate dal punto di vista fiscale saranno quelle costituite da almeno 5 anni. Sarebbe quindi opportuno sapere se le ditte non attenzionate sono state costituite da meno di 5 anni o se vengono create apposta. Il mio interesse poi per la responsabilità solidale è legato al fatto che essa non è più prevista nell'articolo 4.

GOVERNALE. Onorevole, farò svolgere un approfondimento dai miei Uffici e, quando tornerò in audizione, fornirò uno spaccato al riguardo.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il generale Governale e il generale Basilicata per la loro presenza e il loro contributo, rinvio lo svolgimento dei quesiti e delle relative risposte ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15.

