

CAPITOLO 4

Alterazione del libero mercato e lesione della concorrenza

1. *L'inquinamento mafioso negli appalti e nelle opere pubbliche*

La Commissione intende proseguire nella particolare attenzione rivolta agli sviluppi della legislazione, che siano finalizzati ad incidere in maniera rilevante sull'azione dei pubblici poteri contro la diffusione e l'infiltrazione della criminalità di stampo mafioso o similare: la legge istitutiva attribuisce, infatti, una specifica funzione di controllo sulla congruità della normativa vigente e sul conseguente portato di efficienza ed efficacia nell'esercizio dei pubblici poteri, in ordine all'ottimizzazione delle procedure di contrasto contro il crimine organizzato.

Spetta alla Commissione formulare proposte di carattere legislativo ed eventualmente di ordine amministrativo, che risultino necessarie per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa pubblica.

In attuazione di tale previsione di legge, la Commissione ha fortemente puntualizzato, con sedute dedicate e con specifiche verifiche, nel corso di diverse audizioni, il problema dell'inquinamento mafioso nel settore degli appalti, allo scopo di valutare, sulla base di un analitico quadro di situazione, gli opportuni interventi normativi.

Trattasi di materia ampia e variegata, in cui l'oggettiva complessità dell'articolato sistema normativo e regolamentare vigente costituisce un vincolo per le necessarie esigenze di trasparenza e semplicità del sistema, creando sacche di nebulosità che facilitano i rischi di infiltrazione criminale.

Peraltro, mai come in questo settore – caratterizzato da significativa evoluzione dei meccanismi tecnico-giuridici di regolazione (si pensi alla disciplina dei nuovi istituti del *general contractor* e del *project financing*) – si deve assicurare un accorto equilibrio tra le giuste pretese di semplificazione amministrativa e quelle di accurato ed integrato controllo di ogni singola fase del flusso procedurale, coniugando le istanze di efficienza e di flessibilità economica con quelle della sicurezza.

È noto che le associazioni criminali di stampo mafioso tendono a perseguire, sia pure a diversificati livelli, l'obiettivo strategico del controllo dell'economia, il cui necessario presupposto è l'infiltrazione delle istituzioni locali e delle realtà produttive: l'assoggettamento del tessuto produttivo ed il condizionamento delle attività politico-amministrative sono, forse, i pilastri più virulenti e pericolosi di tutto quel sistema integrato di attività criminali, che l'art. 416-*bis* c.p. riferisce alla dinamica operativa mafiosa.

L'arricchimento illegale, che consegue all'inquinamento degli appalti, viene poi riversato in rivoli diversi o collaterali, taluni anche legali, il cui

effetto negativo principale non consiste nell'arricchimento della compagine criminale, ma nella distruzione progressiva di un tessuto economico sano, che viene alterato e vulnerato nei suoi meccanismi fisiologici dalla presenza di realtà imprenditoriali mafiose, connotate da un ruolo predatorio, che incide profondamente nelle logiche di concorrenza del libero mercato.

L'elevata specializzazione e il forte interesse dei gruppi mafiosi tradizionali in questo settore costituiscono motivi di elevato allarme, in quanto non solo sono indici di nuove strategie criminali, ma, in un sistema di globalizzazione dell'economia, costituiscono una leva prodromica all'ingresso di strutture mafiose nei mercati italiani ed europei¹, qualora non si raggiunga una razionale integrazione degli schemi istituzionali di regolamentazione normativa e di controllo amministrativo ed investigativo.

Nell'inquinamento delle piccole e grandi opere pubbliche, le organizzazioni criminali hanno trovato un settore di dispiegamento di nuove strategie a *bassa intensità*, con la finalità di sottrarsi all'attenzione investigativa: le linee guida di questa azione sono sintetizzabili nella ricerca di un costante basso profilo di esposizione e nell'uso relativamente contenuto di mezzi di intimidazione violenta.

Può affermarsi, secondo le leggi classiche dell'etologia parassitaria, che si procede verso uno stadio di convivenza tra società civile e società criminale, caratterizzato dall'uso minimale della forza e la ricerca prioritaria del *consenso*: in questa situazione *simbiotica*, vittima ed aggressore tendono a raggiungere un equilibrio di fondo, nel quale ambedue scoprono notevoli vantaggi reciproci, che scaturiscono dall'assenza di scontro e dalla condivisione di obiettivi remunerativi.

Si profila, dunque, una crescente ricerca di meccanismi di *legalizzazione* delle attività economiche mafiose, con la crescita della figura di *imprenditore mafioso* e con la tendenza da parte degli operatori economici a ricorrere spontaneamente alla criminalità organizzata, che viene vista come un'inevitabile, ma anche utile, leva di semplificazione nel perseguimento di fini imprenditoriali.

La tematica presa in esame dalla Commissione riguarda tutti i pubblici appalti, ma, sebbene siano stati accertati casi di infiltrazione criminale negli *appalti di servizi*, essa tocca principalmente gli *appalti di opere*, che hanno costituito e costituiscono, per il loro ruolo di asse portante nelle politiche di sviluppo, una fonte privilegiata di arricchimento: è bene segnalare che gli investimenti previsti dalla legge n. 443 del 2001, la c.d. «Legge Obiettivo», costituiscono, a tutta evidenza, il problema centrale,

¹ L'interesse di Cosa Nostra nella infiltrazione dei circuiti economici stranieri è noto da moltissimo tempo, come risulta dalle indagini esperite dal BKA in Germania e dalle specifiche dichiarazioni di Leonardo Messina e di Antonino Calderone. Peraltro, immediatamente dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989, gli «uomini di onore» avevano iniziato a mettere sotto controllo il territorio dei nuovi Lander orientali tedeschi, come si evince dalle intercettazioni a suo tempo esperite nei confronti di Giovanni Tagliamento, membro di una potente famiglia mafiosa di Catania.

in ragione della movimentazione di notevoli appetiti criminali in aree sensibili, avverso ai quali deve logicamente contrapporsi un'articolata opera di contrasto, massimamente in sede preventiva.

Le attività della Commissione, specie a seguito delle audizioni nelle missioni a Napoli, Reggio Calabria, Lamezia Terme, Locri, Cosenza e Salerno, ma anche delle audizioni in sede plenaria dei responsabili della Direzione Nazionale Antimafia, del Ministro dell'Interno e del Direttore del SISDE, hanno permesso di incrementare il preesistente quadro conoscitivo sulla genesi, lo sviluppo e lo stato dei rapporti tra le principali organizzazioni criminali di stampo mafioso e le imprese.

Tale quadro di fondo ha poi raggiunto una specificazione di dettaglio nei puntuali lavori del III Comitato della Commissione, che ha inteso ripercorrere, come prima fase ricognitoria del problema, gli aspetti salienti della tematica sugli appalti, con l'audizione dei Magistrati del Servizio Pubblici Appalti della Direzione Nazionale Antimafia, del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, Prof. Francesco GARRI, del Presidente dell'ANAS S.p.A, Ing. Vincenzo POZZI e del Presidente dell'ANCE, Ing. Claudio DE ALBERTIS.

1.1 Le proposte di modifica normativa al progetto di revisione della Legge Merloni

È necessario immediatamente sottolineare, prima di una più approfondita disamina del problema, che i precitati contributi sono andati a supportare e, in secondo tempo, a corroborare le valutazioni unanimemente espresse dalla Commissione nella seduta del 28 maggio 2002 (relatore il Sen. Bobbio), a conclusione della discussione sulle modifiche normative alla legge Merloni, in tema di appalti di opere pubbliche, con riferimento ai pericoli di condizionamento ed inquinamento di origine mafiosa.

In tale sede, la Commissione rilevava che il testo dell'atto Senato n. 1246 introduceva un sostanziale abbassamento della soglia di controllo ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, accrescendo e frammentando le possibilità di subappalto, restringendo il ruolo dell'Osservatorio delle Opere Pubbliche, modificando il regime delle qualificazioni e mantenendo i cantieri in una condizione di sostanziale *deficit* di tutela.

Parimenti, la Commissione poneva in luce la centralità del tema relativo al numero delle stazioni appaltanti, la riduzione delle quali costituirebbe uno strumento di abbattimento delle possibilità di infiltrazione criminale, così come già emerge dai lavori della Commissione della XIII legislatura e dalle analisi effettuate dal Procuratore Nazionale Antimafia.

L'elevato numero delle attuali stazioni appaltanti, la cui densità è massima nel sud dell'Italia, costituisce un elemento di debolezza: il concentramento in strutture più ampie avrebbe il duplice effetto di allontanare le procedure dai condizionamenti locali e di consentire migliori capacità complessive di lettura di dati e di fenomeni al fine decisionale.

Risulta particolarmente pregnante, nel documento della Commissione, il severo richiamo ad affrontare in modo chiaro e definitivo il problema

del controllo e della messa in sicurezza dei cantieri ove si svolgano lavori in subappalto; problema, nel passato, non compreso nella sua importanza strategica: non vi è, infatti, alcun dubbio sul fatto che nella gestione dei cantieri si realizzi il momento di massima criticità del sistema; nel senso che anche la più dettagliata normativa di prevenzione dalle infiltrazioni mafiose diviene vana in un contesto ove, per carenza di controlli pianificati e costanti, le organizzazioni criminali possano assoggettare anche le imprese sane alla loro pressione invasiva, costringendole a ricorrere a manodopera, mezzi e materiali di imprese mafiose, con gravi ricadute, inoltre, per la qualità delle opere e la sicurezza stessa dei lavoratori.

La Commissione evidenziava la necessità di definire un meccanismo generale che allargasse il controllo non solo al momento preventivo di formazione e partecipazione alla gara, ma anche a quello successivo di concreta gestione dell'appalto e del subappalto, attraverso una struttura dedicata di monitoraggio e controllo, articolata secondo lo schema dell'Agenzia in realtà centrali e periferiche.

La Commissione suggeriva la prudentiale soppressione di talune indicazioni atte ad accrescere l'area del subappalto sino al 50 per cento e ad estendere le facoltà del concessionario di aumentare, successivamente all'ottenimento della concessione, le percentuali di lavori da affidare in appalto, indicazioni che avrebbero incrementato il rischio di inquinamento criminale.

Infatti, pur tenendo presente che il subappalto consente una maggiore flessibilità imprenditoriale ed è istituito ampiamente liberalizzato nella realtà europea², l'eccessiva estensione dello strumento, in riferimento ai cronici rischi criminali ambientali, avrebbe introdotto distonie nel sistema.

Anche rispetto a queste necessità di cautela si misura l'opera di freno indotta allo sviluppo armonico del sistema produttivo dalla presenza criminale organizzata, che limita la possibilità di esternalizzare più liberamente le attività produttive e, conseguentemente, incide sulla flessibilità dei modelli organizzativi dell'impresa italiana, che, specie nel settore edile, non lavora sul prodotto ma sulla commessa.

Sotto il profilo dell'entità economica dei lavori soggetti a controllo, la Commissione suggeriva, per evidenti ragioni cautelari, di non aumentare la soglia dei 150.000 euro, così come di non sottrarre all'Osservatorio dei Lavori Pubblici una rilevante quantità di opere, onde non creare *deficit* conoscitivi in un così delicato contesto. Allo stesso modo, si rilevava l'inopportunità di concedere alle Regioni la facoltà di elevare, negli appalti di competenza, il livello dei lavori per i quali non è richiesta qualifica-

² Il Presidente dell'ANCE, Ing. Claudio De Albertis, nella sua audizione del 27 marzo 2003, ha ribadito con forza che l'istituto del subappalto è vitale per la natura del sistema industriale e che, *in re ipsa*, non costituisce la chiave di volta dei meccanismi dell'inquinamento mafioso, qualora si espliciti in un contesto di mercato adeguatamente protetto dall'infiltrazione criminale con una più integrata ed efficace azione dei pubblici poteri, dalle fasi iniziali del controllo degli atti di gara sino all'invocato «*tutoraggio*» di polizia dei cantieri.

zione, onde evitare di introdurre distonie con le linee ispiratrici della legislazione nazionale e di creare possibili varchi all'infiltrazione mafiosa.

Le predette indicazioni sono state recepite dalla Commissione di merito e, poi, dall'Assemblea del Senato, portando significative correzioni al testo licenziato in prima lettura dalla Camera dei Deputati, che, il 17 luglio 2002, ha definitivamente approvato il progetto nella versione emendata dal Senato³.

L'indirizzo che ha guidato i lavori della Commissione in tema di appalti trova specifici presupposti nello studio delle modalità con le quali le organizzazioni criminali tentano di inquinare le opere pubbliche, modalità che sono variate nel tempo, non solo in funzione della necessità di adeguamento delle metodologie delinquenziali di infiltrazione nei più avanzati contesti economici ma anche allo scopo di perseguire con sempre maggiore efficacia la menzionata strategia di *inabissamento*, suggerita dalla pressione del contrasto investigativo.

1.2 Cosa Nostra e la gestione dei pubblici appalti

Per quanto riguarda Cosa Nostra, i rapporti con il mondo imprenditoriale si modificarono radicalmente nei primi anni '80, in relazione alle profonde trasformazioni dell'organizzazione mafiosa, intervenute con la «*guerra di mafia*» del 1981 e con l'avvento dell'egemonia dei gruppi corleonesi⁴.

L'avvento dei corleonesi dà corpo ad un potente processo di verticalizzazione e concentrazione del potere in Cosa Nostra, mutando in modo radicale anche l'approccio relazionale della struttura criminale con gli ambienti imprenditoriali e politico-istituzionali.

Infatti, inizia a concretizzarsi una nuova metodica di gestione illecita degli appalti, sin dalla fase del finanziamento, attraverso l'inserimento progressivo di *uomini d'onore* nelle strutture di vertice delle stazioni appaltanti e tramite la conquista di spazi di manovra, sino ad allora occupati solamente da *comitati* di affari politico-imprenditoriali: l'inquinamento degli appalti diviene obiettivo di un duopolio, Cosa Nostra e Comitati, i rapporti di forza dei quali si atteggiavano in modo mutevole, dalla semplice coesistenza all'alleanza contingente, spesso condividendo i medesimi referenti politici e amministrativi.

Il salto qualitativo, dal mero parassitismo al controllo diretto degli appalti, fu reso possibile da taluni personaggi, collegati organicamente a

³ Atto Senato n. 1246, divenuto legge 166/2002 «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti».

⁴ Sino al 1981, Cosa Nostra aveva un modello organizzativo di tipo «*pluralistico*», con ampie autonomie riconosciute ai *capi mandamento* e ai *capi famiglia*: seguendo una rigorosa applicazione del principio della territorialità, ogni *famiglia* imponeva varie forme di taglieggiamento agli imprenditori, con contestuale riscossione di tangenti ed imposizione di subappalti e guardiane, secondo una logica arcaica di brutale sfruttamento parassitario. L'esistenza di talune imprese facenti capo a personaggi mafiosi era un fenomeno marginale e comunque tale da non mutare l'equilibrio e l'assetto interno del mondo imprenditoriale.

Cosa Nostra, ma, al tempo stesso, dotati di significative conoscenze tecnico/economiche e di sperimentate relazioni con il mondo imprenditoriale, politico e burocratico, onde gestire al meglio i sofisticati meccanismi di pilotaggio delle gare di appalto.

Questi personaggi, tra i quali spiccano Angelo SIINO, Giuseppe LI-PARI Giuseppe MODESTO, Salvatore LANZALACO, svolsero la funzione di collegamento, in quanto sapevano esprimere le giuste competenze e possedevano adeguato patrimonio di relazioni personali all'interno del *network* politico ed economico di riferimento⁵.

La vicenda di Angelo SIINO appare, al proposito, paradigmatica: vicino alla famiglia dei BRUSCA di San Giuseppe Jato⁶, attraverso la mediazione di Baldassarre DI MAGGIO, si accreditò presso Salvatore RIINA e lo ispirò a porre in essere un potente impegno di Cosa Nostra nel settore degli appalti, sfruttando una metodologia (il noto «*metodo Siino*»), che garantiva l'egemonia mafiosa, e, al contempo, assicurava corrispondenti vantaggi per le aziende, le quali, per effetto di un complicato sistema di rotazione programmata nella partecipazione alle gare (il cosiddetto «*tavolino*»), avevano la garanzia di ottenere lavoro, sia pure secondo opportuna turnazione, senza doversi scontrare nella corretta logica concorrenziale di forti ribassi.

Come già accennato, al SIINO si affiancano progressivamente altri personaggi come l'imprenditore MODESTO Giuseppe, vicinissimo ai corleonesi, gli imprenditori MADONIA Francesco e Filippo, EQUIZZI Rosario, CAMPISI Giorgio, AMARILLI Manlio e PROFETA Mario, CRISAFULLI Ettore, SCIACCA Gioacchino e i professionisti-progettisti AGGIATO Francesco e LANZALACO Salvatore, i quali seguono un percorso analogo.

Comincia così la lunga e sotterranea *escalation* di Cosa Nostra nel mondo degli appalti pubblici. Il sistema permetteva più elevati guadagni e la più sostenibile elargizione di tangenti a Cosa Nostra, che, comunque, si riservava la facoltà di favorire le imprese più vicine.

Forte della capacità di intimidazione dell'organizzazione mafiosa e della sua ramificata pervasività nella società siciliana, il «*metodo Siino*» si espanse dal settore degli appalti banditi dalla Provincia di Palermo, a tutto il territorio siciliano, divenendo, nella seconda metà degli anni Ottanta, un sistema globale di controllo degli appalti pubblici dell'isola⁷.

L'efficacia del metodo si basa sul controllo totale dell'appalto in tutte le sue fasi, da quella del finanziamento (tramite raccordi con esponenti politici e amministrativi), allo svolgimento della gara (con diverse tecniche di manipolazione del risultato, soprattutto con cartelli di appoggio aziendali di comodo o, in taluni casi, con metodi fraudolenti sulle offerte depo-

⁵ SIINO era inoltre iscritto alla Massoneria (Loggia Oriente di Palermo «Orion»).

⁶ Giovanni BRUSCA era socio occulto della società LITOMIX S.p.A. di SIINO.

⁷ Siino venne di fatto accreditato presso tutte le realtà di Cosa Nostra, ivi compresi gli imprenditori «*vicini*», come titolare di una sorta di «rappresentanza imprenditoriale» per conto dell'organizzazione, esprimendo in tal modo un significativo ruolo di potere.

sitate) e finanche all'esecuzione dei lavori (con subappalti, noli a freddo e a caldo nei confronti di imprese mafiose locali).

Il sistema non prevede quasi mai l'intervento diretto di Cosa Nostra, in quanto è l'imprenditore colluso stesso a gestire gli accordi con le aziende di appoggio: solo in sporadici casi si verifica il ricorso alla violenza per imporre il rispetto delle *regole* di fondo del metodo nei confronti di concorrenti recalcitranti.

Le imprese aggiudicatarie versano la tangente al referente di Cosa Nostra, che poi provvede a distribuire le quote spettanti ai politici, agli amministratori pubblici, alla famiglia competente per territorio e alla Commissione⁸.

Non esiste conflitto tra questa forma di condizionamento degli appalti e la parallela esistenza di forme di inquinamento del mercato, poste in essere autonomamente dagli imprenditori tramite rapporti collusivi, che sono espressione di comitati politico-imprenditoriali: in ogni caso, in sede di esecuzione dei lavori, dovrà essere pagata la tangente a Cosa Nostra, anche sotto forma di cointeressamento di imprese mafiose nell'opera o nella fornitura di materiali⁹.

La costante coesistenza di attività mafiose e dei comitati di affari appare paradigmatica nelle indagini esperite a carico di funzionari dell'ANAS di Palermo ed imprenditori, responsabili a vario titolo di associazione mafiosa e associazione per delinquere finalizzata alla turbativa di asta: veniva evidenziata l'esistenza di un vero e proprio «*cartello ANAS*», composto da oltre sessanta imprese (riconducibili a 11 famiglie imprenditoriali), che si erano aggiudicate in modo illegale una quota consistente, circa il 40 per cento, dell'ammontare complessivo degli appalti banditi dall'Ente nel decennio 1988-1998, mentre il restante 60 per cento era suddiviso tra cinquecento aziende.

Con riguardo alla posizione del noto imprenditore agrigentino Filippo SALAMONE, organizzatore del c.d. comitato di affari costituito da im-

⁸ L'Ordinanza del GIP di Palemo sull'indagine «MAFIA-APPALTI» del 2.10.1997 così recita: «Le nuove regole imposte da Cosa Nostra vengono comunicate dal SIINO ad alcuni dei più importanti imprenditori dell'isola nel corso di varie riunioni appositamente convocate in quasi tutte le province. Si tratta di imprenditori che, pur non appartenendo a Cosa Nostra, sono ritenuti "affidabili" dall'organizzazione mafiosa e che, per il loro peso nel panorama imprenditoriale, possono attivamente collaborare al buon funzionamento del sistema intervenendo con la loro influenza ove necessario. ... I metodi di manipolazione delle gare, di pagamento delle tangenti, sono infatti in tutto analoghi a quelli posti in essere autonomamente in altre gare di appalto dai comitati di affari imprenditoriali-politici. Il compito di "chiudere" gli accordi viene svolto direttamente dall'impresa designata dagli emissari di Cosa Nostra, senza che costoro siano costretti ad esporsi direttamente nei confronti delle altre imprese che partecipano alle gare non consapevoli dell'accordo preventivo e che, quindi, possono anche restare all'oscuro del fatto che l'impresa predestinata ad aggiudicarsi l'appalto sia stata selezionata da Cosa Nostra, e ritenere che quella impresa abbia "trattato" l'aggiudicazione dell'appalto direttamente con i politici erogatori del finanziamento».

⁹ Esiste, peraltro, anche la modalità con la quale viene richiesto l'intervento di Cosa Nostra per dirimere in modo definitivo l'aggiudicazione di un appalto, che la semplice gestione affaristica non riesce a coordinare per effetto delle non pianificate resistenze delle imprese concorrenti.

prenditori e politici che ha gestito in modo incontrastato – sino all’ingresso nel sistema di Cosa Nostra – per lungo tempo la illecita spartizione degli appalti sull’intero territorio regionale, sono emersi i rapporti assai stretti con i Corleonesi ed il ruolo svolto nell’evoluzione del c.d. «*tavolino di SIINO*», andando a costituire, per volontà di Salvatore RIINA, unitamente a BUSCEMI Antonino e BINI Giovanni una sorta di *comitato di affari sovraordinato* (composto da una fazione di politici ed imprenditori e da una rappresentanza di mafiosi), finalizzato alla spartizione dei grandi appalti, di cui una quota rilevante doveva essere destinata alle imprese direttamente sponsorizzate da Cosa Nostra¹⁰, residuando, pertanto, alla competenza del SIINO l’organizzazione degli appalti di medio-piccole dimensioni.

Angelo SIINO e lo stesso SALAMONE hanno delineato con precisione la vasta gamma di intrecci politico-economici di questo «*comitato*», che spaziava da primarie *holding* internazionali sino alle *cooperative*, il cui ruolo emerge nuovamente nelle recenti inchieste della Procura di Palermo.

È evidente che la trasformazione di Cosa Nostra, avvenuta negli anni Novanta, a seguito dei processi di disarticolazione giudiziaria, cui è andata soggetta a seguito della «stagione stragista» imposta dalla dirigenza corleonese¹¹, ha avuto pesanti influssi nel ripensamento delle modalità operative della compagine criminale, suggerendo la necessità di un radicale cambio di strategia, con l’abbandono del ricorso tematico allo scontro terroristico con lo Stato e la necessità di riconfigurare la struttura organizzativa per renderla più compartimentata, meno visibile e più snella.

Il qualificato contributo offerto dalle fonti audite dalla Commissione portano, infatti, a ritenere che l’attuale *network* mafioso, fortemente caratterizzato dalla figura baricentrica di Bernardo Provenzano, individui negli appalti la sostanziale area di primaria applicazione delle proprie attività criminose, probabilmente con minore verticalità, ma, sicuramente, con maggiore impegno pervasivo: in questa visione, peraltro corroborata dagli elementi emergenti dall’attività investigativa, il «*tavolino*» di Siino non si pone come fatto superato, ma come metodo che continua a guidare le scelte di fondo di Cosa Nostra e delle imprese ad essa spontaneamente od obbligatoriamente collegate.

In questa nuova dimensione di mimetizzazione della struttura, il passaggio dal *mafioso imprenditore* all’*imprenditore mafioso*, passaggio inaugurato dall’«*era Siino*», diviene cogente ed anche assai più coerente con l’attuale assetto organizzativo, che sembra prediligere un più limitato *network* di uomini d’onore, che si pongono come *nodo relazionale* di referenza per una pletera di soggetti «*vicini*», ognuno miratamente attivato,

¹⁰ Il c.d. «Gruppo Calcestruzzi» in primo luogo.

¹¹ Va, peraltro, ricordata l’importanza data dalla sentenza del processo c.d. «Via d’Amelio/bis» alle diverse motivazioni della apparentemente irrazionale volontà stragista mafiosa nei confronti del Dott. Borsellino, tra le quali, non in secondo piano, la sua pubblicamente annunciata volontà di investigare a fondo sui rapporti Mafia-Appalti.

in un quadro di rigida compartimentazione, secondo le necessità operative in essere. A tale proposito, l'analisi degli indici di anomalia nei ribassi sugli appalti in Sicilia, fenomeno peraltro mitigato dalla recente normativa, sembra essere illuminante.

1.3 'Ndrangheta

Le modalità di inquinamento degli appalti ad opera della 'Ndrangheta divergono dal sistema di Cosa Nostra, in quanto ciascun *Locale* (*'Ndrina*) sembra disporre di precise imprese di riferimento su cui ricadono i subappalti, le forniture di conglomerati ed inerti e i servizi di trasporto.

Il *Locale*, almeno in passato, riscuoteva anche la tangente imposta all'impresa aggiudicataria dell'appalto, ponendo in essere, di fatto, una doppia estorsione, che la società vittima recuperava attraverso false fatturazioni e tramite l'abbattimento della qualità dei lavori effettuati.

L'assenza, a differenza di Cosa Nostra, di una struttura di vertice determinava la possibile insorgenza di conflittualità locali, che potevano essere sanate solo attraverso il ruolo di *grandi mediatori e garanti*, ruolo però non istituzionalizzato ma legato unicamente al carisma delle persone che lo incarnavano al momento¹².

Anche a motivazioni operative di questo genere, infatti, si riferisce il ripetuto tentativo di trasformare la 'Ndrangheta da organizzazione di tipo federativo a struttura più gerarchica.

Significativa appare, nel patrimonio informativo di analisi acquisito dalla Commissione, l'impianto accusatorio dell'inchiesta, convenzionalmente denominata «TAMBURO», della D.D.A. di Catanzaro, in merito all'infiltrazione delle *'Ndrine* sui cantieri che operano nel quadro dei lavori per l'ammodernamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

L'indagine ha messo in luce come le strutture locali della 'Ndrangheta¹³, oltre a pretendere ed ottenere dalle imprese titolari degli appalti tangenti per il 3 per cento del valore, avessero imposto che i subappalti e le forniture di conglomerati cementizi e bitumosi venissero affidati a ditte afferenti al predetto contesto criminale.

Un particolare di estremo interesse consiste nella circostanza che vede diversificati sodalizi criminali cointeressati ed interagenti su un medesimo contesto affaristico, secondo un chiaro accordo preventivo, che emerge non solo nei fatti, ma anche nelle dichiarazioni di taluni collaboratori di giustizia: questa capacità di cooperazione rappresenta un salto

¹² Ad esempio, nel caso della stesura di cavi telefonici in tutta la Calabria, dal 1992 al 1994, stesura appaltata alla società S.I.R.T.I. s.p.a., i *garanti* furono Giuseppe MORABITO (noto *Tiradritto*) ed Antonio PELLE, i quali dovettero intervenire nella Sibaritide, ove locali guerre di mafia tra gruppi stavano minando le garanzie offerte all'impresa appaltatrice.

¹³ Segnatamente le 'Ndrine PERNA e RUÀ per la zona di Cosenza, ABBRUZZESE per Cassano allo Jonio e la Piana di Sibari, DI DIECO per Castrovillari e PRESTA per la zona di Torano.

qualitativo non trascurabile nell'evoluzione del sempre dialettico fenomeno criminale organizzato in Calabria.

Le modalità criminose di infiltrazione sono paradigmatiche del nuovo modello operativo di inquinamento degli appalti, posto in essere dalla 'Ndrangheta.

Infatti, sebbene le somme per il pagamento delle tangenti fossero drenate dalle imprese attraverso i meccanismi classici di manipolazione delle fatture (incremento artificioso dei valori), emissione di fatture a fronte di operazioni inesistenti di noli a freddo di macchinari e fornitura di materiale non corrispondente al capitolato di appalto, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, è importante sottolineare che le stesse organizzazioni criminali si facevano carico di risolvere le problematiche di fatturazione, suggerendo alla «Asfalti Sintex» (aggiudicataria dei lotti di Firmo (CS) e Pizzo Calabro (VV) e soggetto imprenditoriale chiave nella specifica indagine) le aziende «vicine» al contesto criminale, su cui appoggiarsi senza problemi.

La predetta condotta criminosa non sarebbe stata possibile senza il ruolo attivo del Direttore Tecnico della *Asfalti Sintex* e, ancora di più, senza l'inquietante attività di supporto di taluni funzionari tecnici del Compartimento dell'ANAS, che hanno autorizzato i subappalti a favore di aziende senza i prescritti requisiti e neppure indicate all'atto di partecipazione alla gara, escludendo, peraltro, altre ditte regolarmente registratesi. In tale modo, si è verificata l'esclusione illegittima di società sane dai lavori, a favore di realtà aziendali referenti del circuito criminale.

Il contesto investigativo ha messo in luce il fattuale potere della struttura criminale nei confronti della grande Ditta appaltatrice, la quale, evidentemente allo scopo di evitare distonie con il *contesto ambientale*, sostituiva il dirigente tecnico, che aveva immediatamente denunciato i primi approcci estorsivi, con altro funzionario, che si sarebbe dimostrato, invece, pienamente capace di inserirsi nel contesto delittuoso¹⁴.

¹⁴ Durante l'esecuzione dei lavori e all'atto del collaudo sono stati omessi i previsti controlli, producendo la liquidazione di opere con *deficit* strutturali, tanto da ingenerare il sequestro di cinque cantieri e un analogo provvedimento cautelativo riguardante alcuni tratti autostradali già aperti al traffico, in quanto difformi dai parametri previsti dai Capitolati di Appalto. Per motivi di sicurezza stradale, l'Autorità Giudiziaria ha segnalato al Prefetto competente la necessità di ridurre al minimo i limiti di velocità nei tratti predetti.

Al fine di occultare le tracce delle precitate manipolazioni, i tecnici dei laboratori delegati ad effettuare le prove sui materiali impiegati nei cantieri avrebbero falsificato l'esito delle analisi, andando ad asseverare l'avvenuta regolare esecuzione dei lavori, anche in presenza dell'uso di materiale scadente e «blindando» le operazioni illegali compiute almeno nei confronti di meri esami formali della relativa documentazione.

Il problema dei falsi collaudi ha indotto la nuova dirigenza dell'ANAS ad attivare una collaborazione con l'associazione SITI (Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione, presso il Politecnico di Torino) per un monitoraggio tecnico delle opere già eseguite su circa 130 Km dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, anche attraverso analisi e prove sperimentali affidate a qualificati laboratori autorizzati, individuati sulla base delle esperienze maturate dal predetto istituto, che ne curerà il coordinamento. La predetta verifica, che si aggiunge e non si sostituisce agli altri accertamenti di legge e alle attività di controllo dell'ANAS, interesserà, in modo sistematico, tutti i lavori già eseguiti.

In questo quadro poco rassicurante, l'approssimativa stima del fabbisogno di 1,1 milioni di tonnellate di cemento per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina induce notevoli preoccupazioni: a tale proposito la Direzione Nazionale Antimafia ha costituito un apposito gruppo di lavoro, con funzioni di raccordo informativo tra le D.D.A. di Messina e di Reggio Calabria, anche nella prospettiva di creare un modello organizzativo virtuoso e tale da produrre effetti trainanti, quali la creazione di un protocollo di indagine da mettere a disposizione di tutte le D.D.A. che operano nel settore dell'inquinamento mafioso degli appalti.

1.4 Camorra

Come in altri contesti, il rapporto tra Camorra ed imprenditoria nasce sul potere di estorsione e ricatto, esercitato dalla compagine criminale ai danni della realtà economica: ben presto, però, gli imprenditori compresero che il danno economico poteva essere minimizzato dagli innegabili ritorni di acquisizione di clientela, recupero crediti e pace sindacale sui cantieri, che la Camorra sapeva assicurare.

Agli inizi degli anni Ottanta, con l'economia del terremoto, che sposta il fulcro degli investimenti sul settore edilizio (controllato totalmente dagli amministratori degli enti locali, trasformati in enti erogatori di spesa) e con la crisi dell'egemonia cutoliana, si verifica il passaggio dalla figura del *camorrista imprenditore* a quella dell'*imprenditore camorrista*, passaggio facilitato dalla sostanziale illegalità di fondo del tessuto economico campano, come evidenziato dai dati statistici sui reati specifici riferiti a quel particolare arco temporale.

Anche l'ingresso di grandi imprese nazionali nei lavori del dopo terremoto non costituisce una barriera all'infiltrazione criminale, verificandosi, una volta ottenuta la concessione, un immediato accordo con la Camorra, che, spesso, ottiene la cessione totale dell'opera a favore di realtà imprenditoriali contigue, lasciando un modesto aggio alla società aggiudicataria, che si trasforma in un semplice e silenzioso mediatore finanziario.

Il *network* dell'impresa camorristica, a sua volta, si decompone, per ragioni mimetiche, in una miriade di piccole e piccolissime imprese sotto totale controllo criminale. Si crea, dunque, una convergenza di interessi tra Camorra, impresa e ceto politico-amministrativo, che stabiliscono una sorta di patto sinallagmatico, in cui particolare e preoccupante rilievo assume il sostegno della criminalità per il controllo del voto e per il finanziamento dell'apparato politico. I gruppi camorristici derivavano dalla situazione un notevole flusso economico, una vasta gamma di coperture istituzionali e la possibilità di controllo sulle attività produttive e sui posti di lavoro, con il ritorno di un patologico consenso sociale, che costituiva un'aperta legittimazione.

Gli imprenditori, invece, conquistavano il mercato senza doversi confrontare con le logiche della libera concorrenza e possedevano la totale sicurezza dei cantieri e l'assenza di contenzioso con le maestranze, a

fronte della forza intimidatrice del sodalizio criminoso cui si appoggiavano.

La formazione di provviste finanziarie in nero, destinate al pagamento delle tangenti ai politici e ai camorristi, veniva effettuata attraverso il meccanismo delle false fatturazioni e con il ricorso a procedure illegali di revisione dei prezzi e di anticipazione sugli stadi di avanzamento delle opere.

L'entità degli introiti illegali di un tale circuito era tale che, in quegli anni, la Camorra non sentì neppure il bisogno di esperire la ricerca di canali internazionali o nazionali di riciclaggio, ma investì tutti i cespiti nel mercato edilizio e sotto forma di usura agli imprenditori, allo scopo di globalizzare il controllo del settore.

Storicamente, uno dei settori imprenditoriali di maggiore interesse per le infiltrazioni camorristiche è stato quello della produzione e fornitura di conglomerati cementizi e bitumosi. In tale settore la Camorra continua a detenere forti quote del mercato e tenta di sviluppare nuove metodologie di infiltrazione, che siano atte a superare gli ostacoli normativi che si frappongono¹⁵.

Nelle audizioni della Commissione è apparso evidente come l'istituto dei cosiddetti *noli a freddo*, consentito dalla legge n. 55 del 1990, sia divenuto un importante strumento di infiltrazione, atto a mascherare forme di subappalto non autorizzato verso imprese controllate dalla Camorra¹⁶.

Nelle indagini delle D.D.A di Salerno e di Napoli portate a conoscenza della Commissione è emerso che Antonio IOVINO, imprenditore gravemente indiziato di appartenenza al clan camorristico FABBROCINO, ha fatto uso dei *noli a freddo* per poter operare impunemente nel settore del movimento terra e dei grandi lavori per la ricostruzione e la messa in sicurezza del territorio del Comune di Sarno, dopo il disastro ambientale del 5-6 maggio 1998.

Il ruolo dell'impresa camorristica, come collettore delle tangenti destinate al circuito criminale, si articola attraverso un sofisticato sistema operativo, che altera gravemente le regole del mercato ed ostacola l'accertamento della quota di profitto criminale realmente drenata, mediante l'alterazione dei parametri oggettivi di riferimento economico, quali i costi effettivi di produzione e di vendita del cemento e dei conglomerati bitumosi.

Lo stesso sistema delle false fatturazioni, già esaminato nella realtà calabrese, contribuisce alla creazione di provviste illegali e fondi neri, che vengono occultati con false manovre di bilancio e con la costruzione

¹⁵ Si deve, peraltro, ricordare che tali tipi di forniture, per la loro stessa natura, hanno carattere oligopolistico o, addirittura, monopolistico, semplicemente in ragione del fatto che risulta impossibile prendere o riversare la fornitura di calcestruzzo preconfezionato oltre i 30 Km. di distanza dal cantiere. Questa imposizione di fatto, come ovvio, può costituire un fenomeno di facilitazione all'infiltrazione mafiosa in aree sensibili.

¹⁶ Il Presidente dell'ANCE ha invocato la creazione di albi dei fornitori presso ogni Prefettura e, a tendere, alla previsione di legge di un'autorizzazione preventiva per l'esercizio di talune attività terziarie.

di complicati intrecci societari, il cui fine non è la sinergica distribuzione dei rischi e degli utili imprenditoriali, ma la distribuzione dell'artificiosa manovra di aumento dei prezzi, finalizzata al pagamento della tangente camorristica.

Su questi sperimentati meccanismi appare illuminante il patrimonio investigativo contenuto nelle indagini sul clan FABBROCINO di Napoli, ove si è dimostrata la dimensione economico-finanziaria della pressione camorristica e la sapiente opera di penetrazione nel mondo produttivo attraverso le imprese controllate, alcune delle quali ancora emergono nella realtà salernitana.

La necessità di un'analisi integrata e puntuale della mappa dei lavori promana con chiarezza dalla constatazione (emersa dalle verifiche effettuate dalla Commissione con l'elaborazione dei dati in possesso della Stazione Appaltante ANAS e le ricognizioni della polizia giudiziaria) del fatto che società collegate o facilmente ricollegabili allo IOVINO Antonio risultavano titolari di subappalto dichiarato o di noli a freddo su taluni cantieri della Salerno-Reggio Calabria.

Poiché una semplice consultazione delle banche dati pubbliche sulle imprese avrebbe consentito di risalire all'influenza dello IOVINO sulle realtà imprenditoriali in argomento¹⁷, la Commissione, nell'audizione di Salerno, ha unanimemente sottolineato la necessità di potenziare i controlli preventivi e successivi a tutti i livelli, allo scopo di evitare il rischio che la mancanza di requisiti di un'azienda o la sua collocazione in un contesto illegale vengano rilevate tardivamente, quando ormai essa ha prestato la sua opera ed ha concluso i lavori.

La problematica dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria è stata oggetto, in data 23.01.2003, di un Atto di Segnalazione al Governo e al Parlamento in merito agli accertamenti esperiti sull'attività dell'ANAS dall'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici: il documento evidenzia che l'ANAS, in veste di stazione appaltante attraverso le sue articolazioni territoriali «ha operato ed opera nel mercato dei lavori pubblici in frequente disarmonia con la disciplina normativa e regolamentare del settore. L'attività dell'ente [...] è risultata infatti caratterizzata da incertezze ed incoerenze nella gestione degli appalti sia nella fase di scelta del contraente, sia nella fase esecutiva [...] diffusamente sul territorio l'ANAS ha operato in un contesto di disarmonia operativa, anzitutto per inadeguatezza o assenza di programmazione e quindi di una visione globale degli interventi [...] i prolungati tempi amministrativi hanno portato a sospensioni di lunga durata, a varianti poste in essere con procedure non conformi alle regole, ad una conduzione a fasi alterne per l'effettuazione di lavori intesi ad eliminare le c.d. interferenze (sottoservizi ecc.) ed eseguiti non anticipatamente, ma nel corso dei lavori dell'appalto principale. Sono state inoltre

¹⁷ L'amministratore unico della IPA srl è IOVINO Antonio, coniugato con GIANINI Margherita, amministratore unico della S.GIORGIO BETON srl., impresa, che, peraltro, risulta qualificata sino al 19.03.2005 nell'elenco consultabile sul sito internet dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

accertate specifiche carenze in tema di apprestamento delle misure di sicurezza, di controlli da parte dei direttori dei lavori e dei responsabili dei procedimenti, nonché nell'esecuzione dei collaudi in corso d'opera [...]. Tutto ciò ha portato alle inevitabili conseguenze di mancato rispetto dei tempi di esecuzione e di insufficienza delle previsioni di spesa».

Nell'audizione del 13 marzo 2003, il Presidente dell'ANAS, Ing. Pozzi, ha riferito le discrasie lamentate dall'Autorità alla necessità di gestire un pesante e negativo progresso organizzativo, cui si sta dando progressivo rimedio attraverso una serie di provvedimenti «che riguardano la progettazione, le metodologie di appalto, le procedure interne, il *turn-over* del personale, la revisione degli organici».

Grande rilevanza veniva attribuita alla ristrutturazione dei meccanismi di *auditing* interno¹⁸ dell'azienda, quale presidio dei canoni di legalità, trasparenza e correttezza e quale strumento per sostenere, con adeguata professionalità, le attività ispettive sia nel campo tecnico che in quello legale amministrativo.

È stata, inoltre, rivisitata l'articolazione dei lotti autostradali, accorpandone trentacinque in sei macro-lotti, allo scopo di conseguire vantaggi in termini di economia di scala, di coordinamento e controllo dei lavori, diminuendo il ricorso alle varianti in corso d'opera e, conseguentemente, assicurando maggiori certezze nei tempi e costi preventivati.

In ottemperanza alla normativa sul Contraente Generale, è prevista la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra l'ANAS e il Servizio Alta Sorveglianza per le Grandi Opere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la gestione integrata di tutte le informazioni utili al controllo di possibili infiltrazioni della criminalità organizzata. Nello schema di contratto per i 10 Macro-lotto dei lavori di ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, è compresa anche la previsione nei cantieri di postazioni fisse della Guardia di Finanza, i cui costi logistici saranno a carico del Contraente Generale.

1.5 Linee di contrasto esistenti e orientamenti futuri

Sebbene risultino attivate numerose e qualificate investigazioni giudiziarie sulla penetrazione criminale nei cantieri della Salerno-Reggio Calabria, il momento preventivo¹⁹, essenzialmente basato sulla rilevazione dei

¹⁸ All'Ufficio di *Auditing Interno* è anche affidato il compito di trasmettere periodicamente alla Direzione Investigativa Antimafia tutti i dati sugli appalti e i subappalti in essere sull'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, estrapolandoli dal Sistema Informativo Lavori (SIL) dell'ANAS.

¹⁹ Il momento preventivo appare strategico nella lotta all'inquinamento mafioso degli appalti, in quanto si muove a livello globale e pianificato su tutto il contesto delle Grandi Opere, consentendo di evitare o, comunque, di sradicare sul nascere i fenomeni di infiltrazione mafiosa: l'esperienza storica dimostra che le indagini giudiziarie, invece, sono necessariamente settoriali e soffrono di tempi lunghi di attuazione, conducendo spesso, qualora si giunga ad una conclusione positiva, alla necessità di operare il sequestro dell'opera realizzata, le cui caratteristiche qualitative sono state sicuramente alterate in ragione delle ipoteche imposte dall'arricchimento criminale. Non è inoltre accettabile l'idea che, per non

noti indici di anomalia degli appalti e su pianificati e costanti monitoraggi, appare avviato, ma ancora insufficiente.

Si tratta di procedere ad una completa ricognizione dei lavori autostradali, individuando le singole procedure di appalto, le imprese aggiudicatrici e quelle escluse, i subappalti, i noli e le maestranze e i mezzi presenti sui cantieri, andando così a realizzare una mappatura precisa della situazione. Parallelamente, andranno verificate le strutture societarie delle imprese e/o dei consorzi impegnati per verificare la presenza di cointeresamenti sospetti, così come si rende necessaria una ricognizione delle cave e dei depositi di materiale lapideo e degli impianti di produzione dei conglomerati, identificandone i soggetti gestori e valutandone la storia societaria e i listini dei prezzi.

In prospettiva, come sollecitato dalla Direzione Nazionale Antimafia, si rende necessaria una puntuale indagine conoscitiva sugli acquirenti di macchine operatrici e automezzi impiegati nel movimento terra delle grandi opere.

Per ultimo, l'analisi degli attentati di sospetta matrice mafiosa compiuti sui cantieri o ai danni di imprenditori costituisce il metodo per comprendere l'andamento e l'efficacia delle attività estorsive dei gruppi criminali, attività spesso coperte dalla stessa omertà delle vittime: in sostanza, nel futuro, occorrerà puntare, come primo fattore strategico di successo, alla pianificazione di una più costante ed accurata raccolta degli elementi informativi, che costituiscono riconosciuti «*indicatori di rischio*», da utilizzare come griglia informativa, per supportare la valutazione investigativa.

Risulta, quindi, evidente la necessaria integrazione, a livello centrale e periferico, delle informazioni e delle capacità di più attori della pubblica amministrazione, potenziando le funzioni di monitoraggio, ma anche le possibilità di analisi delle sorgenti di dati, così come auspicato anche dalle stesse associazioni imprenditoriali, che, a fronte dei pesanti e costosi adempimenti di legge per la fornitura di informazioni sui contratti, sui subappalti e sulla certificazione antimafia, sottolineano il non infondato timore che tale mole di dati non venga poi fattivamente classificata ed elaborata, divenendo così inutile ai fini di far emergere le anomalie.

La legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni, con la quale è stata istituita l'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici, alle cui dipendenze opera l'*Osservatorio dei Lavori Pubblici*, prevede, all'art. 4, commi 15 e 16, che questo organo realizzi opportune procedure informatiche di cooperazione con una serie di Enti (tra i quali l'INPS, l'INAIL, l'ISTAT e l'ANCI, nonché Regioni, Province e Comuni, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri Enti aggiudicatari o realizzatori), al fine di acquisire in tempo reale informazioni sui lavori pubblici.

turbare il quadro investigativo in essere, le Forze dell'ordine minimizzino o, addirittura, sospendano le attività di monitoraggio sui cantieri: il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, stabilito a livello centrale, dovrà sicuramente risolvere queste esistenti discrasie operative.

Per tale via, l'Osservatorio diviene il centro catalizzatore di tutte le informazioni di provenienza diversificata relative non solo agli appalti, ma anche alle aziende e si va progressivamente realizzando un sistema automatico di condivisione delle Banche Dati, tendente a promuovere la cultura della trasparenza e della legalità nel settore dei lavori pubblici: seguendo una tale ottica, pienamente confacente agli indirizzi governativi (DPEF 2000/2004) e dell'Autorità per l'Informatica nella P.A., si va concretizzando una piena cooperazione telematica tra amministrazioni diversificate, che, nel rispetto di regole certe di sicurezza del segreto investigativo e compartimentazione dei dati e delle specificità applicative, ha già visto l'ingresso della Direzione Nazionale Antimafia nella specifica rete.

Analoga integrazione²⁰ dovrà possedere, quando verrà implementato, il pianificato progetto informatico di «*Osservatorio Provinciale degli Appalti*» presso le Prefetture del Mezzogiorno d'Italia: tale progetto, avviato dal Ministero dell'Interno e approvato dall'Autorità per l'Informatica nella P.A. in data 19 marzo 2003, verrà finanziato sui fondi del Programma Operativo «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia», con un investimento pluriennale di 8.334.680,00 euro.

Le attività cooperative dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici trovano interessante applicazione anche in specifici protocolli di intesa con i Comuni, al fine di concorrere all'identificazione di eventuali anomalie nelle gare di appalto, i cui risultati ritenuti dubbi vengono comunicati in via telematica al sito *Web* dell'Autorità, che, in tempi rapidi, esprime le proprie valutazioni con criteri di massima snellezza, al fine di prevenire o limitare comportamenti dannosi per il pubblico erario e supportare la decisione dell'ente locale.

A tali procedure si può anche aggiungere un *codice di autotutela*, che prevede la sottoscrizione da parte delle imprese di determinate clausole, inerenti la trasparenza della partecipazione all'appalto e l'impegno a denunciare illecite interferenze nell'aggiudicazione e nell'esecuzione del medesimo.

Peraltro, si sottolinea la possibilità insita in una più diffusa adozione della c.d. «*clausola di gradimento*», mutuando, in tal modo, la proficua esperienza già maturata dalla TAV SpA, che, come noto, ha la possibilità di inserire, tra le clausole contrattuali, anche quella, secondo la quale, la stazione appaltante può, unilateralmente, recedere da qualsiasi impegno contrattuale, in costanza di informazioni antimafia non confacenti, al di fuori, quindi dei casi per cui tale esclusione è obbligatoria *ope legis*.

Il fondamento dell'istituto della clausola di gradimento risiede nel principio individuato in modo inequivocabile dalla giurisprudenza (Cons. St., sez. IV, sent. 16 aprile 2003, n. 1979) in forza del quale la possibilità di recedere dal contratto di appalto sussiste anche nel caso in cui i fatti interdittivi emergano *dopo* la stipula. Segnatamente la revoca è da ammet-

²⁰ L'integrazione telematica dovrà riguardare anche i patrimoni informativi dell'Anagrafe Tributaria, del Casellario Giudiziario, dell'INPS, dell'INAIL e della Banca Dati «*Infocamere*».

tere, sia per l'appalto sia per il subappalto, ma estensivamente anche per la subcontrattazione che si innesta in un contratto di subfornitura, ancorché la certificazione antimafia sia stata rilasciata successivamente al perfezionamento della fattispecie negoziale.

Diverso il caso della clausola di esclusione per le parti contrattuali – soggettivamente intese – che non abbiano sporto denuncia per atti di infiltrazione, di estorsione, *et similia*, subiti a proprio danno. Il caso di specie potrebbe essere sussunto nella fattispecie astratta individuata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato nella tipologia della informativa supplementare. In quest'ultima evenienza, il fondamento normativo risiede nel principio di collaborazione tra pubbliche amministrazioni. Di guisa che la suddetta informativa è priva di efficacia interdittiva automatica, ma consente l'attivazione dei poteri di ritiro del contratto nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti. Acquisito, peraltro, l'esito giurisprudenziale che non ritiene necessario, ai fini dell'integrarsi della fattispecie, l'accertamento in sede penale di uno o più reati connessi all'associazione mafiosa o similare, si considera sufficiente la prova del «tentativo di infiltrazione». Tratti sintomatici del tentativo sono tutti i meccanismi che tendono a condizionare le scelte dell'impresa sia rispetto all'*an* dell'intrapresa economica sia rispetto alla direzione soggettiva ed ai contenuti delle attività concretamente poste in essere.

Tuttavia, non possono celarsi i profili innovativi di principi cardine dell'ordinamento giuridico insiti nell'utilizzazione nello schema contrattuale di una clausola risolutiva collegata alla mancata denuncia di un reato perpetrato ai danni dell'impresa e nell'ambito della sua attività di esecuzione dell'appalto di opere, come anche di fornitura di beni o di servizi.

Si introdurrebbe surrettiziamente un obbligo di denuncia, inesistente nel sistema penale vigente se non nei confronti di soggetti pubblici o assimilati per legge, a carico della vittima del reato, pena la risoluzione del rapporto con la stazione appaltante pubblica.

Si attribuirebbe peso condizionante in senso negativo ad un fatto illecito di soggetto terzo al rapporto, che non incide su quest'ultimo ma sul patrimonio di uno dei contraenti.

L'innovazione nel panorama delle clausole vessatorie e dei casi di annullamento del contratto è di solare evidenza ed induce a particolare cautela, malgrado l'inserimento in contratti stipulati dall'amministrazione comunale di Napoli. Deve ritenersi, infatti, particolarmente forte il rischio di nullità di tale clausola, alla luce di principi vigenti nel codice civile e dei limiti statuiti a tutela della libertà contrattuale delle parti. Il richiamo a ragioni di ordine pubblico appare difficilmente giustificabile, alla luce della giurisprudenza consolidata al riguardo.

Infine, alla luce delle emergenze di numerosi procedimenti, è probabile che l'imprenditore rischi la risoluzione del contratto piuttosto che andare incontro ai pericoli della denuncia. In numerose occasioni, commercianti ed imprenditori hanno negato il pagamento del «pizzo», malgrado la presenza del loro nome, dell'importo e perfino della data di riscossione in «quaderni» sequestrati a clan mafiosi, malgrado il riscontro obiettivo della

veridicità delle notizie contenute nella documentazione anzidetta; in una condizione, cioè, di assoluta irriducibilità alla loro attività dell'attribuzione di responsabilità.

È, quindi, probabile che l'effetto deterrente non si verifichi e si profili un ulteriore effetto negativo per chi è già vittima dell'azione delittuosa.

La tematica rappresenta, peraltro, un interessante terreno di confronto nella ricerca di soluzioni giuridiche volte a tutelare l'imprenditore ed il committente, anche solo a titolo preventivo. La questione merita, pertanto, un approfondimento e la ricerca di contemperamenti con i principi ordinali nonché di modalità in grado di assicurarle efficacia operativa.

Così come sottolineato dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, esiste un rischio correlato alla esecuzione degli appalti relativi alle Olimpiadi Invernali del 2006 ²¹.

La legge n. 285 del 2000 individua il quadro normativo funzionale alla realizzazione ed al finanziamento degli interventi infrastrutturali necessari allo svolgimento dei Giochi olimpici invernali del 2006, che si svolgeranno nella regione Piemonte e la cui organizzazione è stata affidata dal Comitato Olimpico Internazionale alla città di Torino.

Nel tenere conto delle esperienze normative relative ad analoghe manifestazioni, questa legge si propone di dare una concreta risposta ad esigenze di diversa natura - talvolta tra di loro in conflitto - quali la tutela ambientale dei territori, l'urgenza degli interventi, il corretto, trasparente ed efficace utilizzo delle ingenti risorse economiche impegnate. Il tutto finalizzato all'organizzazione ed allo svolgimento di un così importante evento sportivo che avrà ricadute positive sull'immagine e sul sistema economico della regione Piemonte.

La legge prevede che la realizzazione delle opere connesse allo svolgimento dei giochi sia effettuata, mediante un'intesa tra il Governo, la Regione Piemonte ed il Comitato organizzatore dei giochi olimpici. È prevista, altresì, l'istituzione di un'Agenzia, dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, con il compito di realizzare il piano di interventi definito dal Comitato organizzatore dei giochi sulla base di parametri individuati dalla legge stessa.

Spetta, inoltre, al Presidente del Consiglio nominare un Comitato di Alta Sorveglianza e Garanzia, organismo indipendente e dotato di autonomia funzionale, con compiti di controllo e verifica della congruità dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati rispetto agli obiettivi del piano degli interventi approvato.

Tale Comitato è composto dal presidente e da quattro membri, di cui due designati dal Comitato organizzatore dei Giochi olimpici e uno dal Ministero dei Lavori Pubblici.

²¹ «Monitoraggio del fenomeno del pizzo sul territorio» - Ottobre 2002.

Il Comitato, tra l'altro «effettua i controlli di cui all'art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con particolare riguardo alla verifica della congruità dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati rispetto agli obiettivi del piano degli interventi approvato ai sensi dell'articolo 1, comma 4, e agli stanziamenti utilizzati; svolge, d'iniziativa o su segnalazione di terzi, accertamenti specifici sulla gestione, conduzione ed esecuzione degli appalti, e in generale il monitoraggio degli interventi previsti dalla presente legge anche al fine di accertare il regolare impiego della manodopera **ed evitare infiltrazioni della criminalità organizzata** nella realizzazione delle opere; informa il Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della regione Piemonte ed il Comitato organizzatore dei Giochi olimpici sull'esito degli accertamenti effettuati e rende pubblici con scadenza trimestrale gli esiti degli accertamenti effettuati».

In un contesto di massima integrazione degli sforzi e delle informazioni, si sottolinea la delicatezza dell'istituto delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), destinate a qualificare, previo contratto privato, le imprese interessate alla partecipazione ai pubblici appalti per importi superiori a 150.000,00 euro, atteso il fondato timore che esse possano costituire un pregiato elemento di interesse per la mafia imprenditrice.

Si auspica, quindi, che la leva tecnologica costituisca un potente fattore abilitante per conseguire, in tempi brevi, i risultati descritti, specie per quanto attiene i preoccupanti segnali dell'esistenza di nuovi metodi di mimetizzazione delle imprese di sospetta matrice mafiosa, consistenti nella loro migrazione dalle zone di origine ad altri territori italiani, con una sorta di interscambio di coperture ed appoggi logistici con aziende locali.

L'esigenza di un'attività sistematica ed integrata del monitoraggio preventivo della realtà dei cantieri da parte delle forze dell'ordine, che la Commissione ha più volte fermamente sottolineato, ha trovato riscontro nell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, di attuazione della legge n. 443 del 2001, che ha previsto che «con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono individuate le procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la prevenzione e la repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa».

Il Ministro Pisanu, nella sua audizione dinanzi alla Commissione, ha confermato l'istituzione di un *Osservatorio Centrale* sugli appalti presso il Ministero dell'Interno ed il conferimento alla Direzione Investigativa Antimafia²² di una puntuale relativa missione per l'analisi centrale e periferica dei dati emergenti dal monitoraggio dei cantieri ad opera degli organismi territoriali delle forze dell'ordine.

Su tale linea, in data 14 marzo 2003, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro delle Infrastrutture e

²² Già dai primi mesi del 2002 la DIA aveva realizzato un avanzato sistema informatico per l'analisi associativa dei dati emergenti dai controlli di polizia sui cantieri delle grandi opere.

dei Trasporti, ha emesso uno specifico decreto, in attuazione del citato D.L.vo n. 190 del 2002, con il quale si individuano le attività oggetto di monitoraggio²³ e i soggetti che costituiscono, nel loro insieme, la *rete di monitoraggio*²⁴ relativa alle opere da realizzare, istituendo, a livello centrale, una *cabina di regia*, rappresentata dal *Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere*²⁵.

Il Comitato promuove *l'analisi integrata* dei dati e delle informazioni, a *supporto dell'attività dei Prefetti* sul territorio²⁶, e procede *all'esame congiunto delle segnalazioni* relative ad anomalie riscontrate. Le attività del Comitato vengono semestralmente riferite ai Ministri dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Le attività di monitoraggio di competenza del Ministero dell'Interno sono, a livello centrale, affidate alla D.I.A., che vi provvede in accordo con la Direzione Centrale della Polizia Criminale.

Le attività di monitoraggio di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono, a livello centrale, attribuite al *Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere*, che agisce in raccordo con i Provveditorati alle Opere Pubbliche.

La Commissione raccomanda che si pervenga, in tempi brevi, ad una ricognizione globale delle opere a rischio, secondo le integrate procedure di monitoraggio che sono state delineate e rese esecutive dall'azione di Governo.

Dall'analisi dei riscontri in possesso della Commissione, era chiaramente emersa –infine– la necessità di potenziare il ruolo cardine dei Prefetti nel sistema di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti, specie per quanto attiene le problematiche della certificazione antimafia dei soggetti imprenditoriali e l'attivazione dei poteri ispettivi e di accesso ai cantieri in materia di prevenzione degli inquinamenti criminali.

Nei primi mesi del 2002, su diretta sollecitazione del Presidente della Commissione, varie Prefetture (in specie quelle competenti territorialmente sul tracciato della Salerno-Reggio Calabria) hanno stabilito protocolli di intesa con l'ANAS e l'ANCE, allo scopo di prevenire le infiltrazioni mafiose nei cantieri e contrastare il fenomeno delle estorsioni e del

²³ Vengono prese in considerazione: le aree territoriali impegnate nella realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di cui all'art. 1 della Legge 443/2001; la tipologia dei lavori e la qualificazione delle imprese; le procedure di affidamento e di subaffidamento; gli assetti societari delle imprese coinvolte e la loro evoluzione nel tempo; le rilevazioni sui cantieri e ogni altro dato utile.

²⁴ È costituita da diversi soggetti pubblici e privati: Ministeri dell'Interno, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Economia e delle Finanze; Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici; Direzione Nazionale Antimafia; Forze dell'ordine; Regioni, Province e Comuni; Soggetti aggiudicatori; Concessionari e/o contraenti generali; Uffici Territoriali del Governo; Provveditorati alle Opere Pubbliche.

²⁵ È costituito presso il Ministero dell'Interno e comprende: tre componenti in rappresentanza del predetto Ministero, di cui uno della DIA e uno con funzioni di coordinatore del Comitato; due componenti in rappresentanza della DNA; due componenti in rappresentanza dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

²⁶ Anche ai fini dell'attivazione dei poteri ispettivi e di accesso, conferiti ai Prefetti dalla normativa esistente o esercitabili attraverso il Gruppo Interforze.

lavoro nero²⁷. Analogamente, in Puglia, nel gennaio 2003, sono stati insediati «*Tavoli per la Legalità degli Appalti*», onde monitorare e contrastare il fenomeno della manipolazione delle relative gare da parte di cartelli affaristico-imprenditoriali, la cui contiguità con la criminalità organizzata è sempre possibile.

Nonostante la validità intrinseca di tali iniziative settoriali, che non contrastano con il quadro strategico delineato, ma potenziano la diffusione della cultura della legalità e il contesto generale del contrasto al crimine, il precitato decreto interministeriale rappresenta, comunque, la risposta più coerente e mirata alla problematica, in quanto costituisce²⁸, a livello provinciale, presso gli Uffici Territoriali del Governo interessati territorialmente, *Gruppi Interforze*²⁹, che si avvalgono anche degli esiti ispettivi ai cantieri ai fini della verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro nonché delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori³⁰.

Per gli aspetti relativi alle verifiche antimafia, la D.I.A. predispone un apposito sistema informatico per l'acquisizione e la gestione dei dati, interconnettendosi con gli Uffici Territoriali del Governo e con il Servizio per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere. La D.I.A., inoltre, assicura il coordinamento delle attività di diversi Gruppi Interforze nel monitoraggio di opere che interessino il territorio di più province.

In complesso, rispetto ad un passato carente, caratterizzato da iniziative frammentarie, si va articolando, a livello periferico e centrale, un articolato e sofisticato *network* di sinergici centri di responsabilità e di risorse, finalizzato specificatamente all'assicurazione della legalità nel settore degli appalti: le linee guida primarie di un corretto sviluppo futuro consistono nel fornire reale ed omogenea attuazione al quadro normativo, principalmente attraverso la costante e non sporadica attività ispettiva, l'effettiva ed efficace integrazione dei rispettivi patrimoni informativi e la flessibile cooperazione dei diversi livelli operativi di monitoraggio.

L'esperienza pratica, che la Commissione non mancherà di supervisionare costantemente dal punto di vista conoscitivo, andrà a fornire l'adeguato *feedback* per ottimizzare le procedure avviate, minimizzare le aree eventuali di sovrapposizione ed individuare i correttivi ritenuti necessari.

È evidente che la progressiva attuazione di nuovi istituti, quali, in specie, il *general contractor* e il *project financing*, costituirà materia di ampia riflessione anche nell'ottica del necessario monitoraggio, allo scopo di fissare i relativi punti di attenzione sulle emergenti criticità e progettare

²⁷ I protocolli di intesa andavano a colmare anche alcuni *deficit* normativi sugli accessi ai cantieri, che i recenti decreti hanno superato.

²⁸ All'art. 5, punto 3.

²⁹ I Gruppi Interforze sono coordinati da un funzionario dello stesso Ufficio e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, da un Ufficiale della Guardia di Finanza, da un rappresentante dell'Ispettorato del Lavoro, nonché da un funzionario delle articolazioni periferiche della DIA (Centri/Sezioni).

³⁰ Art. 5, punto 5 del prefato decreto.

le misure di accompagnamento più idonee, sotto il profilo legislativo ed amministrativo.

La conformità al diritto comunitario di tali istituti non esaurisce infatti la valutazione in chiave di congruità normativa che la Commissione intende promuovere. Gli indici normativi di riferimento attengono alla disciplina degli appalti e dei subappalti, ma anche della subfornitura e di alcuni istituti classici del diritto privato, quali la subcontrattazione, la simulazione, il negozio fiduciario. La critica deve modularsi secondo un parametro non di segno formale, ma sostanziale. L'istanza di politica del diritto fatta propria dal legislatore è quella di garantire non solo una eguaglianza formale in sede di contrattazione, ma anche una parità sostanziale. La libera concorrenza deve essere effettiva perché l'accesso sia garantito anche alle imprese di piccole dimensioni e affinché le medesime non siano costrette di fatto ad intessere rapporti contrattuali imposti da altre imprese colluse o contigue alla criminalità organizzata. L'effettività, però, va garantita anche preservando le ragioni della flessibilità del mercato. La realizzazione delle opere pubbliche si fa antimafia perché crea sviluppo ed occupazione, ma solo entro una rigorosa cornice di legalità e sicurezza per i cittadini.

In tale prospettiva i controlli non debbono essere lenti, quanto efficaci; a questa stregua, le amministrazioni pubbliche devono attrezzarsi a confrontarsi anche con le imprese straniere ed a verificare i requisiti soggettivi in modo altrettanto rigoroso rispetto a quelle nazionali.

2. *Money laundering e paradisi fiscali*

I gravissimi attentati del 2001 sul territorio statunitense hanno contribuito a far risaltare, in maniera più forte del passato, l'importanza delle strutture occulte di riciclaggio nel finanziamento e nel sostentamento delle catene logistiche delle cellule terroristiche, mettendo in luce la primaria importanza della tutela del regolare andamento dei mercati.

Si è finalmente compreso che la lotta antiriciclaggio sortisce effetti positivi, non solo in vista della protezione dell'ordine economico, ma anche in funzione della stessa coesistenza pacifica e dell'ordine pubblico, impedendo che l'integrazione dei mercati finanziari fornisca uno strumento privilegiato alle strategie criminali di elevato respiro.

Come verrà più oltre illustrato, l'attuale politica antiriciclaggio dei principali paesi si muove su un terreno integrato, che vede la lotta al terrorismo e quella contro la criminalità organizzata come «momenti» non più astrattamente scindibili di uno stesso schema di contrasto³¹, che deve partire dalla fase di protezione del sistema bancario e finanziario

³¹ Sono peraltro note, anche in Italia, le connessioni esistite tra criminalità organizzata e strutture eversive. Ne è un esempio, poco ricordato, la strage sul treno rapido 904, avvenuta il 23 dicembre 1984, per la quale furono condannati, tra altri, due esponenti della criminalità organizzata, Cercola e Calò.

per arrivare ad una produzione normativa, atta a potenziare l'investigazione e la repressione dei traffici illeciti.

Nonostante il potere reale posseduto, il circuito bancario e finanziario è particolarmente vulnerabile, essendo una sorta di luogo virtuale dove si scambiano intangibili beni fiduciari in una situazione necessariamente dominata dalle imperfezioni informative e quindi funzionale anche ad operazioni illegali, la cui principale chiave di successo è la ridotta trasparenza.

Talvolta la necessaria riservatezza degenera in voluta opacità, se non in studiato mimetismo, anche in considerazione del fatto che il fattore determinante nella scelta di uno strumento finanziario può attenersi più alla riservatezza della sua forma che alla sua sostanziale convenienza affaristica.

Vi è anche da dire che, spesso, le dinamiche competitive, indissolubilmente correlate con la globalizzazione del libero mercato, vengono lette dalla dottrina in una chiave predatoria, che quasi le avvicina al contesto criminale; per cui si tende a generalizzare una medesima cultura antistatale, quasi tangente al crimine organizzato e al circuito imprenditoriale e finanziario: questa ottica di interpretazione presenta interessanti spunti di analisi su concrete situazioni storiche ma ingenera notevoli pericoli in una prospettiva di accoglimento più generale, in quanto conduce all'assunzione di modelli normativi e comportamentali puramente coartativi, che ingessano le dinamiche economiche, in un contesto, quale quello italiano, che non dimostra una particolare vivacità sostanziale.

È probabile che molte delle citate *opacità* potrebbero essere rimosse, instaurando potenti cicli virtuosi premiali per l'investimento e per la trasparenza –innanzitutto fiscale – più che attraverso la stratificazione successiva di norme sanzionatorie, spesso prive di una reale efficacia o non conformi all'evoluzione rapidissima dello scenario.

Il crimine organizzato costituisce sicuramente un pericolo per le società, proprio in ragione della sua flessibilità operativa, della straordinaria capacità di accumulare enormi ricchezze e, conseguentemente, di inquinare e condizionare le istituzioni.

La criminalità si impianta nel tessuto sociale, in quanto costituisce la risposta alla purtroppo sempre esistente domanda di beni e servizi illeciti, taluni dei quali storicamente costanti – le droghe e la prostituzione – altri variabili secondo il momento storico, quale l'immigrazione clandestina nelle forme massive attuali.

L'assicurazione di tali servizi illeciti non può che richiedere l'instaurazione di una dimensione transnazionale dei traffici criminali, bastando ad acclarare questa ipotesi la stessa natura dei *beni* trattati dalle organizzazioni: in particolare le sostanze stupefacenti e psicotrope e le armi, ma anche gli immigrati clandestini, il materiale pedo-pornografico, la tratta degli esseri umani, il contrabbando di tabacchi, il commercio di organi e di materiale radioattivo ecc.

Questi beni sono, di norma, reperiti in luoghi diversi da quelli di utilizzo ed il loro passaggio da uno Stato all'altro avviene su rotte occulte,

eludendo controlli, corrompendo la vigilanza sui transiti e costituendo sofisticate catene logistiche.

Non appare secondario *l'elemento finanziario* di queste catene di eventi, sia sotto il profilo del pagamento, sia sotto il profilo del necessario *reinvestimento* degli enormi guadagni, attraverso diversificati livelli di drenaggio e di arricchimento: è evidente che, trattandosi di denaro, salvo casi limite che verranno analizzati, non è possibile escludere il ricorso alle istituzioni legali come banche e intermediari finanziari autorizzati.

Il secondo fattore propulsivo della *transnazionalizzazione* del contesto criminale organizzato è tracciabile nella ben nota *globalizzazione* dell'economia.

Il progressivo abbattimento delle *frontiere* nazionali, sia fisiche che burocratiche, la libera e non controllata circolazione delle persone e dei beni hanno determinato una significativa ricaduta sullo sviluppo e sull'interconnessione fra le economie ed i soggetti criminali dei vari paesi.

Giustamente, a questo proposito, taluni osservatori fanno rilevare che «su questi effetti ha poi influito la «miopia» degli Stati che, pur abbattendo frontiere e controlli, non hanno ancora adottato regole comuni, a partire dalla definizione di «criminalità organizzata», per contrastare il crimine sul piano internazionale. La stessa Europa – è stato esattamente notato – è un'area a «legalità variabile» e le differenze fra le legislazioni penali europee aprono varchi insperati a tutte le organizzazioni criminali»³².

La *transnazionalità* del crimine è un concetto di elevata importanza nell'analisi criminale dei nostri giorni, in quanto attribuisce ai fenomeni osservati una qualità intrinseca diversa dalla mera *internazionalità*.

Internazionale è un gruppo criminale che non opera unicamente nel territorio del proprio Stato ma svolge la sua attività anche all'estero con opportune ramificazioni.

Transnazionale è invece la *cooperazione sinergica*, che gruppi criminali di diversa nazionalità instaurano per ottimizzare lo sfruttamento di determinate opportunità di mercato illecito: questa integrazione funzionale non solo supporta il traffico ma potenzia le capacità operative dei singoli gruppi interagenti.

Una lettura delle parti di questa relazione, dedicate alle attività delle consorterie criminali organizzate di matrice estera nel nostro paese, dimostrerà in modo evidente non solo la costante *dimensione* transnazionale delle attività criminose ma anche la fattuale impossibilità per il singolo gruppo criminale di poter gestire, in modo autoreferente, tutta la vasta gamma di operazioni che soggiacciono ai traffici illeciti; non solo, come si è detto, per quanto attiene la *materia prima*, ma, in modo speciale, per quanto attiene l'aspetto di riciclaggio dei proventi.

L'estrema differenziazione e specializzazione di strutture nell'ambito di uno scenario criminale riporta a concetti fisiologici ormai assodati ed è

³² Antonio Laudati, «Terrorismo internazionale, criminalità organizzata e money transfer», sulla rivista del SISDE *Per aspera ad veritatem*, n. 24 del 2002.

stata anche dimostrata dalle acquisizioni investigative e processuali, sia sul territorio nazionale, che all'estero: si ritiene che il progetto investigativo internazionale «Journey», del quale si è dato ampio conto, parlando della criminalità albanese, possa rappresentare una pietra miliare nella chiara esplicitazione dei *nuclei funzionali*, che intervengono, spesso compartimentati, nell'articolazione del narcotraffico di cocaina di origine colombiana.

In tale contesto, la nozione dell'importanza dei contesti geopolitici nelle dinamiche di evoluzione o regressione dei fenomeni di criminalità organizzata è apparsa evidente: l'Albania, a fronte della sua situazione di scarso controllo investigativo, può divenire terra di stoccaggio di grandi quantitativi di cocaina da immettere in Europa.

Per quanto riguarda i delitti di riciclaggio, emergerà chiaro, nel prosieguo, come la normativa bancaria e fiscale di taluni paesi, improntati ad estrema permissività, possa costituire una leva operativa per lo specifico fenomeno, specie se lo scenario si sposi con una condizione storica di stabilità dei governi che sostengono continuativamente tali appetibili politiche economiche anche nei confronti dei non residenti.

Risulta evidente che questa caratteristica transnazionale di tutte le mafie e di tutti i principali fenomeni di criminalità organizzata si riflette in modo diretto sulle metodiche di riciclaggio dei proventi illeciti, i cui flussi sono sempre più raramente pensati come confinabili in un solo paese o trasmutabili unicamente in accrescimenti patrimoniali di beni immobiliari o di «*beni forti*», come poteva essere la regola di un tempo.

2.1 Definizione del contesto

Il riciclaggio è costituito dalle condotte afferenti la circolazione e l'occultamento di beni provenienti da delitti³³: è un insieme di operazioni finalizzate a:

- conferire un simulacro di origine lecita a capitali illecitamente conseguiti;
- occultarne la vera sorgente;
- permetterne, infine, il reinserimento nel mercato finanziario legale.

³³ Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990, direttiva del Consiglio dei Ministri della CEE n. 91/308 del 10 giugno 1991. Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2001, il Ministero dell'Interno-Dipartimento di P.S. scrive: «*Il fine prioritario delle organizzazioni criminali è l'acquisizione di illeciti arricchimenti (da cui dipende la sua possibilità evolutiva e la competitività nel controllo del territorio e dei servizi criminali) ed il riciclaggio costituisce l'ineludibile strumento per assicurare la redditività dell'illecito. Le diverse metodologie di riciclaggio sono, dunque, riconducibili all'unico obiettivo di mascherare la titolarità del denaro da riciclare (attraverso idonee operazioni di interposizione personale caratterizzate all'impiego di prestanome/teste di legno, strutture societarie ovvero gestioni fiduciarie) e la provenienza illecita (si realizza attraverso la c.d. "opera di certificazione" - attribuzione di una fittizia causale economica utile a giustificare la ragion d'essere).*».

Nel nostro contesto giuridico, il riciclaggio ha una connotazione autonoma di condotta criminosa a livello economico, in quanto la norma (artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p.) non punisce le condotte di riciclaggio «*primarie*», cioè poste in essere dai soggetti attivi del complesso delittuoso che genera la ricchezza illecita ma sanziona le condotte «*secondarie*», realizzate da soggetti diversi ed estranei al delitto presupposto.

Secondo la tipologia illustrata dal G.A.F.I. (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale)³⁴, il riciclaggio si articola su tre fasi fondamentali:

– **fase di introduzione nel mercato**: i proventi di reato³⁵, attraverso una vasta serie di operazioni (deposito, cambio, trasferimento, acquisto, ecc.), vengono raccolti e collocati presso istituzioni ed intermediari finanziari, oppure direttamente nel mercato con l'acquisto di beni. Questa fase, detta di «*placement*», serve a sbarazzarsi del denaro contante, spesso anche di piccolo taglio, provento della vendita della droga o di altre attività criminali. L'obiettivo primario è la trasformazione del contante in «*moneta scritturale*», costituita da saldi attivi dei rapporti costituiti presso intermediari finanziari. Quasi sempre si ricorre al frazionamento dei versamenti, accendendo una pluralità di conti nella stessa banca o in banche diverse e avvalendosi di prestanome³⁶, con l'avvertenza di evitare l'inserimento immediato di ingenti quantità di banconote nel sistema bancario, per tema di incorrere nei controlli previsti dalla normativa in vigore;

– **fase della stratificazione**: tramite operazioni finanziarie, i proventi illeciti vengono «lavati» e progressivamente allontanati dalla vera sorgente delittuosa, in modo tale da rendere difficoltoso, se non impossibile, la ricostruzione investigativa del relativo flusso, ripercorrendo la «*pista di carta*»³⁷ dei passaggi;

– **fase dell'integrazione**: il reintegro dei capitali riciclati nel circuito finanziario normale è il fine ultimo di tutto il processo.

Da quanto predetto, si evince facilmente che il contrasto alle attività illecite di riciclaggio deve essere analizzato sotto vari profili: l'analisi del fenomeno economico, l'esame delle ipotesi delittuose, l'individuazione degli strumenti processuali per l'accertamento probatorio e lo studio della legislazione che tende ad evitare la circolazione di «danaro sporco» nei circuiti finanziari e ad individuare le *operazioni sospette*.

2.2 Il fenomeno economico

Il patrimonio informativo storico della Commissione, unito anche ai più recenti riscontri, mette in luce l'importanza delle analisi economiche dei fenomeni di riciclaggio, a fronte di fenomeni nazionali e transnazionali

³⁴ Il GAFI venne costituito a Parigi a seguito del G7 del 14 e 15 luglio 1989.

³⁵ Il ritorno di investimento è molto elevato. Ad esempio, il traffico della cocaina garantisce un rientro 5 c/o 1 dei capitali in una sola settimana.

³⁶ Il fenomeno è detto «smurfing», da *Smurf*, i Puffi dei cartoni animati.

³⁷ La *layering stage* viene evocativamente definita come la tecnica del «*guado del pellerossa*», che interrompe la traccia documentale dei trasferimenti

di criminalità, che hanno saputo concretizzare strutture economiche capaci di inquinare ampie aree di settori produttivi.

L'esame dei fenomeni mafiosi lascia emergere con tutta chiarezza l'esistenza di diversificati rapporti tra attività criminali ed attività produttive formalmente lecite, che vengono finanziate in tutto od in parte con i proventi dei delitti.

Questo fenomeno di inquinamento dell'economia sana, del quale si è avuto modo di trattare a fondo in tema di appalti di opere pubbliche, costituisce il portato più grave delle attività di riciclaggio, andando a comprompere le basi fondamentali del regime della libera concorrenza e del libero mercato: così come si è già detto dell'economia anomala dell'impresa mafiosa, che si avvantaggia di canali alternativi di finanziamento, giova anche ricordare la pratica dell'usura, che costituisce una forma potente di arricchimento illegale ma anche di riciclaggio.

Come evidenziato per il contesto camorristico, occorre considerare, infatti, che l'imprenditore mafioso si distingue dagli altri operatori economici, soprattutto per il fatto di non dover affrontare il «rischio» di impresa e per essere supportato contro la concorrenza e contro la stessa dialettica sindacale dalla forza intimidatrice del sodalizio criminoso.

Infatti, al netto delle somme che i circuiti criminali destinano all'autosussistenza³⁸, la maggior parte del capitale deve essere reinvestito nei settori dell'economia legale, con meccanismi vari, la cui qualità può essere rudimentale o particolarmente sofisticata ed assistita da elevata consulenza specifica.

L'acquisizione di imprese da parte della criminalità organizzata rientra pienamente nelle finalità previste dall'art. 416-*bis* c.p. e riconducibili all'obiettivo di «acquisire in modo diretto od indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici»: tale finalità può essere perseguita non solo attraverso l'intimidazione o l'usura ma anche attraverso la proposizione di offerte particolarmente vantaggiose ai legittimi proprietari³⁹, specie in condizioni di precarietà economica per le congiunture del mercato.

Rimane evidente che, nel *mercato del prodotto*, l'impresa criminale, quale struttura di riciclaggio, produca enormi alterazioni della concorrenza, anche a fronte della pura disponibilità di illeciti mezzi finanziari che le permettono di operare costi notevolmente inferiori a quelli delle imprese sane competitive. Questa disponibilità di fondi, anche in condizioni di regressione del settore di mercato, unita alla forza intimidatrice del so-

³⁸ Questa finalità comprende anche il pagamento delle spese legali e il sostentamento delle famiglie dei detenuti. In determinate condizioni storiche e a fronte di mutamenti di potere criminale, il conseguimento di un tale obiettivo può essere difficile e, quindi, provocare forti dissensi tra il «carcerario» e la struttura mafiosa esterna, come richiamato in talune analisi di scenario in merito alle dichiarazioni processuali di Leoluca BAGARELLA a nome dei detenuti assoggettati al 41-*bis*.

³⁹ Questa situazione è tipica dell'acquisizione di esercizi pubblici da parte di personaggi correlabili alla criminalità cinese.

dalizio criminale permette di creare veri e propri monopoli o oligopoli. In forza poi della situazione oligopolistica conseguita, i prezzi potranno essere aumentati con forti danni per i consumatori.

Nel *mercato del lavoro*, la ricchezza dell'impresa criminale consente l'assunzione di forza lavoro e, quindi, il già citato fenomeno di aumento del consenso intorno al sodalizio criminoso di riferimento, come avvenuto, specialmente, in territorio campano.

Infine, appaiono ovvie le distorsioni indotte nel *mercato dei capitali* dall'introduzione di enormi flussi di denaro illecito.

In sostanza, il riciclaggio appare come un moltiplicatore dell'inquinamento criminale di una società, «svolgendo – in un dato sistema economico – un ruolo di moltiplicatore del volume dell'attività economica afferente a soggetti criminali e consentendo ad essi di trasformare in potere di acquisto il reddito ottenuto dalle attività criminali o illegali di produzione e di distribuzione»⁴⁰.

2.3 Ipotesi delittuose e relative metodiche

La modellizzazione concettuale del riciclaggio, in un processo integrato a tre fasi, non esime dal prendere in considerazione le tecniche operative più importanti, desumibili dalla pratica investigativa.

Trasporto di contante tramite corrieri: la valuta, i titoli o altre forme di pagamento vengono trasportate da corrieri⁴¹, occultate sulla persona o sul mezzo di trasporto, che transitano il confine. Il sistema è applicato normalmente a somme modeste e presenta bassi rischi di intercettazione. In taluni casi, piccole somme vengono inviate per posta a caselle postali o fermo-posta, con destinatari non rintracciabili. Una volta pervenute nel paese di destinazione, le somme vengono accreditate in conti correnti bancari.

Case da gioco: esse rappresentano un rudimentale ma ancora efficiente metodo per la riconversione di denaro sporco, come evidenziato dalle ripetute presenze rilevate nel corso di investigazioni di personaggi appartenenti alla criminalità organizzata. Ancora più pregnante appare l'attività dei cosiddetti *cambisti*, per finanziare ad alti tassi usurari il gioco dei clienti in forte perdita⁴².

Il tema delle case da gioco si riconnette al controllo dei night-clubs e all'uso criminale dei settori delle scommesse clandestine, del gioco d'azzardo, anche nelle forme dei c.d. «video-poker», che sono stati evidenziati nelle audizioni della Commissione in Campania e Puglia. Per completezza, si segnala anche la diffusione del gioco d'azzardo *on-line*, con i Ca-

⁴⁰ *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri* - Quaderni N. 2 dell'anno 2000.

⁴¹ Noti con lo storico nome di «spalloni». In taluni casi, queste operazioni sono state svolte anche da professionisti del ramo legale e finanziario.

⁴² Vedasi le indagini sul Casinò di Venezia e sui locali «cambisti», emerse in sede di audizione.

*sinò Virtuali*⁴³ sulla rete Internet, ove i rischi intrinseci vengono amplificati dalla natura anonima del mezzo di comunicazione.

Cave, bitumi e derivati cementi, fabbriche di laterizi e movimento terra: non si ritiene di aggiungere ulteriori specificazioni, essendo stato ampiamente trattato il tema nella sezione sull'inquinamento degli appalti. Si sottolinea unicamente il rilievo che le recenti indagini, sia in Sicilia, che in Calabria e in Campania, sembrano attribuire al riciclaggio di notevoli somme nell'acquisto di macchine operatrici per il movimento terra, spesso intestate a prestanome: tali macchine non solo costituiscono un capitale ma producono ulteriore cospicuo reddito nell'impiego sui cantieri, spesso a fronte di uno schema criminoso che vede il «*nolo a freddo*» delle attrezzature come uno dei metodi per la riscossione delle tangenti estorsive⁴⁴.

Investimenti immobiliari: è noto l'interesse dei circuiti criminali per i mercati immobiliari, sia attraverso l'acquisto di proprietà, sia attraverso la costituzione di società di costruzione e la successiva vendita di immobili, spesso in spregio a qualunque norma edilizia. Gli immobili possono essere anche acquisiti all'asta, persino a prezzi superiori al loro valore, essendo la *minusvalenza* dell'affare il costo dell'operazione di riciclaggio, che, comunque, consente una successiva alienazione lecita per ottenere denaro pulito.

Investimenti in opere d'arte, oro e preziosi: il Comando Carabinieri Tutela per il Patrimonio Artistico evidenzia il riciclaggio di consistenti capitali illeciti, attraverso l'uso di prestanome per l'acquisto di opere d'arte presso antiquari e case d'asta⁴⁵. Il riciclaggio tramite il commercio di oro e preziosi comporta il pagamento di partite di oro o di pietre preziose al *broker*; le partite vengono esportate nel paese ove è situata l'organizzazione criminale, che se ne impossessa, oppure vendute a terzi, incamerandone i proventi.

Investimenti nel settore commerciale: un metodo molto usato è la rilevazione di aziende in difficoltà, spesso a causa dell'usura. L'eventuale stato di dissesto finanziario costituisce ulteriore occasione di reinvestimento di capitali illeciti, che l'imprenditore sano dovrebbe invece mutuare dal non sempre ricettivo circuito bancario. Una particolarità è offerta dai massicci investimenti in strutture turistico-alberghiere e in locali per la ristorazione, come si evince anche in talune regioni del nord dell'Italia e all'estero.

Sistema delle sovrappuntazioni all'esportazione, sovrappuntazioni all'importazione e fatturazioni inesistenti: l'operazione «*Tamburo*» della D.D.A. di Catanzaro ha evidenziato, per ultima, tale metodologia criminosa nella pratica estorsiva delle *'Ndrine* calabresi sui lavori della Sa-

⁴³ <http://www.azzardo-casino.com>.

⁴⁴ Confronta le attività di IOVINO Antonio sui cantieri della Salerno-Reggio Calabria e, in genere, l'attività storica del clan FABBROCINO.

⁴⁵ *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 2 del 2000.

lerno-Reggio Calabria. Il metodo supporta anche il riciclaggio internazionale, permettendo di trasferire liquidità e di stabilire provviste all'estero, tramite una transazione commerciale di *import/export*, formalmente regolare, il cui prezzo di fatturazione è superiore a quello reale, in caso di importazione, inferiore in caso di esportazione.

Nella prima ipotesi, l'importatore italiano trasferisce tutta la somma della fatturazione «gonfiata» e la parte eccedente gli viene accreditata su un conto all'estero, mentre, nella seconda ipotesi, il soggetto straniero trasferisce in Italia una somma inferiore, trattenendo un delta da accreditare su conto bancario all'operatore italiano.

Si possono anche avere false fatturazioni, per acquisto simulato di merci, consulenze o servizi, tali da giustificare un trasferimento internazionale di fondi tra due realtà imprenditoriali colluse con il circuito criminale.

A questo proposito, appaiono puntuali le considerazioni sui rapporti tra riciclaggio ed evasione fiscale, espresse nella Relazione Annuale del Ministero dell'Interno - dipartimento di P.S., redatta nel 2002⁴⁶, ove si sottolinea il meccanismo delle riserve occulte contestualmente correlato con l'evasione fiscale e le frodi sull'IVA.

Per tali scopi, si può anche prestare una manipolazione illegale dell'istituto del *leasing*, procedendo ad acquisti simulati di beni e alla corrispettiva emissione di fatture per inesistenti canoni di locazione finanziaria: nel corso di investigazioni sul fenomeno mafioso in Sicilia, sono emersi falsi contratti di *leasing*, con la emissione di fatture di pagamento di inesistenti canoni di locazione finanziaria; gli imprenditori avevano anche ot-

⁴⁶ «[...] assume un particolare rilievo il rapporto tra riciclaggio e evasione fiscale. Qui la gestione economica aziendale, che caratterizza il profilo economico della criminalità organizzata, induce i gruppi mafiosi a ricorrere alle false fatturazioni, alle fittizie cessioni, all'esportazione o alle fittizie importazioni che, strumenti tipici dell'evasione fiscale rispondono, tuttavia, anche alle esigenze di riciclaggio. Le false fatturazioni consentono, tramite l'annotazione del falso documento di costo nelle scritture contabili, un'artificiosa riduzione della base imponibile ed un'indebita detrazione dell'I.V.A.. Eguali vantaggi fiscali possono essere ottenuti mediante le fittizie importazioni, che consentono l'imputazione di costi di fornitura dall'estero in realtà mai sostenuti, contestualmente alla possibilità di esportare capitali. In tale ambito si realizzano interessi sinergici tra i riciclatori e gli evasori fiscali propriamente detti (ciascuno secondo i propri fini fraudolenti) che tuttavia possono coincidere nelle concrete modalità esecutive e talvolta rientrano in uno stesso disegno criminoso (gestione degli appalti e subappalti). Così agendo, l'impresa mafiosa riesce a giustificare (o per meglio dire "certificare") la presenza nelle casse aziendali di fondi che trovano una contropartita in apparenti transazioni commerciali e/o prestazioni di servizio, mentre il soggetto economico corrispondente, oltre a contrarre fraudolentemente il proprio reddito e la posizione debitoria ai fini I.V.A. potrà, contestualmente, procedere ad accumulare riserve occulte. Gli intimi rapporti tra riciclaggio ed evasione fiscale, per la loro complessità, risultano di non agevole percezione. Infatti spesso, ad intenti di evasione fiscale di sola facciata corrispondono operazioni di ripulitura; di tale equivoca apparenza il criminale può approfittare preferendo, ovviamente, presentarsi come evasore fiscale piuttosto che essere incriminato per riciclaggio. Inoltre la possibilità di accertare l'operazione fittizia si riduce notevolmente quando questa ha ad oggetto una prestazione di servizi (difficilmente riscontrabile) e quando ci sia stato un effettivo pagamento della prestazione simulata, tramite Istituti bancari».

tenuto contribuiti da enti pubblici in ragione di tali fittizi indebitamenti e avevano indebitamente ammortato beni strumentali inesistenti⁴⁷.

Usura: stante la diffusione del fenomeno, esso rappresenta uno dei migliori canali di riciclaggio, anche atteso il pesante ritorno di investimento.

Società fittizie: il sistema prevede la realizzazione di strutture operative apparentemente differenziate, ma, in realtà, destinate a coprire il vero assetto societario unitario, che si muovono integrando sinergicamente diversi settori di *business* contigui, quali l'intermediazione finanziaria, la vendita di beni o materiali e la gestione immobiliare. L'obiettivo è quello di supportare reciprocamente gli sforzi operativi, in modo che la connessione delle attività, spesso ottenuta con pressioni mediate sul circuito dell'utenza, possa da un lato incanalare un flusso di riciclaggio e, dall'altro, attivare un ciclo virtuoso a cascata, che renda possibile il recupero legale del denaro illecito investito con ampie plusvalenze.

Circuito bancario: una buona descrizione delle numerose metodiche di riciclaggio, effettuate usando il circuito bancario, è reperibile in un'opera del Prefetto Nicolò Pollari, attuale Direttore del S.I.S.Mi.⁴⁸. L'utilizzo di questo canale è fondato principalmente attraverso il sistema classico delle compensazioni valutarie, ivi comprendendo anche il rilascio di fideiussioni da conti esteri - alimentati da proventi illeciti - nei confronti di società nazionali, che, in tale guisa, ottengono mutui da enti di credito per operazioni imprenditoriali. In tale modo, si avvia un'impresa nata su capitale illecito, che, però, si atteggia come rispettosa delle regole del mercato, creando, se il suo lavoro sarà positivo, opportune *plusvalenze* all'originale flusso di riciclaggio. Esistono forti dubbi che un tale sistema possa essere preventivamente rilevato dal sistema di vigilanza, che non prende in considerazione le garanzie, ma solo le somme trassate.

Una diversa metodica utilizza l'investimento in titoli all'estero, avvalendosi della liberalizzazione valutaria e dell'abbattimento delle frontiere in ambito comunitario.

Circuiti finanziari alternativi e abusivi: il decreto legislativo nr. 385/1993 vieta la raccolta del risparmio, sia sotto forma di depositi, sia sotto ogni altra forma, da parte di soggetti diversi dalle banche. Analogo divieto esiste per le forme di abusiva attività finanziaria, espletata tramite operazioni di concessione di finanziamenti, prestazione di servizi di pagamento ed intermediazione nei cambi, espletate da soggetti diversi da quelli autorizzati nell'elenco previsto dall'art. 106 del Testo Unico Bancario. In effetti, specialmente nell'Asia meridionale e orientale, esiste una forma di credito «alternativo», che si è ramificato in occidente ed è noto con il nome di «*Hawalla*»⁴⁹: in tale circuito, il trasferimento di denaro avviene

⁴⁷ *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri* - Quaderni n. 2 del 2000.

⁴⁸ *Tecnica delle inchieste patrimoniali per la lotta alla criminalità*, Firenze 1996.

⁴⁹ Il termine è una traslitterazione di una parola urdu, il cui significato è riferibile al concetto di «*fiducia*».

utilizzando banchieri abusivi, installati con un lavoro di copertura presso gioiellerie, cambiavalute o agenzie di spedizioni, che operano senza alcuna documentazione. Depositando una somma presso un «*banchiere hawalla*» in Asia, il cliente riceverà una ricevuta⁵⁰, che costituisce elemento fiduciario sufficiente per ottenere il pagamento del corrispettivo in altro paese straniero, ove operi un corrispondente della stessa catena.

Uno studio di particolare interesse, che conferma e riepiloga i meccanismi illustrati in questa relazione, è stato redatto dal Dr. Giovanni Guarnaccia per conto dell'Ufficio Italiano Cambi. In data 13 agosto 2001, il Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato, nell'ambito delle indagini di cui all'operazione TATIANA (Proc. Pen. 54431/99), trasmetteva tale studio alla D.D.A di Bologna, allo scopo di porre le basi di un paradigma interpretativo degli investimenti russi illegali all'estero ai fini di riciclaggio.

2.4 I «paradisi» fiscali e bancari

Questo argomento merita una trattazione a parte, non potendosi sottovalutare l'attrazione che le attività di riciclaggio possono subire per quei paesi, nei quali l'ordinamento giuridico prevede forti facilitazioni, fiscali e bancarie, anche a favore di soggetti non residenti.

A parte la valutazione della reale efficacia dei servizi offerti, che potrebbero consistere anche in una mera truffa ai danni di sprovveduti, il sito Internet della *O.P.M Corporation*⁵¹, con asserita sede a Panama e sede commerciale a Santo Domingo nella Repubblica Dominicana, offre, a scopo promozionale, una sintesi concettuale estremamente precisa di questo particolare contesto: «Offshore: significa letteralmente fuori dalle acque territoriali o, in caso di una operazione finanziaria, realizzarla fuori dal Paese di residenza (operazione extraterritoriale). Quindi, perché andare Offshore? Semplicemente per proteggere i suoi capitali.

E perché ho bisogno di proteggermi?

L'industria *offshore* è piccola e misteriosa, nonostante secondo le ultime stime oltre il 60 per cento dei capitali mondiali vengono gestiti attraverso questa industria.

Per diverse ragioni, il mercato *offshore* è stato additato come illegale e pericoloso. Molti pensano erroneamente che è un mercato riservato solo alle grandi fortune. Questa è la opinione di persone disinformate o che hanno interesse a far credere che è un mercato pericoloso per non perdere i propri clienti. [...] Un **PARADISO FISCALE** è un paese straniero che possiede una serie di caratteristiche peculiari, la più importante delle quali è che applica una tassazione minima o zero sui capitali esteri. [...] O.P.M. CORPORATION, fondata nel 1992, è una delle società *leader* nei servizi legali *offshore*. Attraverso la nostra sede nella Repubblica Dominicana e la nostra base a Panama, offriamo i migliori pacchetti *offshore*, che compren-

⁵⁰ Detta «Chit», che può assumere le forme più anonime e svariate.

⁵¹ <http://www.paradisifiscali.org>.

dono: costituzione di società anonime; amministrazione di attività commerciali; registro di nomi e patenti; residenze estere, ecc. [...]. Attraverso società anonime e fondazioni d'interesse privato proteggiamo il vostro capitale e organizziamo la vostra contabilità in modo tale da ridurre il carico fiscale. I paradisi fiscali sono una delle principali chiavi per gli investitori e solo pochi professionisti li utilizzano propriamente.

Solamente operando da un territorio *offshore* si riesce a limitare la responsabilità degli azionisti riducendo nello stesso tempo il carico fiscale.

10 BUONE RAGIONI PER APRIRE UNA SOCIETÀ ANONIMA IN UN PARADISO FISCALE:

1. per gestire anonimamente una società italiana o di un qualsiasi altro paese;
2. per proteggere i vostri beni in Italia o all'Estero;
3. per proteggersi economicamente da un doloroso divorzio;
4. per eludere il pagamento dell'imposta sul trasferimento dei beni immobili;
5. per evitare sequestri giudiziari;
6. per rifatturare merci e servizi;
7. per ridurre il carico fiscale;
8. per evitare le tasse di successione e garantire un miglior futuro alla vostra famiglia;
9. per investire all'Estero;
10. per crearsi un'alternativa economica nel più completo anonimato».

È evidente che significativa parte di queste dieci *buone ragioni* risulta estremamente appetibile anche per le attività di riciclaggio, in quanto il concetto di *paradiso fiscale* è strettamente collegato non alla bellezza del paesaggio ma all'ordinamento giuridico vigente: si osserva che, nonostante gli oggettivi progressi determinati dal lavoro internazionale per limitare queste aree di rischio, nella maggioranza dei casi gli aspetti spiccatamente garantistici del sistema bancario – essenzialmente riferibili alla tutela del segreto contro la penetrazione investigativa – vanno di pari passo con una forte permissività del settore fiscale, specie per i non residenti.

Le ragioni di tali atteggiamenti vanno ricercate nel fatto che tali «*paradisi*» sono dislocati in nazioni, che, perduto il supporto finanziario di Stati più potenti, dei quali erano state colonie⁵², avendo un ridotto territorio e scarse capacità produttive⁵³ oppure essendo andate soggette a trasformazioni rapide e non ben governate⁵⁴, si trovano nella reale necessità

⁵² È il caso delle Antille, delle Isole Cayman, delle Seichelles, di Barbados e di Hong Kong.

⁵³ Come il Liechtenstein e il Lussemburgo.

⁵⁴ Come l'Ucraina.

di trovare alternative nell'affluenza di grandi capitali stranieri, provenienti da soggetti fisici o giuridici, che desiderano sfuggire ai controlli e alle pressioni fiscali di normative più rigorose in patria.

Un ulteriore elemento che viene valutato è la stabilità politica degli Stati in questione, affinché sia garantita nel tempo la linea politica che sottende le facilitazioni bancarie e fiscali⁵⁵.

Il G.A.F.I., nel 1989, emanò un documento contenente le famose «*Quaranta Raccomandazioni*», cui i paesi aderenti debbono obbligatoriamente aderire, che costituiscono la base di standardizzazione su cui modulare la legislazione in materia di riciclaggio e la corrispondente cooperazione internazionale.

L'elemento fondamentale di queste Raccomandazioni, che negli anni sono andate incontro a revisioni ed ottimizzazioni, è il principio che obbliga gli Stati aderenti a prevedere nella propria legislazione il delitto di riciclaggio, consentendo attività investigative di tipo bancario e coinvolgendo le istituzioni bancarie e finanziarie nell'accertamento delle operazioni sospette.

Tale figura di reato non doveva, infatti, limitarsi solo ai proventi del narcotraffico e doveva prevedere la confisca dei beni correlati all'attività di riciclaggio.

I principi guida del documento⁵⁶ stabiliscono, oltre la previsione normativa del delitto di riciclaggio:

- l'obbligo per le istituzioni finanziarie di identificare i clienti, di registrare la documentazione e di segnalare le operazioni valutarie più rilevanti. Questo comporta l'eliminazione dei conti anonimi o con nomi fittizi, il monitoraggio dei *wire transfer* internazionali, la diminuzione dell'uso del contante nei pagamenti e la conservazione dei dati per cinque anni;

- l'obbligo per le istituzioni finanziarie di segnalare le operazioni sospette senza il rischio di violare vincoli di segretezza. È prevista la creazione di una banca dati centralizzata per accogliere le segnalazioni sospette provenienti dal circuito bancario;

- la comunicazione da parte delle autorità di vigilanza delle operazioni sospette alle autorità inquirenti e la collaborazione in indagini sul riciclaggio;

- la collaborazione internazionale in campo giudiziario e/o amministrativo, creando statistiche anche a fine di indagine, agevolando lo scambio informativo su soggetti sospetti, semplificando le procedure per l'estradizione e promuovendo la cooperazione nell'esercizio dell'azione penale.

Queste linee guida sono state ampiamente recepite nella Direttiva Comunitaria 91/308/CEE del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione del-

⁵⁵ Non a caso i siti internet dei servizi *offshore* contengono spesso puntuali analisi della situazione politica dei paesi, ove si consiglia di installare conti ed imprese.

⁵⁶ Pubblicato nell'aprile del 1990 e reperibile sul sito <http://www.fatf-gafi.org>.

l'uso del sistema bancario per il riciclaggio dei proventi di attività illecite. Importante appare la norma che estende tali prescrizioni anche ad attività professionali e categorie diverse dagli enti creditizi e finanziari, che possano essere inquinate da fenomeni di riciclaggio.

Sulla base delle Raccomandazioni emanate il 22 giugno 2000, il GAFI pubblicò un rapporto sui c.d. *paradisi finanziari* e sui *paesi non collaborativi*, individuando 25 criteri pratici per identificare le metodiche che si oppongono alla cooperazione internazionale in materia di riciclaggio: per tale via, vennero indicati quindici paesi⁵⁷ non collaborativi, sollecitandoli ad adottare le necessarie misure, onde evitare sanzioni.

Venne anche stilata una *lista grigia* di altri 14 paesi⁵⁸, il cui comportamento non si ispirava alla dovuta chiarezza normativa ed operativa in termini di riciclaggio.

La lista nera è stata modificata nei rapporti degli anni successivi, avendo molti paesi ottemperato alle raccomandazioni del GAFI ed essendo invece emersa la negativa situazione di altri, tra i quali spicca l'emersione dell'Egitto, della Nigeria e dell'Ucraina.

Il *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* del GAFI, nella sua ultima *review* annuale del 20 giugno 2003, dichiara paesi o territori non cooperativi i seguenti:

- Isole Cook;
- Egitto;
- Guatemala;
- Indonesia;
- Myanmar;
- Nauru;
- Nigeria;
- Filippine;
- Ucraina.

Nel documento si dà atto, tra altri, alla Nigeria, alle Filippine e all'Ucraina di aver compiuto taluni passi in avanti, ma non ancora sufficienti per esprimere un parere positivo.

L'*Indonesia* e *Myanmar* sembrano non aver compiuto adeguati progressi sino al giugno 2002, mentre *Nauru* continua ad essere soggetta a contromisure.

Le *Bahamas*, *Dominica*, *Grenada*, *l'Ungheria*, *Israele*, *il Libano*, *le Isole Marshall*, *Niue*, *la Russia* e *St.Kitts e Nevis* sono ancora sottoposte a processi di monitoraggio.

Nell'anno 2002-2003, in ordine ai gravi fatti terroristici avvenuti nel settembre del 2001, il FATF ha operato una rivisitazione delle *Quaranta*

⁵⁷ Bahamas, Isole Cayman, Isole Cook, Domenica, Israele, Libano, Liechtestein, Isole Marshall, Nauru, Niue, Panama, Filippine, Russia, St.Kitts e Nevis, St.Vincent e le Grenadines.

⁵⁸ Antigua e Barbuda, Belize, Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Cipro, Gibilterra, Guersney, Isola di Man, Jersey, Malta, Mauritius, Monaco, Samoa, St. Lucia.

Raccomandazioni, sulla base dell'esperienza conseguita e, in modo speciale, per aver notato il crescente utilizzo di tecniche sofisticate, quali il crescente utilizzo di professionisti in supporto alle reti criminose che operano il riciclaggio. La combinazione delle *Quaranta Raccomandazioni* con le *Otto Speciali Raccomandazioni* sul finanziamento dei gruppi terroristici hanno dato origine ad un quadro omnicomprensivo e coerente per la lotta al riciclaggio e per combattere il finanziamento delle cellule terroristiche⁵⁹.

Il FATF ha, inoltre, ammesso come nuovi membri il Sud Africa e la Federazione Russa.

2.5 *Cyber-laundering*

Attesa la complessità del contesto finanziario attuale, le relative movimentazioni si muovono interamente attraverso le reti telematiche e ogni singola operazione è riconducibile ad un ridotto set di dati in transito tra gli elaboratori degli istituti di credito interessati: la «*pista di carta*» è divenuta una «*pista di bit*».

Per questa ed analoghe considerazioni, è crescente l'attenzione investigativa verso il mondo telematico, come esplicitato nelle puntuali riflessioni del Dipartimento di P.S. nella già citata Relazione Annuale⁶⁰.

La frammentazione degli scambi e la stessa tecnologia delle reti, pure a fronte degli opportuni strumenti di monitoraggio, facilita quella *stratificazione* complessa di operazioni, atta ad allontanare la fonte delle risorse dalla loro reale destinazione; stratificazione che abbiamo visto essere la natura profonda della meccanica dei fenomeni di riciclaggio.

Nell'esame della criminalità organizzata nigeriana, è stato già affrontato il problema delle società di *Money Transfer*, che, in alternativa al cir-

⁵⁹ Questo nuovo *framework* operativo è detto *AML/CFT* (*Anti Money Laundering/Combating Terrorist Financing*).

⁶⁰ «*Nell'ambito del complesso tema del riciclaggio, meritano un particolare approfondimento quegli aspetti che direttamente o indirettamente hanno un'incidenza rilevante nella perpetrazione di tale reato e che ne costituiscono oggi "le nuove frontiere". Il riferimento è alle transazioni telematiche, favorite dalla diffusione della rete internet che assicura un sistema di comunicazione globale impostato secondo un approccio multimediale (trasmissione in tempo reale di immagini, testi e suoni) e si distingue per il suo rivoluzionario grado di diffusione mondiale e per le difficili possibilità di controllo sui contenuti dei messaggi. Internet si è rivelato un formidabile strumento di promozione del commercio e di circolazione della moneta elettronica, in grado di assicurare livelli di anonimato, convertibilità, trasferibilità, economicità ed efficacia senza precedenti. A questo si aggiunga che nella rete trovano spazio operatori dislocati in paesi off shore in grado di offrire servizi bancari e finanziari del tutto simili ai modelli classici dell'intermediazione (cyberlaundering). Tali servizi vengono proposti in forma riservata e anonima ed a costi estremamente competitivi cosicché, pur essendo principalmente rivolti a soggetti dediti ad attività strumentali all'evasione fiscale, ben si prestano a finalità di riciclaggio dei proventi illeciti. Giova, infine, sottolineare che Internet offre l'accesso a siti dove è possibile reperire informazioni su sofisticate tecniche di criptazione dei dati e delle comunicazioni; su come ottenere "passaporti" e seconde cittadinanze assieme a conti bancari anonimi, carte di pagamento elettronico e di credito anonime, carte d'identità, nonché su come costituire società anonime off shore».*

cuito bancario, supportano transazioni finanziarie in tempo reale in tutto il mondo: la rete dei subagenti e dei submandatari costituisce, per i motivi che sono stati analizzati, un vincolo e un possibile ostacolo alla rilevazione delle operazioni sospette⁶¹.

L'ammontare complessivo dei trasferimenti effettuati in Italia attraverso il sistema del *Money Transfer* per l'anno 2001 è stato stimato in 1 miliardo e mezzo di euro.

Con tale cifra il nostro Paese è diventato il secondo mercato, per volume di affari, dopo gli Stati Uniti d'America e, valutate le differenze sociali ed economiche tra i due paesi, si può sicuramente ritenere che siamo di fronte ad un fenomeno di notevole interesse, da analizzare sotto il profilo della sicurezza.

Si è già accennato al fattore abilitante della rapidità dei trasferimenti, ma si deve anche sottolineare la facile fruizione del servizio e la diffusione capillare sul territorio sia in Italia che all'estero, servendo così in modo ottimale quella fascia di utenza, che, per vari motivi – taluni fattuali, altri ricadenti nell'illecito – non hanno accesso al sistema finanziario tradizionale, come accade agli immigrati clandestini.

In terzo luogo è emerso che talune falle del settore hanno reso talvolta possibile l'utilizzo del circuito da parte delle organizzazioni criminali o terroristiche, tanto da indurre il GAFI ad emettere alcune *Raccomandazioni Speciali* sul contrasto finanziario al terrorismo, per quanto attiene i sistemi di trasferimento di fondi alternativi a quello bancario.

Si è già detto sulla strutturazione in Italia delle Agenzie di *Money Transfer*, dipendenti da due grandi multinazionali, ma operanti attraverso una fitta e spesso scarsamente controllata rete di subagenti, dislocati in *Phone Center*, supermercati⁶², ecc.

Come si è precisato, è nella responsabilità dell'agente l'effettuazione delle verifiche antiriciclaggio previste dalla legge italiana, mentre la sede operativa del circuito internazionale, effettuate a sua volta verifiche atte ad evitare che le controparti del trasferimento siano soggetti a rischio inseriti in specifiche *black list*, approva la transazione e fornisce il codice univoco di autenticazione della stessa.

In ragione di questo assetto, gli agenti del *Money Transfer* operano come intermediari finanziari, cui è posto l'obbligo di iscrizione nel particolare elenco previsto dal Testo Unico Bancario e sono sottoposti alla normativa della legislazione antiriciclaggio (obbligo di identificazione della clientela, di registrazione delle transazioni e di segnalazione delle operazioni sospette). Al contrario, il ritiro del denaro all'estero è soggetto

⁶¹ Come, per ultimo, evidenziato dai Magistrati della DNA e della D.D.A. di Catanzaro nell'audizione del 24 giugno 2003, in riferimento a un sensibile flusso di transazioni tra la Calabria e la Germania.

⁶² Questa dislocazione nei supermercati ha attratto l'attenzione della D.D.A. di Catanzaro, come si evince dall'audizione del 24 giugno 2003, a fronte delle infiltrazioni mafiose esistenti in tale settore di commercio.

alle leggi in uso nello specifico paese e, quindi, si può assistere a notevoli variazioni di trattamento.

Appare importante sottolineare che le transazioni di questo circuito sono contraddistinte da un esclusivo impiego di denaro contante: poiché è sempre vero l'adagio *pecunia non olet*, il sistema in oggetto diminuisce la tracciabilità delle somme trassate e riduce sensibilmente l'efficacia degli strumenti di controllo.

Come derivato dei servizi Internet a disposizione di tutti, l'*home banking* ha eliminato la necessità di ricorrere al tradizionale sportello bancario, ponendo operatori non bancari nelle condizioni di immettere denaro nel circuito creditizio, di effettuare pagamenti, di movimentare capitali: a fronte di buone prestazioni nella sicurezza delle reti, questi servizi si vanno espandendo nel gradimento dell'utenza, facendo sí che ogni computer casalingo o aziendale si possa facilmente trasformare in una postazione bancaria.

Già nel rapporto del 1999, il FATF segnalava la preoccupazione delle forze dell'ordine dei paesi membri, in ordine alle accresciute potenzialità di riciclaggio connesse agli utilizzi delle tecnologie telematiche.

In particolare, tra i rischi sono stati individuati:

- incapacità ad identificare ed autenticare i soggetti che utilizzano questi sistemi;
- il livello di trasparenza della transazione;
- la mancanza o l'inadeguatezza degli strumenti di *auditing* in materia di memorizzazione ed analisi delle transazioni sospette;
- il normale utilizzo nelle sessioni di strumenti di crittografia – sempre più evoluti a fini di sicurezza contro l'*hacking* – che rendono impossibile la comprensione degli eventuali traffici internet intercettati nel corso delle indagini.

Come noto, dal 1999 ad oggi, l'uso dell'*home banking* si è diffuso ed evoluto, anche in ragione dell'estrema comodità di accesso da parte dell'utenza, non più necessitata a ricorrere all'operatore di sportello.

Tutti i sistemi richiedono che le operazioni *on-line* siano legate a conti bancari già esistenti presso l'istituto di credito dei cui servizi ci si avvale, originando un continuo flusso di informazioni inerenti le attività dei conti movimentati.

È bene però sottolineare che, per la natura stessa del mezzo telematico, non c'è alcuna possibilità di verificare l'identità del soggetto reale, che esegue transazioni tramite Internet, una volta che il conto è stato attivato e viene acceduto con la corretta procedura di sicurezza.

Questo, unitamente alla possibilità di attivare i conti direttamente su via telefonico/telematica, induce una relativa facilità⁶³ di reperire prestatori di basso profilo – addirittura inconsapevoli – i quali, dopo aver con-

⁶³ Negli ultimi tempi, onde frenare questo fenomeno, le modalità di apertura di conto sulle c.d. «*banche virtuali*» richiedono una maggiore interattività dell'utente rispetto al passato, circostanza, questa, che limita almeno le condotte più spudorate.

segnato i dati di accesso al sistema informatico, nulla più sapranno degli esiti futuri e poco potranno riferire, anche a seguito di eventuale identificazione in un contesto investigativo.

È altrettanto evidente il fatto che, se la realtà finanziaria *on-line* si trova in un area di elevato livello di segreto bancario e/o richiede ridotte (o addirittura assenti) prove di identità per l'apertura di un conto, l'eventuale riciclatore può muovere capitali direttamente dal proprio *personal computer* in rete⁶⁴, con una rapidità assolutamente sconosciuta rispetto al passato, diversificando le transazioni su istituti bancari remoti: dopo il secondo «salto» oculato, la possibilità di ricostruire il flusso della transazione diviene molto ardua e onerosa in termini temporali.

A titolo di mero esempio, la *Micheloud & Co.*, con uffici in Svizzera a Geneva, Sion e Lausanne, permette di aprire un conto *Internet banking*⁶⁵, che offre una totale possibilità di gestione di tutte le operazioni, compresi i bonifici internazionali: il sito internet dedica una significativa parte al segreto bancario svizzero, illustrandone la nota impermeabilità.

Per chi, invece, volesse percorrere frontiere ancora più avanzate, la *E-Gold Corporate* permette di attivare celermente su Internet conti basati su una *valuta elettronica*, fondata sull'oro e su altri metalli preziosi, che consente di spostare capitali sotto forma di quantità virtuali di oro, sganciandosi, in tale modo, dai problemi valutari del circuito transnazionale⁶⁶.

Non è, però, nota l'incidenza reale di similari metodiche nel contesto generale delle attività di riciclaggio per cui si rende necessario uno studio analitico attento del settore, rifuggendo, al contempo, da talune diffuse semplificazioni, derivate da una proposizione di scenario non sempre fondata su fatti reali e, talvolta, viziata dall'accoglimento di vere e proprie leggende metropolitane.

Esiste anche la possibilità di effettuare il pagamento di beni e servizi attraverso Internet, senza la necessità di utilizzare direttamente la propria carta di credito: tali servizi, dei quali il più noto è *Paypal*⁶⁷, consentono una registrazione dell'utente, che potrà inviare o ricevere denaro in tutto il mondo a destinatari anche anonimi (è richiesta solo l'account *e-mail*), senza dover esporre il proprio numero di carta di credito. Questa intermediazione è nata dalle necessità di sicurezza dell'*@commerce*, in particolare delle aste *online*⁶⁸.

⁶⁴ Per quanto riguarda la realtà italiana, i bonifici internazionali non sono abilitati sui servizi di *Home Banking* di tutti gli istituti di credito, anche se una semplice navigazione su Internet consente di reperire, sul territorio nazionale, strutture finanziarie più avanzate e flessibili, che consentono una totale gestione delle transazioni estere via Web, addirittura su telefono cellulare a tecnologia Wrap, fornendo l'opportuno *software* per la sicurezza.

⁶⁵ Il conto può essere aperto anche per posta, con un saldo minimo di \$3500 e con un onorario di apertura di \$759. Le spese di gestione sono gratuite per depositi superiori a 25.000 franchi svizzeri. Il sito è <http://switzerland.isyours.com>.

⁶⁶ <http://www.e-gold.com>.

⁶⁷ Vedasi il sito <https://www.paypal.com>.

⁶⁸ Una lettura delle investigazioni che il gestore di aste Ebay promuove sulle migliaia di transazioni giornaliere effettuate (vds. <http://pages.ebay.it/help/community/investigations.html>) dimostra che la maggiore preoccupazione è per la sicurezza e l'affidabilità degli

Ciò che va compreso è il fatto che, sostanzialmente, le attività telematiche non cambiano il metodo di base delle dinamiche di riciclaggio ma lo rendono estremamente più agevole e flessibile, innanzitutto azzerando le necessità di spostamento fisico dell'operatore illegale ed il bisogno di possedere una serie di corrispondenti negli Stati esteri da attivare attraverso comunicazioni più facilmente intercettabili.

A questo si somma la caratteristica del cosiddetto tempo reale, che rende estremamente efficienti le procedure di *disintermediazione* delle transazioni effettuate: si deve tener presente il fatto che il possessore di un conto telematico non è assolutamente tenuto ad accedervi dal proprio computer aziendale o casalingo ma può farlo da qualunque postazione collegata alla rete Internet cioè, allo stato attuale, da ovunque desideri. Infatti, taluni tentativi, operati da qualche istituto bancario, di provvedere l'utenza telematica di un *software* di collegamento *ad hoc* da installare sulla macchina e tale da generare una certa fissità nei collegamenti, proprio per la loro complessità sono stati rifiutati dall'utenza e costituiscono un modello superato.

I nuovi sistemi sono configurati per assicurare la totale flessibilità, accettando *in toto* l'architettura del mondo Internet e rifiutando connessioni di tipo proprietario.

Lo stesso collegamento con il *provider* Internet, con la diffusione delle tecnologie *wireless* - che rappresentano la credibile prossima frontiera della Rete⁶⁹ - verrà progressivamente a sganciarsi dai gestori classici della telefonia, che già costituiscono un arcipelago di non facile standardizzazione ai fini della risposta alle esigenze investigative.

Poiché la natura profonda di Internet, derivata dalla sua storia e dalla sua strutturazione, rifugge dai controlli, i requisiti implementativi che facilitano l'utenza e gli aspetti gestionali delle realtà creditizie e del relativo indotto producono anche, in modo inevitabile, la creazione di più vasti spazi di sicurezza per le eventuali attività di riciclaggio.

Infatti, la possibilità di attivare diversi *account*, anche ottenuti con dati informativi di fantasia, sui numerosi *provider* esistenti, incentiva lo spazio operativo dell'eventuale riciclatore cibernetico, rendendo le operazioni di tracciamento molto più complesse.

Per ultimo, nulla vieta di immaginare anche soluzioni tecniche più radicali, quali collegamenti a Internet attraverso un *provider* straniero, attraverso una scheda di telefonia cellulare abilitata per le chiamate internazionali e ottenuta in modo illegale con false attestazioni di identità. Questa

scambi, più che per altri settori di attenzione. Tuttavia, è doveroso segnalare che esiste un protocollo di intesa tra Ebay e le forze dell'ordine dei paesi in cui opera (per l'Italia la Polizia delle Telecomunicazioni), al fine di evitare la commissione di crimini in tale contesto transattivo

⁶⁹ Il 28 maggio 2003 il Ministro delle Comunicazioni on. Maurizio Gasparri ha firmato il decreto tecnico sulle Wireless LAN. Il decreto, che si compone di otto articoli, offre la possibilità agli operatori di fornire servizi di accesso al pubblico su tale architettura, fissandone i criteri.

connessione potrebbe essere facilmente protetta con meccanismi ulteriori, ormai di facile accesso per qualunque utente medio della rete.

Il variegato mondo Internet, a fronte anche della diffusione di cultura antagonista di natura fortemente antistatuale, mette anche a disposizione tecnologie per la totale *anonimizzazione* dell'utente specie attraverso l'uso dei cosiddetti siti *anonimizzer*⁷⁰, che provvedono a farsi carico della transazione Internet⁷¹, depurandola di ogni informazione sull'utente originatore e sulla catena dei *nodi internet* che sta attraversando.

Si sta diffondendo su Internet tutta una serie di siti destinati a supportare, con diverse motivazioni di natura politico/culturale, l'acquisizione di false identità, definite «*Alternate Identity*», per rendersi invisibili alle attività di polizia, ottenendo in modo legale nuove certificazioni di stato civile, passaporti e, per gli USA, *Green Cards* e nuovi *Social Security Numbers*⁷², indispensabili per attività lavorative.

Nella pletera delle risorse della Rete, destinate a chiunque voglia assumere la qualità di *Fakeidman* (uomo dalla falsa identità), esistono anche siti che descrivono minuziosamente la qualità e l'affidabilità dei vari servizi di falsificazione dei documenti e delle attestazioni, consentendo anche ad un utente inesperto di muoversi con meditata ponderazione in un contesto ampiamente, come ovvio, costellato di puri truffatori⁷³.

In sostanza, non appare impossibile mettere in moto meccanismi che conducano all'acquisizione di una falsa identità estera, ottenendo il corrispettivo passaporto⁷⁴: con tale documento sarebbe poi possibile, sempre via Internet, aprire un'azienda in un paese *offshore*, sfruttandone i benefici dati dalla legislazione fiscale e finanziaria. È interessante notare che le compagnie di intermediazione che assicurano tale servizio citano l'obbligo, derivato dalle regole internazionali antiriciclaggio, di *conoscere il proprio cliente*: a tale scopo, viene richiesta una copia del passaporto, assicurando che essa verrà tenuta riservata e resa nota solo dietro un ordine di una Corte di giustizia⁷⁵.

⁷⁰ Molti di questi siti sono posti nelle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica. Va distinta la possibilità operativa delle soluzioni a basso costo (vds. il *software A4Proxy*, <http://internet.newfreeware.com/programs/788/>) – che non permettono molte operazioni – da quelle più sofisticate, capaci di offrire una notevole gamma di servizi e di protocolli in totale anonimato. Peraltro, sono ormai disponibili per ogni utente software capaci di cancellare dal proprio computer tutte le tracce delle connessioni effettuate, in modo tale da rendere più complessa l'investigazione tecnica a seguito di sequestro della macchina.

⁷¹ Con un servizio detto di «*proxy*».

⁷² Vedasi, fra i molti, il sito <http://www.undercoverpress.com>, che contiene un vasto assortimento di manualistica dedicata alla costruzione di una falsa identità, supportata da documenti legali ineccepibili.

⁷³ Vedasi il sito <http://www.fakeidman.org>, dove esiste una completa *review* delle risorse disponibili per chi vuole «scivolare» in una identità alternativa.

⁷⁴ È possibile che gli eventi terroristici del 2001 abbiano reso più complesse tali procedure, almeno negli USA.

⁷⁵ Vedasi, a titolo di mero esempio, <http://www.proform.co.uk>, dove si illustrano i servizi offerti di «*Offshore Company Formation Specialists*», alle Bahamas, nel Belize, Isole Vergini, Hong Kong, Mauritius, ecc.. Ognuno di questi paesi viene esaminato, offrendo una sintesi dei vantaggi offerti dal profilo politico, socio/economico, fiscale e giudiziario.

Per quanto riguarda il *cyberlaundering* via Internet, l'implementazione di procedure di controllo preventive, pur non impossibile sotto il profilo tecnologico, si rivela di difficile attuazione per diversi ordini di motivazione: si tratterebbe, infatti, di un'analisi massiva e generalizzata delle comunicazioni sulla rete, al fine di estrapolare quelle che, per natura di protocollo e per destinatario, potrebbero essere configurate come transazioni finanziarie sospette⁷⁶.

In una prospettiva meno ampia ed invasiva, si potrebbe analizzare il traffico delle comunicazioni verso siti sospetti, non allo scopo di decifrare⁷⁷ ed interpretare le singole transazioni ma almeno per trarne degli indicatori statistici generali di rischio, in grado di costituire la base di futuri provvedimenti specifici e mirati su singole fattispecie.

In tal guisa, si potrebbe collazionare in modo selettivo un insieme di comunicazioni a rischio, da sottoporre ad analisi associativa, per estrarne i *pattern* significativi sotto il profilo criminale.

Sulla base del quadro costituzionale e giuridico esistente, tali trattamenti massivi ed indiscriminati dei flussi di comunicazione sul *backbone* Internet non sarebbero percorribili, in assenza di precisi riscontri sull'esistenza specifica di delitti-presupposto in atto: si ritiene, comunque, questo argomento degno di futuri maggiori approfondimenti.

Peraltro, anche dal punto di vista tecnologico, l'infrastruttura dedicata ad una simile analisi dovrebbe essere configurata per supportare in continuità notevolissimi flussi di dati in tempo reale; ciò comporterebbe notevoli investimenti in risorse elaborative ed umane.

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 esiste in dottrina una chiara, seppur minoritaria, tendenza ad invocare questo controllo preventivo sulla rete Internet: è evidente che una tale problematica si ricollega non solo alle esigenze di sicurezza ma anche ad un progressivo chiarimento istituzionale intorno alla natura giuridica della Rete, natura di carattere sfumato, intorno alla quale si sono sviluppate almeno tre dottrine interpretative.

La prima muove dal postulato secondo il quale Internet sarebbe un mero accorgimento tecnico, una struttura logica, in base alla quale tutti i rapporti telematici non si realizzerebbero *con* la Rete ma *nella* Rete tra soggetti diversi, riconducendola alla nozione di *luogo*.

La nozione naturalistica di territorio non si attaglia ad una realtà virtuale come Internet, dove non è possibile determinare un confine fra le varie reti territoriali che attraversano i singoli Stati; si è allora sviluppato il concetto del c.d. *meta-territorio*, una sorta di territorio virtuale dove i confini fra i vari stati sarebbero non fisici ma logici.

⁷⁶ Esistono talune indagini della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, che si sono svolte partendo dall'analisi dei flussi di comunicazione verso siti esteri che detenevano materiale pedo-pornografico. In questo caso, però, l'attività stessa di distribuzione e scaricamento di immagini è prevista come reato dalla norma (art. 600-ter e *quater* c.p.), mentre tale non lo sarebbe, almeno in via presuntiva, un accesso ad un sistema informatico di una banca *offshore*.

⁷⁷ L'uso di sistemi di crittografia rende la decrittazione altamente improbabile.

Tale esplicitazione dottrinale, per quanto fascinosa, mette in luce la fondamentale inadeguatezza a spiegare in modo compiuto la natura giuridica di Internet, rifacendosi ad un concetto (il *meta-territorio*) che non appartiene ad alcun schema classico di interpretazione, anche perché, pur essendo Internet una realtà virtuale, gli effetti dei comportamenti dei soggetti che vi operano si producono nel mondo reale.

La seconda dottrina condivide le posizioni di base della prima ma pone l'accento soprattutto sul concetto di *sovranazionalità* di Internet, più che sulla *trans-nazionalità*, sottolineando il fatto che Internet investe non un singolo Stato ma qualsiasi Stato dotato di una struttura tecnologica adeguata. A tale proposito si sviluppa un'nozione di natura giuridica di Internet sulla base dell'inquadramento giuridico dei singoli gestori sparsi nel mondo.

Tale impostazione appare però carente e non risolutiva del problema: infatti, la somma dei regimi giuridici dei singoli gestori dei servizi Internet non può certo considerarsi esaustiva di una realtà che trascende i singoli operatori, peraltro essendo il contesto caratterizzato da pesanti discrasie.

La terza dottrina si fonda prevalentemente sulla "*Dichiarazione di indipendenza del Cyberspazio*"⁷⁸, secondo cui Internet si identifica con uno *spazio logico* (*Cyberspace*), caratterizzato dal fatto che gli utenti possono navigare con totale autonomia rispetto ad ogni autorità statale: in tale modo, non dovrebbero essere riconosciuti i concetti giuridici tradizionali, quasi dotando la Rete di una dichiarata, anarchica immunità ad ogni controllo.

Più che una soluzione specifica, queste dottrine mettono in luce la necessità di definire Internet in relazione alla individuazione della legge applicabile per la disciplina della rete e delle relazioni virtuali: problemi di non facile soluzione, perché le norme per l'individuazione della legge applicabile e del giudice competente sono sempre state elaborate con precisi riferimenti ad uno spazio fisico e territoriale.

Una soluzione al problema dovrà essere raggiunta per passi successivi e non potrà che realizzarsi in ambito internazionale, attraverso stipulazione di trattati e convenzioni ad ampia partecipazione di Stati, sia in tema di uniformità di norme sostanziali che di conflitto, nell'ottica pratica di una regolamentazione del fenomeno.

2.6 Il riciclaggio nel sistema penale e processuale italiano

La vigente legislazione, sviluppata negli anni, mette a disposizione una vasta gamma di ipotesi sanzionatorie e di possibilità strumentali preventive, investigative e processuali per il contrasto ai fenomeni di riciclaggio, avendo bene presente l'importanza primaria del controllo e della tutela del circuito bancario e finanziario, così come la necessità di individuare speciali possibilità di intervento, per l'acquisizione di più estese

⁷⁸ Promulgata da John Perry Barlow a Davos, in Svizzera, l'8 febbraio 1996.

fonti di prova sui circuiti associativi criminosi e non solo sulle singole manifestazioni dello specifico reato.

La gestione di somme provenienti da illeciti concretizza, secondo i casi, diverse ipotesi di reato, punite dagli articoli 648 (*ricettazione*), 648-bis (*riciclaggio*), 648-ter (*impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*) c.p..

Nel delitto di riciclaggio si punisce «chi, fuori dai casi di concorso, sostituisce o trasferisce denaro, beni o altra utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa», mentre il 648-ter vieta «l'impiego, fuori dai casi di concorso, in attività economiche o finanziarie di denaro, beni od altra utilità provenienti da delitto»: il termine *sostituisce*, che descrive l'attività sostanziale del riciclaggio, comprende anche il deposito bancario, mentre il *trasferimento* comprende sia trasferimenti senza sostituzione, atti solo a far scemare la «*pista di carta*», sia anche il mero spostamento dei beni, come nelle attività dei corrieri.

Il comportamento deve essere idoneo ad ostacolare l'identificazione dell'origine delittuosa dei beni e, quindi, può comprendere anche il comportamento dell'operatore bancario, che, avendo la sostanziale certezza della provenienza criminosa dei beni, ugualmente perfeziona la transazione, al fine di ostacolare le indagini dirette alla ricostruzione della filiera del flusso finanziario: come si vede, questa ipotesi deve essere abbondantemente provata, ricadendo, invece, le condotte omissive sotto diversa normativa, della quale si dirà nel prosieguo.

Le condotte di cui ai precitati artt. 648-bis e 648-ter non sono riconducibili alle attività di riciclaggio *primarie* poste in essere dagli attori del sodalizio criminale, che ha prodotto l'illecita ricchezza: esse sono, invece, condotte complementari, *secondarie* al delitto presupposto e realizzate da soggetti diversi ed estranei.

Le indagini sul riciclaggio dovranno dunque essere collegate alle indagini sul circuito criminoso che ha prodotto la ricchezza illecita e alle indagini sui meccanismi di *riciclaggio primario* posto in essere nell'ambito di quei sodalizi: una volta ben radicata questa ipotesi di base, le indagini sul riciclaggio di cui ai predetti articoli potrà assumere anche una valenza autonoma, sia nei confronti di singoli, che di strutture associative (art. 416 c.p.) finalizzate alla commissione di tale reato.

Da ciò si deduce che un appartenente ad associazione mafiosa *ex art. 416-bis*, che sia dedito a riciclare i capitali illeciti del sodalizio, non potrà ricadere nella sfera di applicabilità del 648-bis: le sue condotte di riciclaggio primarie fanno infatti parte delle condotte di partecipazione al sodalizio mafioso.

La confidenzialità delle informazioni bancarie è un obbligo tutelato dalla norma, che è stato anche recentemente riaffermato dal Garante della *privacy*, in un suo provvedimento del 23 maggio 2001, che appare opportuno citare, quale ben meditata sintesi del contesto giuridico di riferimento:

«Tale obbligo, comunemente configurato come connaturato al rapporto banca-cliente in applicazione dei principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto (artt. 1175, 1375 e 1337 del codice civile), è anche espressamente richiamato o presupposto da diverse disposizioni normative in materia fiscale e tributaria o in materia di riciclaggio, in relazione ai poteri di accertamento che permettono a determinati soggetti pubblici di acquisire notizie ed informazioni presso istituti di credito (v., ad es., l'art. 10, comma 2, n. 12) della l. 9 ottobre 1971, n. 825; l'art. 4 l. 9 agosto 1993, n. 328 di ratifica della convenzione di Strasburgo sul riciclaggio dell'8 novembre 1990; le norme sull'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, di cui all'art. 20, comma 4, l. n. 413/1991 e al D.M. 4 agosto 2000, n. 269 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; Corte cost. 3-6 luglio 2000, n. 260 e Cass. Civ. Sez. I, 7 agosto 1990, n. 7953, in materia di ordine di esibizione rivolto dal giudice civile ad un istituto di credito; v. anche la deliberazione Consob n. 11522/1998 di attuazione del D.lg. n. 58/1998, che impone al personale delle banche e degli altri intermediari precisi obblighi di riservatezza sulle informazioni di carattere confidenziale acquisite dagli investitori o di cui si disponga in ragione della propria funzioni.

I doveri di confidenzialità connessi al c.d. segreto bancario trovano anche riscontro negli usi e nelle consuetudini bancarie, nonché negli impegni che gli istituti di credito assumono nei confronti della clientela allorché dichiarano di rispettare le regole di comportamento indicate dalla relativa associazione di categoria, anche per ciò che attiene alla riservatezza nella raccolta e nel trattamento delle informazioni sui clienti (v. il Codice di comportamento del settore bancario e finanziario predisposto dall'Associazione bancaria italiana, parte I e parte IV, punto 2 [...] nonché il codice di autodisciplina deliberato dall'A.B.I. in tema di intermediazione finanziaria, punto 1... v. inoltre l'art. 11 del C.C.N.L. del 22 giugno 1995, relativo al personale direttivo delle banche che stabilisce il divieto per il funzionario di comunicare notizie riservate di ufficio). [...] Da quanto sopra esposto, emerge che, fuori dei casi di operazioni di comunicazione di dati connesse alle prestazioni richieste o ai servizi erogati (e dei casi di adempimento di obblighi normativi in base ai quali gli istituti di credito devono fornire determinate informazioni a soggetti pubblici), gli istituti stessi ed il relativo personale devono mantenere il riserbo sulle informazioni relative ai propri clienti e non divulgarle a terzi».

In tema di indagini bancarie, particolare rilievo assume la norma del secondo comma dell'art. 248 c.p.p., che consente all'Autorità Giudiziaria il potere di delegare agli ufficiali di P.G. la ricerca presso le banche per «esaminare atti, documenti e corrispondenza».

È stato evidenziato un problema interpretativo, offerto dall'art. 248, comma 2, sulla delegabilità o meno delle perquisizioni da parte dell'Autorità Giudiziaria, in conseguenza del rifiuto posto in essere dalla banca al rintraccio di «cose da sottoporre a sequestro» o all'accertamento di «circostanze utili ai fini delle indagini», in quanto il citato comma - con no-

tevoli implicazioni pratiche – statuisce che «in caso di rifiuto l’Autorità Giudiziaria procede a perquisizione».

Se si accogliesse la tesi della non delegabilità in caso di rifiuto, si concederebbe alle banche il singolare potere di eliminare l’effettiva possibilità di svolgere indagini in modo aderente alla situazione e si consentirebbe l’uso di tale espediente da parte degli istituti di credito condizionati dalle organizzazioni criminose o che intendono evitare l’accertamento di situazioni illecite⁷⁹.

L’art. 255 c.p.p. regola il sequestro presso le banche, per quanto attiene documenti, titoli (di qualunque specie), valori (di ogni tipo: denaro, moneta, preziosi), somme depositate in conto corrente (o a risparmio) e ogni altra cosa, anche se contenuta in cassette di sicurezza.

Inoltre, nell’art. 255 c.p.p., non esiste traccia di limitazioni di delega da parte dell’A.G. agli ufficiali di P.G., simili a quelle ventilabili nell’art. 248, il che offre minori difficoltà interpretative.

L’aspetto più interessante dell’art. 255 c.p.p. è che sussistono i presupposti ricordati; è possibile operare un sequestro di cose, valori o documenti «quantunque non appartengono all’imputato o non siano iscritti al suo nome».

Inoltre, ai sensi dell’art. 321, comma 2, c.p.p., nel corso di indagini preliminari sui delitti previsti dal 648-*bis* e *ter*, può operarsi il *sequestro preventivo*.

A seguito di condanna, è particolarmente importante l’art. 12-*sexies* della legge 356 del 1992, che consente di confiscare denaro, beni od altra utilità, dei quali il condannato «non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini dell’imposte sul reddito o alla propria attività economica». In tale modo, si rendono aggredibili anche quei patrimoni criminali, la cui origine delittuosa sarebbe difficile dimostrare, in virtù del fatto che si sposta, giustamente, sul condannato l’onere di provare che la ricchezza sproporzionata rispetto al reddito sia riferibile a provenienza legittima.

Inoltre, con riferimento ai delitti previsti dagli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p., è stata introdotta, con l’art. 10 della legge n. 172 del 1992, una norma derogatoria di principi generali in materia di misure cautelari⁸⁰:

⁷⁹ Vedi Antonio Laudati «*Terrorismo internazionale, criminalità organizzata e money transfer*» sulla rivista del SISDE *Per aspera ad veritatem*, n. 24 del 2002.

⁸⁰ «Quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti di cui agli artt. 629, 648-*bis*, 648-*ter* c.p., il Pubblico Ministero può, con decreto motivato, ritardare l’esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, dell’arresto, del fermo dell’indiziato di delitto o del sequestro. Nei casi di urgenza il ritardo dell’esecuzione dei predetti provvedimenti può essere disposto anche oralmente, ma il relativo decreto deve essere emesso entro le successive 48 ore. Per gli stessi motivi di cui al comma 1 gli ufficiali di polizia giudiziaria possono omettere o ritardare gli atti di propria competenza, dandone immediato avviso, anche oralmente, al pubblico ministero competente per le indagini, e provvedono a trasmettere allo stesso motivato rapporto entro le successive 48 ore»

la *ratio* si situa nella necessità che «la rigidità delle menzionate situazioni giuridiche processuali, finalizzata a perseguire obiettivi importanti ma immediati e di corto respiro rispetto alle tipologie criminali cui si è fatto riferimento, non finisca per recare irrimediabile detrimento a quelli che sono gli obiettivi finali di una indagine in materia, ovvero la rappresentazione processuale di tutto il fenomeno criminale e non solo di una sua parte, l'individuazione e la cattura (se necessaria) di tutti e non solo di alcuni responsabili»⁸¹.

Può, inoltre, essere ritardata l'esecuzione del fermo di indiziato di delitto. L'atto suppone che il pubblico ministero abbia già emesso il relativo decreto (artt. 384, primo comma c.p.p., 122 disp. att. c.p.p.).

Non sembra invece esperibile il differimento da parte del pubblico ministero di un fermo di iniziativa della polizia giudiziaria, visto che quest'ultimo suppone il mancato intervento del pubblico ministero stesso (art. 384, comma 2 e 3, c.p.p.).

Infine può essere ritardata l'esecuzione di un provvedimento di sequestro. Anche qui il presupposto è che il provvedimento sia stato adottato: si tratta del decreto motivato di cui all'art. 253, comma 1, c.p.p., del decreto motivato di cui all'art. 321, comma 1, c.p.p., dell'ordinanza di cui all'art. 317, comma 1, c.p.p..

Questi poteri di proroga sono esercitabili anche con riguardo a provvedimenti esterni all'indagine specifica e che si fondino nell'ambito di procedimenti diversi.

Altra norma importante è prevista all'art. 12-*quater* della legge n. 356 del 1996, che si inserisce nell'ambito della speciale disciplina riservata all'operato dell'agente provocatore.

La disposizione stabilisce che, salva la previsione dell'art. 51 c.p., non sono punibili gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alla D.I.A. ovvero ai servizi centrali ed interprovinciali di cui all'art. 12 della legge n. 203 del 1991 i quali, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p. ovvero a delitti concernenti armi, munizioni, esplosivi, compiono operazioni specificatamente descritte dalla norma e rientranti nelle relative ipotesi delittuose o direttamente o a titolo di concorso.

L'esecuzione di tali operazioni deve essere disposta, a seconda del servizio di appartenenza dell'ufficiale di polizia giudiziaria che procede, dal Capo della Polizia, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza ovvero dal Direttore della D.I.A. (previa delega della relativa competenza da parte del ministro dell'interno: art. 2, comma 2-*quater*, legge n. 410 del 1991).

Deve essere data immediata notizia all'autorità giudiziaria di tutte le operazioni compiute.

⁸¹ Antonio Laudati, op. cit.

L'art. 27 della legge n. 55 del 1990, prevede, poi, una speciale disciplina in relazione ai mezzi di ricerca della prova esperibili di iniziativa della polizia giudiziaria⁸².

In tema di mezzi di ricerca della prova utilizzabili in fase di indagini per i delitti di riciclaggio, si deve rilevare che le intercettazioni telefoniche e ambientali sono ammissibili nei procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p.p..

Nessuna forma di intercettazione di comunicazioni è invece ammissibile nei procedimenti relativi ai reati previsti dalla legge n. 197 del 1991, o perché di natura contravvenzionale, o perché puniti con la reclusione non superiore nel massimo ai 5 anni di reclusione. Tale legge contiene l'enunciazione di numerose condotte illecite, i c.d. «*reati ostacoli*», tesi a sanzionare violazioni in merito alla trasparenza del circuito bancario e finanziario: queste norme sono state poi riviste ed accorpate nel Testo Unico in materia bancaria e creditizia, emanato con il decreto legislativo 385 del 1993.

Si avrà modo di ritornare sullo schema sanzionatorio della legge n. 197 del 1991, attesa l'importanza di queste norme che sono finalizzate a scoraggiare comportamenti omissivi nelle procedure bancarie antiriciclaggio: le infrazioni all'art. 1 della legge (trasferimento di denaro contante o titoli al portatore di valore superiore a 20 milioni delle vecchie lire; emissione di assegni e libretti al portatore irregolari) sono punite con sanzione amministrativa pecuniaria, così come l'omessa segnalazione delle operazioni sospette. La violazione dell'obbligo di identificazione e di registrazione del cliente è punita con la multa.

Sotto il profilo delle misure di prevenzione patrimoniali, l'art. 14 della legge n. 55 del 1990 riguarda anche i soggetti sospettati di aver conseguito proventi dall'attività delittuosa prevista dagli artt. 648-*bis* e *ter* c.p..

Altri *ostacoli* nei confronti dell'economia illegale sono contenuti nella legge 310 del 1993, che disciplina le cessioni di partecipazioni e la composizione della base sociale delle società di capitali, nonché le cessioni di terreni e di esercizi commerciali⁸³.

⁸² «...gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nel corso di operazioni di polizia per la prevenzione e repressione del delitto previsto dall'art. 416-*bis* c.p. e di quelli commessi in relazione ad esso, nonché dei delitti previsti dagli artt. 648-*bis* e 648-*ter* dello stesso codice e di quelli indicati nei medesimi articoli possono procedere in ogni luogo al controllo e all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali quando hanno fondato motivo di ritenere che possono essere rinvenuti denaro o valori costituenti il prezzo della liberazione della persona sequestrata o provenienti dai delitti predetti nonché armi, munizioni, esplosivi [...]. Nelle medesime circostanze, in casi eccezionali di necessità e urgenza che non consentono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono altresì procedere a perquisizioni, dandone notizia senza ritardo e comunque entro 48 ore, al Procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive 48 ore».

⁸³ Il Ministro dell'Interno, in data 29 maggio 2003, ha fatto pervenire alla Commissione alcuni elementi informativi sullo stato di attuazione della legge n. 310 del 1993, per la parte in cui prevede la trasmissione alle Questure di atti aventi per oggetto trasferimenti di terreni o di esercizi commerciali. Tale meccanismo non avrebbe dato i risultati sperati,

La norma prevede che il trasferimento di quote di società a responsabilità limitata sia depositato dai notai per l'iscrizione nel Registro delle Imprese, così come per il trasferimento di aziende commerciali. Per tutte le società a r.l. e per tutte le società per azioni non quotate in mercati regolamentari, deve essere, ogni anno, depositato l'elenco analitico dei soci e dei titolari di diritti sulle quote e sulle azioni.

L'art. 7 della legge 310 fa obbligo al notaio rogante o autenticante di trasmettere al Questore i dati circa il trasferimento di aziende commerciali o di terreni, in ordine all'indicazione delle parti contraenti, cespiti e prezzo stabilito in contratto. Parimenti, i segretari comunali devono indicare gli estremi delle autorizzazioni rilasciate per l'esercizio delle attività commerciali e delle relative volture.

È emerso, nelle audizioni della Commissione, che tale notevolissima massa di informazioni, a causa del mezzo cartaceo di trattazione, giace spesso non analizzata presso le Questure, a fronte della materiale impossibilità di elaborarla con procedure tradizionali: su stimolo della Commissione, il Ministero dell'Interno sta studiando la fattibilità di un progetto informatico, che sospenda la trasmissione dei documenti cartacei alle Questure e consenta, attraverso meccanismi cooperanti, lo *screening* reale di tali informazioni, per estrapolare quelle degne di essere sviluppate sotto il profilo investigativo e preventivo, anche attraverso la raccolta dei dati da archivi informatici di altri organismi.

2.7 Normativa antiriciclaggio

Oltre alle precitate norme di ordine penale, processuale e preventivo, i fenomeni di riciclaggio necessitano la ricerca di una integrata linea di contrasto nella bonifica del sistema finanziario e bancario da tutta una serie di comportamenti atti a facilitare l'occultamento del denaro proveniente da sorgenti illecite, come peraltro definito nelle raccomandazioni del GAFI.

Il Legislatore italiano ha compreso che le principali direttrici di intervento dovevano muoversi innanzitutto nella limitazione dell'uso del de-

sia per l'impossibilità di ottenere una sistematica lettura investigativa, in assenza di adeguati supporti informatici, sia per le successive modifiche legislative in materia di riciclaggio, intervenute con la legge n. 153 del 1997: il sistema non è più rispondente alle finalità per le quali è stato creato e necessita di una rivisitazione. Ad analoghe conclusioni è giunta l'apposita Commissione di lavoro, costituita presso il Nucleo per la semplificazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, incaricata di elaborare, in attuazione della legge n. 34 del 2000, il regolamento di semplificazione delle comunicazioni di atti di trasferimento di terreni e di esercizi commerciali. La riscontrata inadeguatezza del meccanismo previsto dall'art. 7 della legge 310, anche alla luce della circostanza che i dati catastali dei terreni non sono quasi mai indicativi del valore effettivo di mercato, ha indotto la citata Commissione a proporre la soppressione di tale norma, ritenendo preferibile istituire un collegamento informatico con le articolazioni territoriali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle quali affluiscono i dati trasmessi dai notai, al fine di realizzare un'analisi associativa diretta dei dati di interesse investigativo.

naro contante e, in secondo luogo, nell'implementazione di procedure atte ad identificare gli attori delle transazioni e a lasciare traccia storica delle operazioni: in ossequio alla direttiva CEE 308/1991, è stata varata, il 5 luglio 1991, la legge 197, che rappresenta la base normativa per le attività antiriciclaggio.

La legge si pone quattro obiettivi fondamentali:

– vietare, con sanzione amministrativa, di trasferire denaro contante o titoli al portatore per un valore superiore a 20 milioni delle vecchie lire e l'obbligo, per tali operazioni, di servirsi di banche e di altri intermediari abilitati. Gli assegni di valore superiore al predetto limite devono avere la clausola di non trasferibilità e i libretti al portatore non possono avere saldi superiori a tale cifra;

– obbligare, con sanzione penale, le banche e gli altri intermediari finanziari a identificare coloro che movimentano somme superiori al citato limite, anche se in modo frazionato; a registrare gli estremi di tali transazioni; a costituire un Archivio Unico Informatico, accessibile alla Autorità Giudiziaria e alla Polizia Giudiziaria, che registri i dati di identificazione della clientela e tutte le operazioni;

– obbligare, con sanzione amministrativa, le banche e gli altri intermediari finanziari a segnalare le operazioni sospette, che vengono ritenute tali in base alla natura della transazione, alle caratteristiche del soggetto che la richiede e alle conoscenze dell'intermediario che esegue l'operazione stessa;

– istituire un elenco di intermediari operanti nel settore finanziario, che, oltre agli obblighi già descritti, devono comunicare al Ministero del Tesoro le violazioni degli artt. 1, comma 1, 2 e 2-bis della legge n. 197 del 1991 di cui sono venuti a conoscenza e comunicare all'Ufficio Italiano Cambi (U.I.C.) i dati aggregati relativi alla loro operatività.

L'art. 3 della citata legge prevede la segnalazione di ogni operazione che, «per caratteristiche, entità, natura o per qualsivoglia altra circostanza conosciuta a ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, induca a ritenere, in base agli elementi a disposizione, che il denaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni medesime possano provenire da taluni dei reati indicati nell'art. 648-bis c.p.».

Poiché questa formulazione presuppone l'attivazione di un processo induttivo con taluni margini di incertezza, un gruppo di lavoro, istituito dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Governatore della Banca d'Italia e il Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, ha approntato il c.d. *decalogo* sulle operazioni sospette, andando così a standardizzare la procedure e a ridurre l'aspetto discrezionale della valutazione.

Sulla base delle esperienze pratiche conseguite, il *decalogo* riporta una agile casistica di comportamenti tali da dover indurre sospetto e appare abbastanza esaustivo, se diligentemente applicato.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997, sulla base dei suggerimenti del GAFI, ha poi ulteriormente perfezionato la procedura, rimuovendo talune disfunzioni rilevate, tra le quali:

- l'assenza di un referente unico per la raccolta delle segnalazioni;
- la pratica impossibilità di sospendere l'operazione sospetta, in attesa dell'esito delle indagini;
- la tutela inadeguata dell'autore della segnalazione, con il timore di ritorsioni, specie in ambienti ad elevato indice di criminalità mafiosa.

Con l'entrata in vigore del detto decreto, l'Ufficio Italiano dei Cambi ha assunto il ruolo di Autorità Amministrativa Nazionale, competente a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette ed ha affidato al proprio Servizio Antiriciclaggio la gestione delle suddette informative, che si esplica nell'approfondimento delle medesime e nella rilevazione delle omesse segnalazioni, di cui l'Ufficio sia venuto a conoscenza, nonché nell'assolvimento degli adempimenti relativi alla possibile sospensione di operazioni sospette segnalate.

Le segnalazioni, che non menzionano l'identità del segnalante, neppure in caso di denuncia o informativa all'A.G., vengono analizzate e divengono oggetto di una specifica *relazione tecnica*, che viene estesa anche richiedendo nuovi dati e notizie agli intermediari.

L'Ufficio Italiano Cambi trasmette «senza indugio» le segnalazioni correlate dalla relazione tecnica al Nucleo Speciale della Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla D.I.A., che ha il compito di informare il Procuratore Nazionale Antimafia, qualora la segnalazione sia riscontrata attinente con i circuiti della criminalità organizzata.

Il controllo sull'U.I.C. è svolto da una commissione del Ministero del Tesoro, che deve annualmente predisporre una relazione sull'andamento e i risultati del servizio e formulare proposte atte a ottimizzare l'efficacia e a potenziare le possibilità preventive dello strumento.

La titolarità delle menzionate funzioni è stata ribadita dalla legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) che ha riconosciuto all'Ufficio Italiano dei Cambi la qualifica di «*unità di informazione finanziaria*» per l'Italia.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997, in attuazione delle disposizioni comunitarie, ha esteso la vigilanza antiriciclaggio ad attività ritenute particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio o comunque esposte ad infiltrazioni della criminalità organizzata. Queste categorie di attività (recupero di crediti; custodia e trasporto di contante e valori; agenzia di affari in mediazione immobiliare; commercio di cose antiche; esercizio di case d'aste o gallerie d'arte; commercio di oro; fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi; gestione di case da gioco; mediazione creditizia; agenzia in attività finanziaria) sono state individuate dal d.lgs. n. 374 del 1999. In tale contesto, è assegnata al Servizio Antiriciclaggio la tenuta dell'elenco degli agenti in attività finanziaria.

Ai fini dell'applicazione della legge n. 108 del 1996 contenente disposizioni in materia di usura, spetta all'Ufficio Italiano dei Cambi, ed

in particolare al Servizio Antiriciclaggio, rilevare trimestralmente (sulla base di un apposito campione di intermediari iscritti nell'elenco previsto dalle leggi vigenti) i dati, che insieme a quelli desunti dalla Banca d'Italia, serviranno alla determinazione dei tassi effettivi globali medi degli interessi praticati nonché gestire l'albo dei mediatori creditizi.

In seguito all'emanazione della legge n. 7 del 2000, disciplinante il mercato dell'oro, compete al Servizio Antiriciclaggio seguire gli operatori professionali in oro, attraverso le comunicazioni dagli stessi effettuate (di inizio e di esercizio di attività), nonché accogliere le dichiarazioni connesse alle operazioni in oro di valore pari o superiori a venti milioni di lire.

Il Servizio Antiriciclaggio assolve agli adempimenti di competenza connessi a procedimenti sanzionatori per illeciti amministrativi, con particolare riferimento alle disposizioni sulla circolazione transfrontaliera di capitali (legge n. 227 del 1990 e successive integrazioni), alla disciplina del mercato dell'oro (legge n. 7 del 2000), alla normativa statistica, agli embarghi, nonché in materia di violazione delle norme contenute nel testo unico bancario (titolo V e VI).

Nell'ambito delle materie di competenza, spetta al Servizio Antiriciclaggio seguire i lavori preparatori di provvedimenti di carattere primario e secondario, predisporre e aggiornare la normativa di carattere attuativo, fornire risposte a quesiti di carattere generale e provvedere a redigere pareri interpretativi su questioni di specifico interesse.

Il Servizio Antiriciclaggio intrattiene rapporti collaborativi con le altre autorità di settore, con le Istituzioni e gli Organismi internazionali impegnati nel contrasto al riciclaggio e partecipa ai lavori per la predisposizione di provvedimenti normativi in ambito internazionale.

Per valutare l'efficienza e l'efficacia del processo di segnalazione, occorre dire che, nel secondo semestre del 2002⁸⁴, la DIA ha ricevuto dall'U.I.C. 2876 nuove segnalazioni e sono state esaminate 713 trattazioni.

Sono stati esperiti 2073 accertamenti presso gli archivi elettronici e cartacei disponibili nei confronti delle persone fisiche e giuridiche emerse nel corso dell'esame delle stesse segnalazioni: sulla base del contenuto oggettivo, sono state estrapolate 139 segnalazioni degne di conseguenti approfondimenti investigativi.

Al termine degli accertamenti, sono state inoltrate, a cura dei Centri Operativi, 60 informative all'A.G. competente. Nell'ambito della tematica delle operazioni sospette, esercitando i poteri conferiti al Direttore della D.I.A., sono stati disposti, a cura dei Centri Operativi competenti, 10 accessi bancari e 3 richieste di informazioni presso le banche.

La disaggregazione dei predetti dati per area di provenienza dimostra che 1578 segnalazioni provenivano dalle regioni del Nord Italia, 678 dal Sud e 620 dal Centro: la Lombardia (901) e il Piemonte (411) hanno il più elevato numero di segnalazioni, mentre nelle regioni a rischio emerge

⁸⁴ Relazione al Parlamento – secondo semestre 2002.

la Campania (250), seguita dalla Puglia (176), dalla Sicilia (119) e dalla Calabria (113). Al Centro, spicca il Lazio con 411 segnalazioni.

Di queste segnalazioni trasmesse, sono riferibili alla criminalità organizzata il 14 per cento in Campania, il 9 per cento in Puglia, il 4 per cento in Calabria, il 7 per cento in Sicilia, il 30 per cento in Lombardia e il 36 per cento nelle restanti regioni: il dato evidenzia la scarsità di risultati del processo preventivo nelle regioni a rischio, specie in Sicilia e in Calabria, come peraltro evidenziato dai Magistrati della D.N.A. e dalla D.D.A. di Catanzaro nell'audizione del 24 giugno 2003.

La Commissione ha più volte registrato l'insoddisfazione degli investigatori e dei magistrati per il livello qualitativo e, in taluni casi, quantitativo delle segnalazioni sospette, specie in zone ad alto indice di mafiosità, ove una semplice analisi dei dati demoscopici, del reddito medio della popolazione e della densità degli istituti bancari e finanziari deporrebbe per una sensibile mole di transazioni e, parallelamente, per una più elevata probabilità di registrare comportamenti devianti.

Inoltre, queste segnalazioni pervengono in ritardo (spesso a rapporto concluso) all'U.I.C., a causa dei vari passaggi necessari. L'U.I.C., poi, deve preparare la relazione tecnica e la DIA deve controllare nei propri archivi se il soggetto è interessato da precedenti segnalazioni o ha pendenze particolari; dopodiché devono dividere le segnalazioni di propria attinenza da quelle di competenza del Nucleo di Polizia Valutaria. Infine, la segnalazione deve essere inviata ai vari centri operativi che si occupano specificamente del territorio di competenza relativo alla banca da cui arriva la segnalazione o al segnalato.

Va detto ancora che la normativa, sebbene sia formalmente in linea con le direttive U.E., è sostanzialmente incapace di tutelare l'anonimato dell'operatore. È auspicabile, pertanto, che in futuro si adotti un sistema che segnali ad una banca dati centrale le operazioni oltre un certo limite automaticamente senza alcun intervento dell'operatore ma anche senza che costui possa interferire o esprimere valutazioni al riguardo; benché legate a codici di comportamento.

2.8 Il sistema informativo «GIANOS»

Per supportare l'individuazione delle operazioni sospette da segnalare all'U.I.C. da parte delle banche e degli intermediari finanziari, è stato realizzato un sistema applicativo, denominato *GIANOS (Generatore di Indici di Anomalia di Operazioni Sospette)*⁸⁵.

L'applicativo opera sull'*Archivio Unico Informatico* di ogni istituto bancario ed elabora le transazioni che riguardano operazioni frazionate

⁸⁵ Il sistema nasce sotto il coordinamento dell'Associazione Bancaria Italiana, con la partecipazione di *Assbank*, *AssPop* (Associazione Banche Popolari) e *Istinform* (società di consulenza delle banche ordinarie e popolari). Sono stati raggiunti accordi anche con *Ipa-cri* (Istituto automazione Casse di Risparmio) e *Iccrea* (organismo di Casse Rurali e Artigiane).

o operazioni di importo superiore a venti milioni delle vecchie lire (legge n. 197 del 1991), sulla base di schemi che tengono conto delle capacità economiche dei soggetti interessati e dei comportamenti attesi in base alla categoria economica di riferimento.

Da questo confronto e dall'elaborazione dei dati secondo *una parte* delle regole del decalogo della Banca d'Italia, il sistema evidenzia quelle che ritiene essere *anomalie* nella transazione e memorizza tali segnalazioni, rendendole disponibili anche a ispezioni successive.

Si deve precisare che i *comportamenti inattesi*, evidenziati da *GIANOS*, costituiscono solo un supporto per l'analisi dei funzionari bancari e che, pertanto, la procedura informatica non si sostituisce alla responsabilità dell'operatore umano, ma si pone unicamente sul piano di stimolare una standardizzazione delle risposte: le segnalazioni del sistema vengono dunque vagliate dai responsabili bancari, ai quali soli spetta l'obbligo di *qualificare* la transazione come sospetta e, conseguentemente, di inoltrare l'informativa all'Ufficio Italiano Cambi.

Per quanto attiene le operazioni inferiori alla soglia di attenzione, che però costituiscano il frazionamento artificioso di un passaggio di valuta di ordine superiore, l'Archivio Unico Informatico delle banche, previsto dalla più volte citata legge n. 197 del 1991 è configurato per mantenere in memoria, in genere per sette giorni lavorativi, tutte le transazioni di importo superiore a 5-6 milioni delle vecchie lire, onde consentire la ricostruzione di un processo di frazionamento posto in essere dal medesimo soggetto.

Inoltre, il sistema garantisce la possibilità di ricercare informazioni storiche, di natura puntuale e anche generica, sia tramite consultazione *on-line*, che con elaborazioni differite di tipo massivo, con tempi di risposta abbastanza contenuti.

È probabile che l'adozione di sistemi più avanzati di *wire transfer screening*, con l'utilizzo di sistemi esperti⁸⁶, reti neurali e di più sofisticati strumenti di analisi associativa delle relazioni, potrebbe evolutivamente incrementare l'evidenziazione delle operazioni sospette, rispetto all'operatività di *GIANOS*, che risente di una certa vetustà architettonica del linguaggio di programmazione.

Ad esempio, potrebbe, in tal modo, essere implementato l'intero set delle regole del decalogo emesso dalla Banca d'Italia, in materia di operazioni sospette e, al contempo, avere più snelle e veloci correlazioni del patrimonio informativo con i parametri di settore e con le caratteristiche del cliente oggetto di verifica. Allo stesso tempo, un tracciamento più sofisticato delle relazioni, emergenti dalla storia del soggetto attenzionato e dai suoi vari referenti, potrebbe offrire un quadro più definito per i prov-

⁸⁶ Il *Financial Crimes Enforcement Network* del Dipartimento americano del Tesoro, quello che gli addetti ai lavori identificano più semplicemente con l'acronimo FinCEN, ha già realizzato un sistema basato sull'impiego di intelligenza artificiale e chiamato FAIS. Il sistema FAIS (*FinCen Artificial Intelligence System*) è attualmente adoperato per analizzare le segnalazioni che il Dipartimento del Tesoro statunitense riceve in base a quanto prescritto dal *Bank Secrecy Act*. Oltre il 90 per cento di queste segnalazioni è costituito da operazioni di conto corrente (*CRTs o Currency Transaction Reports*).

vedimenti di legge e per le stesse eventuali indagini, evidenziando più efficacemente i *pattern* del sospetto riciclaggio.

Vi è da dire che, negli ultimi anni, i *software* di analisi associativa⁸⁷ hanno migliorato le loro prestazioni e sono capaci di operare anche su *database* di ragguardevoli dimensioni, quali quelli che operano nel contesto bancario: si ritiene, pertanto, che lo strumento informatico antiriciclaggio di base possa andare incontro a notevoli gradi di miglioramento, in termini di efficacia e di efficienza.

Queste innovazioni potrebbero costituire un elemento di maggiore potenzialità di *screening* delle transazioni bancarie, al fine di meglio estrapolare le attività sospette: infatti, il sistema resta ancora troppo ancorato alla valutazione interna alla Banca, a fronte di un meccanismo sanzionatorio delle condotte omissive non del tutto soddisfacente e non sempre capace di porsi come adeguato deterrente.

L'omessa segnalazione delle operazioni sospette difficilmente – a meno dell'esistenza di un progetto investigativo in atto sulla specifica banca – potrà essere ricondotta a fattispecie penale di favoreggiamento reale o di riciclaggio, così come illustrato nella precedente analisi sulla condotta punita dalla norma del 648-*bis*: essa verrà dunque punita, se scoperta, con una sanzione pecuniaria fino alla metà del valore dell'operazione; circostanza non sempre idonea a scoraggiare i comportamenti omissivi.

2.9 Conclusioni

L'analisi dei fenomeni di criminalità organizzata transnazionale porta a ritenere che l'azione di contrasto nei confronti del riciclaggio dei proventi di origine illecita abbia assunto un ruolo strategico, specie quando saldata con analoghe iniziative contro i pericoli terroristici.

Infatti, il riciclaggio dei proventi illeciti costituisce un pericoloso fattore di inquinamento del sistema finanziario, fiscale e imprenditoriale, poiché determina l'immissione sul mercato legale di rilevanti flussi finanziari non caratterizzati dalla dovuta trasparenza delle risorse che li hanno originati: questo induce successive ricadute negative nella libera concorrenza imprenditoriale e costituisce un momento virtuoso di crescita dell'impresa criminale e del suo consenso.

Sotto l'aspetto operativo, la lotta al riciclaggio permette una diretta aggressione ai patrimoni mafiosi, che costituiscono la finalità prima dell'agire criminoso e, al contempo, una potente leva di potere mafioso nella società civile: il panorama dei mezzi a disposizione è articolato e variegato, con ampie possibilità di ottimizzazione delle norme, delle procedure e delle tecnologie impiegate, allo scopo di integrare lo strumento di contrasto e sterilizzare progressivamente le possibilità di connivenza e di contatto delle strutture criminali con il sistema economico.

⁸⁷ Esistono ormai standard mondiali, utilizzati da Magistrati, Forze dell'ordine, Servizi di Intelligence, Authorities antifrode, Assicurazioni e Istituti Bancari e Società di Telecomunicazione e Telefonia. L'adozione pianificata e generalizzata di tali standard faciliterebbe lo scambio di dati, fornendo direttamente anche il riscontro grafico delle analisi associative condotte.