



RELAZIONE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO DELLE
INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, DEPOSITATA AL CONSIGLIO
GRANDE E GENERALE IN DATA 13 MAGGIO 2014

Introduzione e Nota Metodologica

La Legge n. 107 del 2011, con la quale è stata istituita la Commissione Consiliare sul Fenomeno delle Infiltrazioni della Criminalità Organizzata, attribuisce alla stessa competenze e funzioni finalizzate al monitoraggio e alla valutazione dei fenomeni legati alla presenza e al radicamento delle organizzazioni criminali nel nostro Paese. In particolare, i compiti principali della Commissione riguardano: la verifica dell'efficienza delle Istituzioni nell'attività di prevenzione e di contrasto, l'adeguato coinvolgimento dell'opinione pubblica in un'opera di sensibilizzazione su questa materia, la promozione di interventi legislativi ed organizzativi per aumentare il grado di refrattarietà della Repubblica a tali fenomeni.

La gravità della presenza della malavita nel tessuto economico di San Marino merita grandissimo interesse e attenzione da parte delle Istituzioni e della popolazione. Il rischio che la nostra comunità possa diventare territorio di conquista per le mafie, che hanno radicato da tempo i loro interessi nei territori limitrofi, è alto ed è un elemento con il quale già oggi ci si sta misurando. La presente relazione rappresenta un momento importante dell'attività della Commissione, perché conclude una prima fase di lavoro orientata a fornire un quadro il più possibile esaustivo sulla presenza delle organizzazioni criminali, sulle misure di contrasto attualmente esercitate dagli organismi preposti e sulle possibili evoluzioni del sistema per rendere maggiormente efficace la lotta alla malavita.

La Commissione, in questo primo anno di legislatura, ha incontrato tutti gli attori impegnati nell'importante compito di contrasto alla criminalità organizzata: dal Magistrato Dirigente del Tribunale Unico, ai Responsabili dei Corpi di Polizia, ai Responsabili delle Agenzie di controllo. Da questi fruttuosi incontri sono emersi elementi utili alla comprensione del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa e alla conoscenza degli strumenti e delle politiche che le nostre istituzioni hanno messo in campo per combatterla.

Nonostante la Commissione Consiliare sul Fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata sia stata istituita già 2011, solo oggi affronta per la prima volta lo studio del fenomeno in senso generale: la precedente Commissione ha dovuto infatti occuparsi solo ed esclusivamente della nota vicenda "Fincapital", nell'ambito dell'indagine straordinaria affidatale dal Consiglio Grande e Generale nel corso della scorsa legislatura.

Di fronte alla necessità quindi di impostare per la prima volta un lavoro di analisi da strutturare nel tempo, la Commissione si è interrogata sulla necessità di definire un approccio metodologico efficace, che permettesse di acquisire le informazioni rilevanti per l'attività di analisi e studio. Alla luce di ciò, come primo atto, la Commissione ha deciso di richiedere al Magistrato Dirigente la predisposizione di una relazione che contenesse gli elementi utili per formare un primo quadro della



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

situazione relativa alla presenza di organizzazioni criminali nella Repubblica di San Marino, di come gli organismi competenti esercitano le misure di contrasto a tali fenomeni e quali evoluzioni del sistema si prospettano per rendere maggiormente efficace la lotta alla malavita.

La relazione è stata consegnata alla Commissione in data 13 maggio 2013 ed è stata formulata anche attraverso il contributo fornito dai Responsabili dei Corpi di Polizia e degli organismi di controllo coinvolti dal Magistrato Dirigente. Tale relazione è assolutamente efficace nel fornire un quadro esaustivo della situazione relativa ai fenomeni criminali nel nostro territorio, tuttavia, la Commissione ha ritenuto opportuno approfondirne i contenuti attraverso una serie di audizioni di tutte le autorità che hanno collaborato alla redazione del documento. Infine, prima di predisporre la presente relazione, la Commissione ha incontrato il Generale Alessandro Gentili, Comandante del Corpo della Gendarmeria, al quale il Congresso di Stato ha affidato recentemente il compito di predisporre una proposta di riordino dei corpi di polizia.

Negli allegati A, B e C alla presente relazione sono riportate alcune informazioni di dettaglio circa i lavori della Commissione.

Convinti che l'azione di contrasto ai fenomeni malavitosi nasca, innanzitutto, dalla loro conoscenza e dalla diffusione della cultura della legalità, riteniamo che questa relazione rappresenti solo il primo passo di un percorso lungo il quale la Commissione intende dare vita ad una serie di iniziative. L'impegno è quello di dare corso e sostenere progetti per la promozione e lo sviluppo di una coscienza civile e democratica, della lotta contro la cultura mafiosa, della diffusione della cultura della legalità, in particolare fra i giovani e gli operatori dei vari settori dell'economia, che più di tutti, in particolare in questi momenti di difficoltà economica, sono esposti al rischio, più o meno consapevole, di venire a contatto con la criminalità organizzata.



Analisi di Contesto

Lo studio del fenomeno della criminalità nella Repubblica di San Marino non può prescindere da un'analisi dei fattori di contesto nell'ambito dei quali sviluppare l'esame delle fenomenologie, delle criticità e vulnerabilità riscontrate, sulla base delle quali formulare proposte efficaci di rafforzamento dei presidi di contrasto.

Nel presente capitolo sono state individuate: le caratteristiche del contesto territoriale che possono incidere sul fenomeno della criminalità nella nostra Repubblica; le principali dinamiche dell'economia sammarinese, alla luce del fatto che l'esperienza internazionale ha dimostrato le sempre più frequenti connessioni fra l'operato delle organizzazioni criminali e l'economia della realtà in cui queste operano; infine, le principali dinamiche della normativa sammarinese nell'ambito del generale percorso di adeguamento dell'ordinamento sammarinese ai migliori standard internazionali in materia di lotta e contrasto al riciclaggio, cooperazione fiscale, cooperazione e assistenza giudiziaria e trasparenza economica.



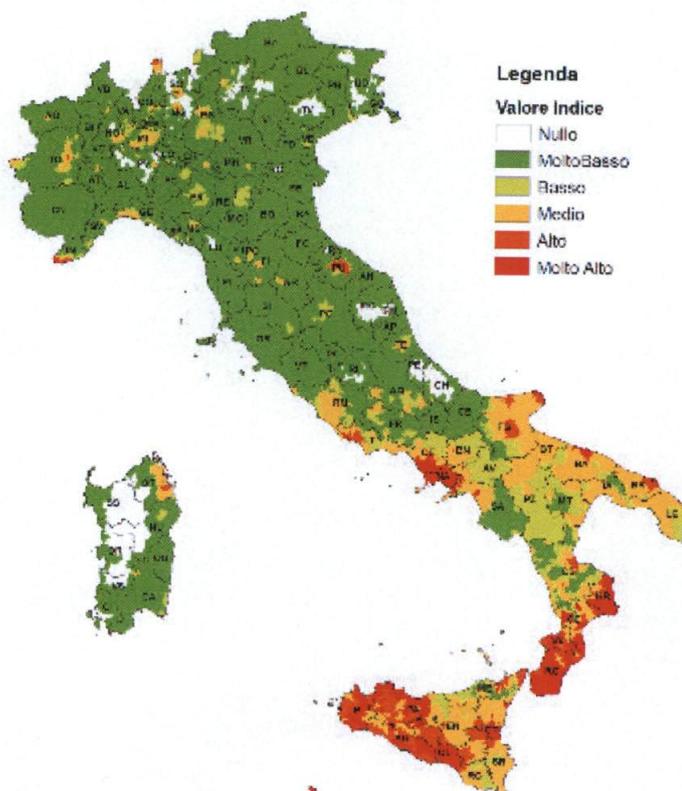
Elemento territoriale

Il territorio della Repubblica di San Marino è un'enclave nella Repubblica d'Italia. Essere geograficamente inseriti nello Stato dal quale provengono alcune delle più importanti organizzazioni criminali che operano su scala mondiale è un elemento di forte criticità per San Marino. Ogni osservazione del fenomeno deve oggettivamente partire da questo presupposto, al quale si aggiunge, fattore non irrilevante, l'identità linguistica e culturale con il popolo italiano, elemento che facilita i tentativi di penetrazione delle organizzazioni criminali nel tessuto economico e sociale sammarinese.

Il Programma Operativo Nazionale Sicurezza 2007- 2013, un progetto realizzato dal Ministero dell' Interno italiano e Transcrime (Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e dell'Università degli Studi di Trento) ha realizzato una mappa della criminalità organizzata presente in Italia e costruito indicatori raccogliendo dati da:

- omicidi e tentati omicidi di stampo mafioso;
- persone denunciate per il delitto di cui all'art. 416-bis;
- gruppi attivi riportati nelle relazioni DIA e DNA 2000-2011;
- beni confiscati alla criminalità organizzata;
- Comuni e pubbliche amministrazioni sciolti per infiltrazione mafiosa.

Figura - Presenza mafiosa in Italia



Fonte: Università Cattolica e Transcrime (2013)



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Tale aspetto, di natura puramente geografica, è rilevante ai fini dell'osservazione del fenomeno della criminalità organizzata in territorio e per comprendere le capacità attrattive che il "sistema San Marino", inteso come autonoma giurisdizione, può esercitare sui movimenti criminali.

A ciò va aggiunta l'assenza di confini fisici con la Repubblica d'Italia, l'interazione economica di San Marino con le province di Rimini e di Pesaro-Urbino e con lo Stato Italiano con il quale il paese intrattiene oltre il 90% degli scambi economici, il flusso rilevante di lavoratori frontalieri assorbiti dall'economia sammarinese e anche la forte attività turistica.

L'intervento della prof.ssa Stefania Pellegrini dell'Università di Bologna dal titolo: "Le mafie in Emilia Romagna. Radicamento e strumenti di repressione" del maggio 2013, fornisce alcuni interessanti indicatori evidenziando che nella regione Emilia-Romagna operano le seguenti organizzazioni criminali:

- Cosa nostra;
- 'Ndrangheta;
- Camorra;
- Mafie straniere (albanesi, cechi, cinesi, magrebini, moldavi, nigeriani, rumeni, russi, serbi, ucraini).

Tutte le organizzazioni criminali sopra menzionate sono presenti nella provincia di Rimini e operano, generalmente, nei seguenti settori:

- Cosa nostra: gestione estorsione, racket, spaccio;
- 'Ndrangheta: affari connessi all'edilizia, appalti, sub-appalti, movimento terra, traffico stupefacenti, gioco d'azzardo, gestione locali notturni, riciclaggio, estorsione, usura, sfruttamento prostituzione (con altri gruppi stranieri);
- Camorra: estorsione, gioco d'azzardo, scommesse clandestine, recupero crediti - usura, appalti pubblici ed edilizia privata, riciclaggio, traffico stupefacenti, commercio carni contraffatte;
- Mafie straniere: traffico stupefacenti, tratta degli esseri umani, sfruttamento della prostituzione (in proprio e con gruppi italiani) riduzione in schiavitù, lavoro nero e ricettazione.

La presenza di queste organizzazioni criminali, certificata da analisi e studi redatti da qualificate istituzioni, ha influenze dirette sulla Repubblica di San Marino, negli ultimi anni rilevate con sempre maggiore evidenza .

L'elemento territoriale di origine delle consorterie criminali non è più un discrimine per il loro potenziale insediamento in realtà nazionali diverse dall'Italia, soprattutto come quella sammarinese perché geograficamente racchiusa nella stessa penisola italiana e culturalmente affine.

Dai fenomeni esaminati dalla Commissione, a oggi, non sono mai state rilevate nel Paese forme di criminalità organizzata autoctona, né sono state segnalate, da autorità estere, attività di organizzazioni criminali sammarinesi operanti fuori dai confini nazionali.

Il fenomeno criminalità organizzata è un elemento che colpisce il sistema San Marino, in quanto importato dall'esterno - soprattutto dall'Italia - facendo riferimento



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

alle forme di criminalità organizzata "tradizionali" là operanti ed insediatesi da tempo nei territori limitrofi al nostro Paese.

Se in passato il confine statale era percepito dalle autorità sammarinesi e dalla popolazione come elemento distintivo e capace di marcare una differenza ed una sorta di argine del Paese rispetto a questi fenomeni, da qualche anno – sia le istituzioni che la società sammarinese hanno percepito in modo chiaro come non sia possibile utilizzare l'elemento geografico o della provenienza come alibi, o peggio, scudo difensivo verso forme criminali che possono intaccare e minare la società e l'economia sammarinese.

E' infatti un elemento ormai certo che tali organizzazioni, con sempre maggiore frequenza, scelgono realtà geografiche lontane dal luogo di origine per reinvestire i proventi delle attività criminali e inserirsi a pieno titolo nel circuito economico legale.

Il rapporto "Per una moderna politica antimafia", presentato lo scorso mese di gennaio dal Governo italiano, rileva su questo punto:

"Con riferimento alle aziende legali, l'investimento criminale è considerato come la strategia di infiltrazione più pericolosa. La presenza sul mercato di imprese controllate dalle organizzazioni criminali genera, infatti, delle distorsioni nella concorrenza che possono compromettere l'integrità del tessuto socio-economico. Le aziende si localizzano soprattutto in territori a tradizionale presenza/attività delle organizzazioni mafiose e in settori caratterizzati da un basso grado di apertura verso l'estero, basso livello tecnologico, alta intensità di manodopera, dimensione contenuta, alto coinvolgimento di risorse pubbliche e P.A. I settori che meglio rispondono a tali caratteristiche sono quelli tradizionali (costruzioni, estrazioni e cave, alberghi e ristoranti). Le diverse mafie presentano, tuttavia, specificità. Le aziende confiscate a Cosa Nostra, per la maggior parte in Sicilia, si concentrano nelle costruzioni; quelle della Camorra sono più diffuse sul territorio e spaziano da estrazioni e cave (cruciali sia per l'edilizia che per lo smaltimento illegale di rifiuti) alle attività commerciali (es. alimentari, abbigliamento, fiori e piante). Gli investimenti della 'Ndrangheta sono spesso al Nord, con Milano e Lecco prime province dopo Reggio Calabria, e con bar e ristoranti tra i settori preferiti assieme alle costruzioni. La gestione economico-finanziaria delle aziende mafiose risponde principalmente ad obiettivi di riciclaggio e di occultamento delle attività criminali. Queste aziende mostrano una profittabilità in linea con le concorrenti "legali" del settore, o peggiore per effetto di una gestione inefficiente. In termini patrimoniali, l'ampia disponibilità di risorse da mercati illeciti consente di finanziare le aziende senza dover ricorrere all'indebitamento bancario, spesso assente. Prevalgono, invece, debiti commerciali e verso terzi che potrebbero celare iniezioni di capitale di origine criminale. La forma giuridica più diffusa è la società a responsabilità limitata, ritenuta il miglior compromesso tra l'agilità di costituzione e gestione e le esigenze di occultamento dell'identità criminale (grazie alla frammentazione del capitale tra più soggetti diversi). A quest'ultimo obiettivo risponde anche l'utilizzo di prestanome, scelti principalmente nella stretta cerchia familiare e parentale, e l'utilizzo di strutture di controllo societario a partecipazioni incrociate ("scatole cinesi"). Gli investimenti finanziari verso l'estero (riciclaggio nei "paesi e territori a rischio") rappresentano un fenomeno molto significativo: l'insieme dei Paesi a rischio assorbe quasi 500 miliardi



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

di euro (quasi il 45% degli investimenti di portafoglio italiani), con una quota dei Paesi a opacità medio-alta del 30% circa e specificamente dei "paradisi societari" del 15% del totale. L'evoluzione temporale dei flussi ne mostra la scarsa sensibilità al ciclo economico: dopo il 2008 i bonifici con l'estero mostrano una significativa contrazione, che si verifica in misura assai più contenuta con i Paesi a rischio e quasi per nulla con quelli ad alta opacità"

La comprensione delle nuove dinamiche che sottendono l'espansione delle organizzazioni criminali hanno spinto negli ultimi anni ad aumentare la collaborazione fra le autorità italiane e sammarinesi su questo particolare fenomeno e ad iniziare anche uno scambio di esperienze su questo singolo settore di attività.



Nuove tipologie di reato

La Commissione ha avuto modo di rilevare come, oltre ai reati associati all'attività delle organizzazioni criminali organizzate ed a quelli commessi dall'impiego di risorse economiche provenienti da attività illecite immesse nel canale tradizionale, iniziano a manifestarsi segnali, anche nella Repubblica di San Marino, di nuove tipologie di reati, che, se commessi in forma organizzata rientrano a pieno titolo nelle sfere di attività della Commissione.

Vi sono in questo ambito evidenze sulla transnazionalità dei reati e della capacità delle organizzazioni criminali di sfruttare le giurisdizioni che hanno sistemi normativi non molto sviluppati in alcuni settori.

Lo studio: "Digesto di casi di criminalità organizzata" pubblicato dall'ENOC (Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine) nell'ottobre 2012 identifica chiaramente le nuove tipologie di reato sulle quali occorre innalzare il livello di guardia:

- **REATI AMBIENTALI;**
- **TRAFFICO DI BENI CULTURALI;**
- **CYBERCRIME.**

Lo studio evidenzia come: *"Nuove ed importanti caratteristiche di questi reati "emergenti" potrebbero sollecitare l'adozione di specifiche misure di intervento, le peculiarità di tali reati e le prospettive specifiche di contrasto non impongono necessariamente una netta separazione tra questi ed altri tipi di reati di criminalità organizzata"*

I casi riportati ed analizzati nel documento dell'ENOC confermano che: *"I metodi d'indagine e di perseguimento penale, utilizzati per contrastare i reati di criminalità organizzata più tradizionali, possono essere appropriatamente e fruttuosamente applicati anche ai "nuovi" reati, se commessi in forma organizzata."*

A tale proposito la Commissione rileva come l'attività della sezione Interpol San Marino, la collaborazione con autorità sovranazionali di settore, l'adozione di opportuni strumenti giuridici, la realizzazione di programmi di formazione per le autorità preposte alla prevenzione delle attività criminose, sono elementi strategici per avere percezione e prevenire queste nuove forme di criminalità.

La costante evoluzione di questa tipologia di reati è sintetizzata sempre nello studio ENOC "Digesto di casi di criminalità organizzata" che rileva come:

"Le prospettive sulla criminalità organizzata che si evincono dai casi presentati nel Digesto rivelano un alto grado di diversità e novità che esclude, in un certo senso la possibilità di identificare qualsiasi archetipo rigido e/o coerente. Due dinamiche intervengono in tale ambito:

- *nuovi tipi di condotta che sono attuate, o per la loro natura criminosa richiedono di essere attuate in forma di criminalità organizzata;*
- *esistono molteplici e diversi modelli organizzativi, suscettibili di rapida evoluzione.*

La prima dinamica si collega all'assunto che i gruppi criminali sono opportunisti: passano facilmente da un crimine all'altro per trarne un utile operativo o maggiori vantaggi. I piani criminali messi a punto da gruppi criminali strutturati prevedono



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

sempre un 'passo successivo' per assicurare la continuità, garantire il successo e conseguire come fine ultimo il profitto. Significativamente, negli ordinamenti giuridici nazionali in cui le misure di diritto penale di contrasto al crimine organizzato sono incentrate sul reato di "associazione per delinquere", la giurisprudenza e la dottrina spesso evidenziano che i piani criminosi dei gruppi sono indeterminati, il che è necessario - nella maggior parte dei casi - perché un gruppo rientri nella descrizione di reato "associativo". Oltre a quanto sopraindicato, talvolta le tradizionali fattispecie di reato acquisiscono una nuova e specifica caratterizzazione (ad esempio laddove gli autori di reato adottino un diverso modus operandi) che le trasforma in qualcosa di nuovo, in termini operativi, per le autorità di polizia e quelle preposte all'azione penale".



Il Contesto Economico

E' noto che le organizzazioni criminali interagiscono con l'economia locale prevalentemente per due ragioni: da un lato, per occultare i proventi delle loro attività illecite attraverso operazioni di riciclaggio del denaro utilizzando il sistema finanziario; dall'altro, interagendo direttamente con l'economia locale inserendosi, anche attraverso le leve di cui dispongono, in investimenti o attività economiche ad alto rendimento.

E' evidente che un'economia che presenta elementi di fragilità, i quali si riflettono sulla profittabilità e la stabilità/solidità delle imprese rappresenta un fattore di rischio da monitorare attentamente: la capacità delle organizzazioni criminali di instaurare rapporti con imprenditori "sani" e incensurati attraverso i quali sviluppare attività funzionali ai propri interessi aumenta col crescere dell'instabilità economica degli imprenditori, i quali, a fronte di fabbisogni di liquidità oppure a causa di un'elevata esposizione debitoria, potrebbero cadere più facilmente nell'errore, anche inconsapevole, di avviare rapporti con tali organizzazioni. Appare quindi utile una breve disamina dell'evoluzione del contesto economico generale del Paese al fine di poterne tenere conto nella determinazione delle sue vulnerabilità, e dall'altro, nell'approfondimento dei fenomeni rilevati.

La Repubblica di San Marino versa oggi in una condizione economica di recessione dovuta alla concomitanza di molteplici fattori, esogeni ed endogeni, che dal 2008 in poi hanno inciso negativamente sulle performance di sistema:

- La crisi economica internazionale ha contratto la domanda di beni e servizi nei paesi dell'area euro riducendo di conseguenza il mercato estero di diversi operatori sammarinesi;
- La pressione della comunità internazionale tesa a richiedere a tutti i paesi un più fattivo impegno nella cooperazione fiscale internazionale, ha comportato per San Marino il venir meno di due rilevanti elementi di attrattività degli investitori esteri: il segreto bancario e l'anonimato societario¹;
- Lo "scudo fiscale italiano" del 2009, per favorire il rimpatrio di capitali, ha comportato un decremento della raccolta bancaria del sistema finanziario sammarinese e inciso negativamente sulle performance reddituali degli operatori bancari;
- Le misure del c.d. "Decreto Incentivi" italiano, atte a tracciare le operazioni commerciali ai fini Iva con operatori di paesi inseriti a vario titolo nelle c.d. "Black List" fiscali, hanno di fatto comportato una forte riduzione delle esportazioni verso l'Italia e determinato in alcuni casi anche il trasferimento all'estero di imprese sammarinesi;

¹ Global financial crisis has put an end to the tax and bank secrecy model around which San Marino built its substantial wealth, bringing about a large outflow of non-resident deposits and a sharp (and ongoing) economic contraction. While San Marino managed to avoid a full blown crisis thanks to buffers accumulated during good times, it is confronting sizable financial and fiscal challenges while trying to reinvent itself on a more open and transparent basis (FMI: STAFF REPORT FOR THE 2013 ARTICLE IV CONSULTATION).



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

- Il contenzioso con la Repubblica Italiana sul tema della residenza fiscale e in particolare della "estero-vestizione" hanno scoraggiato l'ingresso di nuovi investitori nel Paese ed in alcuni casi hanno comportato la cessazione di imprese operanti in territorio;

sul fronte prettamente interno:

- Dopo il rilevante fenomeno evolutivo dei vari comparti economici durante gli anni '90, l'evoluzione del modello economico sammarinese si è fermata nel corso degli anni 2000 determinando una sorta di rigidità del sistema; il mancato sviluppo di una economia maggiormente diversificata, ha acuito gli effetti della crisi con particolare riferimento agli effetti derivanti dalla crisi dell'Italia²;
- L'eccesso di offerta del settore immobiliare, determinato da un periodo di proliferazione degli investimenti in immobili durante il decennio 1998 - 2008, ha determinato un sostanziale "fermo" del mercato con impatti negativi sulle imprese del settore ed a cascata, sul comparto finanziario esposto verso le imprese investitrici;
- Il rapido sviluppo del sistema finanziario, dal 1999 ad oggi, sia nel numero dei soggetti autorizzati che nell'ammontare delle masse intermedie/gestite, non adeguatamente accompagnato da un'altrettanta rapida revisione ed implementazione delle norme di vigilanza a salvaguardia del sistema, ha portato, in alcuni casi, a criticità nelle gestioni di aziende del settore, tradottesi poi in provvedimenti di rigore che hanno ridotto significativamente ad oggi il numero degli operatori.

I suddetti fenomeni si sono tradotti in una contrazione del numero complessivo delle imprese operanti, del Prodotto Interno Lordo (PIL) e in un incremento della disoccupazione come meglio indicato nell'allegato (D).

Un ulteriore elemento di valutazione in controtendenza rispetto alle dinamiche sin qui esaminate riguarda il fattore demografico. Se da una parte infatti i numeri dell'economia sono in contrazione, dall'altra si rileva come gli indicatori demografici dimostrino una costante crescita di residenti in territorio. Tale fenomeno assume rilevanza in modo particolare nell'esame dell'adeguatezza dei presidi di contrasto ai fenomeni criminali: al crescere della popolazione residente aumenta parimenti la necessità di potenziamento delle risorse umane e tecnologiche in dotazione alle autorità di pubblica sicurezza.

² Per via della scarsa diversificazione nei vari settori tradizionali la crisi ha coinvolto la maggior parte delle imprese e in via generale gli effetti negativi non sono stati attenuati da performance positive di altri settori.



Evoluzione normativa dal 2008

La Repubblica di San Marino, in virtù delle sue esigue dimensioni territoriali, ha sempre potuto beneficiare - dal dopoguerra ad oggi - del vantaggio del controllo del territorio da parte delle proprie autorità e dei suoi cittadini. Una società gelosa della propria indipendenza e come tale refrattaria ad ingerenze esterne, benché aperta agli scambi economici, ha sempre posto estrema attenzione nei confronti di chi dall'esterno veniva ad avviare attività economiche. Grazie a questa particolare attenzione il nostro Paese aveva potuto beneficiare di uno sviluppo economico proporzionato alle esigenze della propria cittadinanza, monitorando attentamente la propria economia al fine di evitare infiltrazioni malavitose.

E' a partire degli anni '90 che si assiste ai primi fenomeni in cui alcuni imprenditori sammarinesi iniziano ad effettuare operazioni di interscambio con operatori esteri, i quali si relazionavano con ditte sammarinesi con l'intento di evadere le imposte dei paesi di appartenenza, nella maggior parte dei casi l'Italia. Fenomeni che consentivano a questi operatori di conseguire un ingiusto profitto a causa della scarsa attenzione con cui le autorità tributarie di quel paese esaminavano gli scambi di informazione continui provenienti da San Marino attraverso il cd. "Listing".

In questo stesso periodo la Repubblica, nel tentativo di supportare lo sviluppo della propria economia, autorizza la concessione di nuove banche e poi, sino a circa il 2007, di diverse società finanziarie.

Contestualmente si assiste all'adozione della prima legge finalizzata a contrastare i rischi di riciclaggio (Legge 123/1998, che con la legge 28/2004 viene implementata per l'adeguamento della normativa sammarinese agli standard internazionali dell'epoca). Purtroppo, le modifiche normative non ottengono l'applicazione/implementazione auspicata dal legislatore a causa della mancata adozione, da parte degli organismi competenti, delle disposizioni attuative previste dall'articolo 8 ai fini dell'effettività della adeguata verifica da parte dei soggetti designati.

Sempre nello stesso contesto temporale viene adottata la nuova normativa in materia societaria che, tra i suoi fini, mirava alla liberalizzazione dell'iniziativa economica in territorio sammarinese anche in favore di soggetti non residenti. In altri termini, si assiste al passaggio da un regime concessorio, con finalità di vaglio preventivo delle richieste di avvio di iniziative imprenditoriali in San Marino, ad un sistema che parificava i residenti ai non residenti. Ad onor del vero, va aggiunto che il regime concessorio del periodo antecedente aveva perso parte delle sue finalità di prevenzione a causa della disponibilità da parte di sammarinesi compiacenti, sempre più ricorrente nel tempo, a prestare il proprio nome per aggirare i vincoli concessori.

E' questo il contesto temporale in cui le peculiarità normative sammarinesi e la sua appetibilità fiscale iniziano ad essere conosciute fuori territorio e San Marino assiste ad uno sviluppo economico senza precedenti nella sua secolare storia. Sviluppo che tuttavia non è adeguatamente supportato dallo sviluppo normativo e dal potenziamento del sistema dei controlli.

Di qui i primi fenomeni di infiltrazione di organizzazioni malavitose di vario genere, che utilizzano il sistema bancario e finanziario sammarinese per schermare



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

proventi di operazioni illecite e società di diritto sammarinese per attività della stessa natura. Fenomeni che, per assurdo, si sono acuiti proprio quando le autorità ed i media italiani hanno iniziato ad additare la Repubblica di San Marino come "il paradiso fiscale dall'impenetrabile segreto bancario". Le denunce mediatiche e l'introduzione di più rigide norme sulla circolazione dei contanti negli altri paesi, hanno finito per rendere il sistema sammarinese apparentemente più appetibile di altri per svolgere operazioni economiche illecite.

Inutile dire che il segreto bancario non è mai stato impenetrabile e che San Marino non è mai stato un paradiso fiscale, bensì un paese con una imposizione fiscale inferiore a quella italiana ma in linea con quelle di molti altri Stati.

Ma il danno reputazionale era ormai inevitabile ed irreparabile, così come l'incapacità del sistema sammarinese di assicurare l'adeguato controllo del territorio e dell'economia.

La reazione sammarinese, attraverso politiche di contrasto adeguate a scongiurare i fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, inizia a concretizzarsi a partire dal 2008, quando, prescindendo dalle difficoltà di trovare maggioranze disponibili ad abbandonare quelli che erano i precedenti asset di sviluppo economico, il Consiglio Grande e Generale adotta i primi due interventi normativi utili ad avviare il processo di inversione di tendenza:

- 1) La nuova normativa antiriciclaggio 92/2008, costantemente migliorata ed implementata, al punto che San Marino dispone oggi di una normativa antiriciclaggio tra le più evolute ed efficaci;
- 2) Istituzione A.I.F. Agenzia di Informazione Finanziaria con Legge 92/2008 e Decreto Delegato 135/2008;
- 3) L'istituzione dell'Ufficio di Controllo e Vigilanza sulle Attività Economiche (UCVAE) e dell'Ufficio Centrale di Collegamento (CLO) di cui alla Legge 95/2008, finalizzati a costituire autorità competenti per il monitoraggio, il controllo amministrativo delle attività economiche e lo scambio di informazioni con omologhe autorità estere.

Nella successiva Legislatura, il processo di trasformazione dell'economia sammarinese, grazie all'ausilio di tutte le forze politiche, passa attraverso importantissimi provvedimenti normativi, sia nell'ambito della trasparenza delle attività economiche che nella prevenzione dei reati, tra i quali importanti modifiche all'ordinamento penale, anche processuale, finalizzate alla collaborazione ed allo scambio di informazioni con le autorità amministrative, giudiziarie e di polizia estere.

a) Sulla trasparenza dei settori economici possiamo ricordare:

- 1) La Legge 100/2009 "Disposizioni in materia di detenzione e di trasferimenti delle azioni al portatore delle società anonime" che vieta la circolazione delle azioni al portatore attribuendo ai notai il dovere di censire la proprietà delle azioni al portatore, al fine di rendere efficaci gli obblighi di adeguata verifica e di consentire in ogni momento alle autorità preposte di prendere conoscenza dell'identità dei soci e la tracciabilità degli assetti societari.
- 2) Il Decreto Legge n. 154 del 2009 sulla abolizione dei titoli azionari al portatore; il Decreto Legge n. 136 del 2009 sull'abolizione dei libretti di risparmio al portatore; l'art. 25 del Decreto Legge n. 98 del 2013 sulla



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

- estinzione *ex lege* dei rapporti sui quali non sia stata ancora eseguita l'adeguata verifica;
- 3) La LEGGE 5/2010 con la quale il segreto bancario viene ulteriormente limitato per assumere efficacia solo in ambito civilistico;
 - 4) La Legge 98/2010 "Disposizioni per la conoscibilità degli assetti proprietari effettivi delle società di diritto sammarinese" con la quale si procede alla cancellazione dalla legge sulle società della tipologia societaria anonima imponendone la trasformazione in società per azioni e si istituiscono l'archivio delle partecipazioni fiduciarie, nonché i registri dei soci delle società e di tutte le persone giuridiche a disposizione delle Autorità giurisdiziarie e di controllo;
 - 5) I Decreti Legge n.150/2010, n.162 /2010 e n.179/2010 con i quali la Legge sulle società viene modificata al fine di individuare requisiti di onorabilità in capo a soci ed amministratori di attività economiche, nonché per inibire l'avvio di nuove attività a coloro che hanno subito precedenti atti amministrativi finalizzati ad impedire la continuazione di attività economiche ritenute in contrasto con gli interessi della Repubblica.
 - 6) Il Decreto Legge 36/2011 (ratifica del Decreto Legge 190/2010) finalizzato all'introduzione di misure di adeguamento agli standard internazionali in materia di cooperazione fiscale attraverso lo strumento dello scambio di informazioni, che prevede, fra le altre novità, l'allargamento ed il potenziamento dei poteri del CLO e la disciplina delle forme di collaborazione dello stesso con le altre autorità sammarinesi.
- b)** Sul fronte penale, tra gli innumerevoli interventi normativi vanno ricordate:
- 1) L'introduzione della normativa in materia di regolamentazione delle intercettazioni di cui alla Legge 98/2009 e successivo regolamento di cui al Decreto Delegato 178/2009;
 - 2) La normativa sulla responsabilità delle persone giuridiche introdotta con Legge 6 / 2010, modificata con Legge 99/2013;
 - 3) La Legge 99/2010 che introduce nel Codice Penale il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso e quello di falsa fatturazione;
 - 4) Il Decreto Legge 134/2010 ha il merito di: completare l'adeguamento del sistema sammarinese agli standard internazionali in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, con un'ulteriore implementazione e potenziamento della legge 92/20008; istituire la Commissione Tecnica di Coordinamento Nazionale; prevedere nuove e specifiche fattispecie di reato e di illecito amministrativo, di potenziamento del sistema di confisca e di sequestro preventivo e probatorio;
 - 5) La Legge n° 151/2012 " Disposizioni per contrastare la criminalità organizzata" che introduce inasprimenti di pena, limitazioni di garanzia e speciali prerogative istruttorie per le ipotesi di reati a connotazione mafiosa;
 - 6) Un'ulteriore ed importante implementazione del sistema penale, sostanziale e processuale, con diretti effetti finalizzati a contrastare e dissuadere i pericoli di infiltrazione mafiosa, è stata introdotta con la Legge 100/2013. Questa Legge ha il merito di aver innovato il sistema dei sequestri e della confisca,



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

introdotto – per ipotesi di reato particolarmente complesse - la possibilità di svolgere l'attività inquirente attraverso un pool di Commissari della Legge, ma soprattutto di aver previsto nell'ordinamento penale sammarinese – nelle fattispecie di riciclaggio - la punibilità dell'autore del reato presupposto (c.d. "autoriciclaggio");

- 7) Infine la ratifica di Convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di assistenza giudiziaria internazionale e di estradizione, e l'approvazione della legge che disciplina l'estradizione (Legge n. 41 del 2014)

Sempre in ambito penale vanno ricordati pure altri interventi normativi di primaria importanza ai fini dell'adeguamento del sistema sammarinese agli standard di collaborazione internazionale, necessari per il contrasto dei fenomeni mafiosi, tra i quali le modifiche della normativa in materia di Rogatorie Internazionali, attive e passive, di cui alle Leggi 104/2009 e 128/2010. Infine, l'adesione da parte di San Marino alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata Transnazionale sottoscritta a Palermo nel 1990 che apre le porte ad accordi in materia di scambi e sinergie internazionali tra Autorità Giudiziarie e di Polizia come - in particolare - l'Accordo di collaborazione tra il Governo di San Marino ed il Governo italiano sulla Cooperazione per la prevenzione e la repressione della criminalità .

La Commissione desidera ricordare in particolare importanti provvedimenti legislativi ed atti amministrativi tramite cui sono stati creati organismi attivi nella lotta e contrasto alla criminalità organizzata, come l'Interpol, il Nucleo Antifrode, la Commissione Consiliare per il Fenomeno delle Infiltrazioni della Criminalità Organizzata e l'Osservatorio sulle Mafie. Più recentemente – nell'ultimo semestre - sono state approvate la Legge per il contrasto del falso monetario e la Riforma Tributaria che contempla il reato di evasione fiscale ed utili strumenti normativi al lavoro delle forze dell'ordine. Le evoluzioni normative adottate da San Marino in questi ultimi anni hanno avuto un ruolo importante nella collaborazione giudiziaria internazionale. Sempre più spesso si può constatare che in operazioni di contrasto alla criminalità portate avanti da autorità estere è presente una fattiva collaborazione delle nostre autorità; se non addirittura – come verificatosi in alcuni casi – le indagini sono nate da segnalazioni provenienti da San Marino.



I Fenomeni riscontrati

E' già stato ricordato come i primi segnali dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali nella Repubblica di San Marino risalgono agli anni '90 e ai primi anni 2000. Sono di quegli anni i processi conclusi dal nostro Tribunale per reati di truffa ai danni dello Stato (sammarinese, italiano e anche della CEE) perpetrati, attraverso frodi finalizzate all'evasione dell'IVA ed alla illecita percezione dei contributi comunitari, da parte di operatori sammarinesi con la complicità di soggetti provenienti da regioni italiane nelle quali è notoriamente radicata la criminalità organizzata (Campania e Puglia). Il settore merceologico privilegiato per le frodi era quello alimentare (olio, burro, latte in polvere, zucchero, carni, ecc..) e successivamente ai liquori). Le indagini hanno permesso di istruire procedimenti dibattimentali conclusi, alcuni con condanne, altri - purtroppo - con la dichiarazione di prescrizione del reato (vicenda relativa all'import/export del burro e quella nota come *Long Drink*).

Come emerge dagli atti di indagine e dagli atti processuali, si sono formate vere e proprie organizzazioni finalizzate a porre in essere triangolazioni tra imprese per realizzare le c.d. "frodi carosello", nelle quali spesso si è riscontrata la presenza di un operatore economico sammarinese.

Tant'è che il 15 dicembre 1993, nel procedimento penale n. 38 del 1992 il dott.L. Emiliani scriveva:

"resta da rilevare - come più volte l'inquirente ha scritto, nelle finali contestazioni riguardanti vicende che mostrano corposi motivi di assonanza con quelle oggetto della presente causa - che più diligenza e senso di responsabilità a tutti i livelli dello Stato, controlli più penetranti e più attente verifiche avrebbero potuto evitare il coinvolgimento della Repubblica in episodi di malaffare organizzato e la penetrazione di elementi criminali in San Marino. In particolare, il controllo delle merci importate ha dato luogo a numerose indagini svolte da questa autorità giudiziaria con la piena collaborazione degli stessi organismi incaricati del controllo. Sono venute alla luce lacune gravissime: ingenuità, leggerezza, scarsa professionalità, ma soprattutto inefficienze dovute in massima parte a scelte di metodo operate al vertice della Pubblica Amministrazione. Si è voluto un controllo "leggero" - e così comunque è stato il controllo - e questo ha aperto la strada ad abusi sempre più gravi e al radicarsi di connivenze tra imprenditori locali di infimo ordine e organizzazione criminose straniere, devastanti per l'immagine della Repubblica. Alla fine si è venuta formando un'imprenditoria parassitaria, del tutto marginale ma assai agguerrita, contornata da professionisti compiacenti, mediatori e profittatori, faccendieri. Anche nella presente causa dobbiamo aggiungere che senza l'intervento interessato di faccendieri e politici, vicende come questa non sarebbero state possibili: imprenditori improvvisati e inconsistenti, in realtà falsi imprenditori come [l'imputato] non sarebbero arrivati a profittare a tal punto della Repubblica; galantuomini come [altro imputato] non avrebbero trovato terreno di pascolo".

Per tentare di costruire una mappa aggiornata della presenza delle organizzazioni criminali nella Repubblica di San Marino è limitativo fondare l'attività di analisi esclusivamente sulle risultanze delle inchieste giudiziarie già concluse, su quelle che ancora sono in fase istruttoria o su notizie apparse sugli organi di informazione. I fatti a cui si riferiscono le inchieste o le informazioni giornalistiche, sono spesso collocabili



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

temporalmente in periodi passati, mentre è chiaro come le organizzazioni criminali, nel tempo, rivolgano le proprie attenzioni verso nuovi settori dell'economia. Non solo, anche i gruppi di interesse non sono gli stessi conosciuti qualche anno fa. Per meglio analizzare la situazione attuale, è, quindi, necessario affiancare ai dati emersi dalle inchieste giudiziarie, quanto affiora dal lavoro svolto dalle forze di polizia italiane e, soprattutto, gli elementi raccolti con l'attività di monitoraggio del territorio svolto dalle nostre forze dell'ordine.

Esaminando i contenuti della Relazione del Magistrato Dirigente e delle audizioni dei responsabili dei corpi di Polizia e delle Autorità di controllo, nell'ambito dei quali è stata presa in considerazione l'attività svolta sul territorio, emerge, come si è già affermato in precedenza, che San Marino non è paese di mafia. Ma, come accade per le realtà limitrofe, è territorio fertile per gli affari delle organizzazioni criminali. In altre parole si può affermare con certezza che non ci sono organizzazioni criminali nostrane operanti sul territorio sammarinese.

Si rileva, invece a più riprese, la presenza sul territorio della Repubblica di soggetti appartenenti o riconducibili a varie organizzazioni criminali: campane, calabresi, pugliesi, siciliane, cinesi e russe. Tutte interessate allo svolgimento di attività imprenditoriali ed al sistema bancario e finanziario, le quali hanno come scopo principale il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite.

Nel periodo preso in considerazione nelle Relazioni del Magistrato Dirigente emerge chiaramente come siano cambiati, nel corso degli ultimi 2 o 3 anni, i settori dell'economia sammarinese interessati da questo fenomeno e come le diverse organizzazioni malavitose orientino i propri interessi.

Va ribadito che se fino a qualche anno fa il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite avveniva direttamente nel nostro sistema bancario, attraverso il deposito di ingenti quantità di denaro contante, con l'apertura di semplici libretti al portatore o apertura di c/c, complice anche l'iniziativa di funzionari accondiscendenti e un sistema di controlli non all'altezza del proprio compito, oggi, come si è già riportato, l'introduzione di misure legislative a tutela del sistema, una maggiore consapevolezza del proprio ruolo e la responsabilizzazione degli operatori, hanno creato le condizioni favorevoli affinché il fenomeno resti confinato entro limiti fisiologici. Il numero delle segnalazioni di anomalie, effettuate dagli operatori del sistema bancario e finanziario, sono più frequenti e puntuali e questo rende l'attività delle Autorità di controllo molto più efficace ed incisiva.

Si evidenzia che nell'utilizzo del nostro sistema bancario e finanziario sono attivi soggetti legati ad organizzazioni criminali cinesi con la movimentazione di grosse quantità di denaro contante, proveniente da traffici illeciti.

Anche la 'ndrangheta sembra interessarsi del nostro sistema bancario e finanziario. E' quanto emerge anche dall'ultima vicenda legata all'inchiesta "Tibet" che ha coinvolto Giuseppe Vinciguerra ritenuto il boss della 'ndrina brianzola Giuseppe Pensabene, amministratore della SB Immobiliare, operante a San Marino. Questo soggetto in buoni rapporti con altri personaggi cinesi, sembra abbia movimentato diverse decine, se non centinaia di milioni di euro, provenienti da traffici illeciti, anche attraverso finanziarie sammarinesi.

Nell'aprile 2013, con l'operazione Titano, che ha portato all'arresto di 24 appartenenti al clan camorristico dei Casalesi è stato scoperto, nell'ambito delle indagini svolte dalla



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

DDA italiana, un giro di denaro sporco che transitava attraverso una finanziaria sammarinese. Questa, con operazioni di finanziamento garantiva il riutilizzo di denaro ad imprese operanti nelle zone limitrofe dell'Emilia Romagna e delle Marche in mano alla stessa organizzazione.

Il nostro sistema bancario e finanziario è stato utilizzato, per il riciclaggio di denaro sporco, anche da personaggi che non necessariamente sono riconducibili o affiliati ad organizzazioni criminali di stampo mafioso o camorristico. E' il caso Stolder, per il quale fu emessa una ordinanza di custodia cautelare dal G.I.P. italiano, per vicende legate al riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite che coinvolgevano anche San Marino, per il quale è ancora da verificare l'appartenenza a clan di organizzazioni malavitose. Questo elemento non limita la pericolosità dei fatti accaduti, semplicemente rappresenta un altro aspetto dell'infiltrazione della criminalità organizzata nella Repubblica di San Marino, che è necessario saper leggere con precisione per poter dare risposte più efficaci per la loro prevenzione e repressione.

E' utile, a questo punto, fornire alcuni dati relativi all'azione di contrasto all'attività di riciclaggio di denaro sporco attraverso il sistema bancario e finanziario sammarinese. Nel triennio 2011-2013 sono state pronunciate sentenze, sia in primo grado che in appello che, oltre alla condanna di diversi soggetti coinvolti in operazioni di occultamento di denaro proveniente da operazioni illecite, ai fini del suo riciclaggio, hanno portato alla confisca di capitali per un ammontare superiore ai 5.000.000 di euro. Va aggiunto che, oltre alle confische che hanno consentito allo Stato di incamerare i suddetti 5.000.000 di euro, sono stati disposti provvedimenti per fini di confisca per importi di alcune decine di milioni di euro. Queste informazioni sono importanti per fare comprendere la preziosa attività che la magistratura sta svolgendo e sul lavoro della quale spesso vengono espressi giudizi sommari senza conoscere a fondo i risultati ottenuti.

Un altro ambito di interesse, nel quale è attiva la criminalità organizzata, questa volta quella pugliese, è il nuovo business legato alla green economy. Gli inquirenti italiani hanno ipotizzato che gli affiliati alla cosca Arena di Isola di Capo Rizzuto gestivano un parco eolico anche attraverso rapporti con una società sammarinese, .

Nel settore immobiliare viene segnalata la presenza, a San Marino, di soggetti affiliati alla camorra campana. La vicenda Fincapital, sulla quale la Magistratura deve ancora scrivere la parola fine, ne è un esempio emblematico. In questo filone rientrano anche denunce e rinvii a giudizio per corruzione di alcuni dipendenti dello Stato.

L'attività della criminalità organizzata è rivolta anche verso altri ambiti del sistema economico sammarinese: la produzione di falsa fatturazione, il traffico d'armi, il settore degli autonoleggi e barche, il settore del recupero crediti. Dalle indagini delle forze di polizia emerge che, non è sempre provata l'appartenenza o l'affiliazione dei soggetti coinvolti a clan camorristici, cosche mafiose o 'ndrine calabresi, in quanto in alcuni casi, hanno visto il coinvolgimento di personaggi che, in realtà, operavano in conto proprio, millantando l'appartenenza a famiglie malavitose importanti. In altri, invece, grazie alle indagini effettuate dalle forze dell'ordine, si è potuto verificare che la presenza di personaggi operanti rappresentava interessi di organizzazioni criminali.

Come si è già avuto modo di accennare, le mutate condizioni normative riguardo alla trasparenza del sistema bancario e finanziario e la crisi che sta vivendo il nostro sistema economico, hanno determinato lo spostamento degli interessi delle organizzazioni



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

criminali su altri settori del business a San Marino, finalizzati comunque al riciclaggio di denaro. Questo genere di affari ha richiamato nel nostro Paese, oltre ad appartenenti a consorterie criminali italiane, anche appartenenti a gruppi provenienti dall'est europeo. Molte aziende che operano nel nostro sistema economico stanno affrontando un periodo difficile per la contrazione del loro mercato di riferimento. L'impoverimento dei bilanci delle imprese nel contesto di una maggiore attenzione al merito creditori, imposto dalle normative di vigilanza sul settore bancario, hanno determinato una maggiore difficoltà di accesso al credito esponendo le imprese alla mancanza cronica di liquidità. Accade, quindi che, soprattutto nel settore delle attività commerciali operanti nel settore della ristorazione, alberghiero e turistico, ma anche nel settore delle aziende legate all'edilizia, le organizzazioni criminali si propongano per un sostegno finanziario agli imprenditori in difficoltà. Trattasi di soggetti solo all'apparenza senza legami o affiliazioni ad organizzazioni malavitose, i quali così riescono ad acquisire interessi, quote o la piena proprietà di imprese. Le grandi disponibilità di denaro permettono poi, a questi soggetti, di praticare prezzi che spesso non coprono neppure i costi di produzione di beni e servizi, praticando di fatto una concorrenza sleale nei confronti delle imprese sane che operano nello stesso settore di riferimento. Questo fenomeno, che parte dalla concessione del credito, si evolve con il controllo sostanziale dell'azienda, nella quale il vecchio imprenditore viene relegato al ruolo di prestanome.

A tale proposito si sottolinea come sia stato rilevato che l'ingresso nel nostro Paese di soggetti legati ad ambienti malavitosi, sia stato favorito in alcuni casi proprio da prestanome sammarinesi che, più o meno consapevolmente, si sono prestati a fare da paravento ai finanziatori provenienti dall'estero. E' una pratica molto pericolosa sia per il sistema, perché permette alla malavita di introdursi nel Paese con il vantaggio di operare con la copertura di persone conosciute in Repubblica, che per i prestanome stessi, in quanto nella maggior parte dei casi, finiscono essi stessi per diventare partecipi di organizzazioni criminali senza, spesso, averne avuto consapevolezza sin dall'inizio.



Analisi delle criticità e delle vulnerabilità del sistema

L'analisi delle emergenze risultanti dalla Relazione del Magistrato Dirigente - trasmessa alla Commissione Consiliare per il Fenomeno delle Infiltrazioni della Criminalità Organizzata il 13 maggio 2013 - e dai riferimenti del Tribunale e delle Autorità che la Commissione ha incontrato consentono di trarre alcune valutazioni.

Nonostante le efficaci iniziative di contrasto poste in essere negli ultimi anni, fra le quali l'istituzione dell'Ufficio di Controllo delle Attività Economiche e del Nucleo Antifrode - dalla cui attività sono scaturiti anche provvedimenti di revoca delle licenze di alcuni operatori economici (per esempio, quelli su alcuni autonoleggi) il rischio di infiltrazione malavitosa attraverso il tessuto imprenditoriale rimane consistente anche per effetto di criticità la cui risoluzione richiede, al di là dei fondamentali interventi normativi effettuati, l'implementazione di procedure operative e di controllo efficaci nel tempo.

Il rischio della costruzione di frodi tributarie, si è ridotto grazie alle nuove norme sulla trasparenza degli assetti societari, a quelle in materia di licenze e in ambito sanzionatorio tributario (fra le quali la legge che introduce il reato di falsa fatturazione e le nuove norme sanzionatorie contenute nella riforma tributaria), tuttavia, permangono alcune criticità nel meccanismo di riscossione della monofase unitamente alle procedure di visto telematico delle merci importate, le quali, non consentono un adeguato controllo sulle merci in entrata ed uscita dal nostro Paese. Tale vulnerabilità assieme ad alcune carenze nei controlli preventivi sulle compagini sociali e sugli esponenti aziendali delle società, potrebbero facilitare lo stabilimento di imprese senza alcun progetto imprenditoriale o di soggetti senza alcuna capacità economica e gestionale. Parimenti, una Pubblica Amministrazione burocratica ma non dialogante ed efficiente finisce per ostacolare le azioni di controllo preventivo e sull'operatività; professionisti in crisi per la riduzione delle occasioni di lavoro o che non hanno compreso l'ineluttabilità del cammino verso la trasparenza, continuano a rimanere vincolati ad un sistema ormai superato e stentano ad impiegare una nuova e più efficiente metodologia di selezione della clientela. Alcuni professionisti che hanno il primo contatto con il cliente, dovrebbero svolgere un'analisi più accurata dello stesso non accontentandosi anche in sede di adeguata verifica, di un approccio formale-burocratico che li ponga al riparo dalle sanzioni per la violazione della normativa antiriciclaggio. Si osserva che solo con la partecipazione attiva dei professionisti, anche eventualmente con la creazione di una banca dati gestita con gli Ordini professionali, sarebbe possibile sradicare la pernicioso prassi del ricorso a prestanome, che ad oggi, non pare del tutto cessata.

A parte le caratteristiche sistemiche come la monofase e il visto telematico, ciò che è entrato definitivamente in crisi è un modello di sviluppo economico incompatibile con la trasparenza, crisi che non è accompagnata da una parallela evoluzione degli operatori e della Pubblica Amministrazione. Quanto riferito dalla Sezione Visto Merci della Guardia di Rocca e dall'Ufficio di controllo sulle attività economiche è emblematico: soggetti presenti in società revocate sono riusciti ad aprire nuove società, magari in altri settori, ma con le stesse modalità operative e sempre attraverso prestanome.



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Anche la Pubblica Amministrazione è rimasta legata a vecchie logiche e non ha assecondato il percorso verso la trasparenza: gli approcci burocratici e formali consentono agli uffici di continuare a lavorare in maniera settoriale onde evitare di essere coinvolti in problematiche che potrebbero richiedere assunzioni di responsabilità alla quale non sono abituati. Anche le procedure amministrative per la costituzione di attività economiche, almeno sino alla recentissima riforma di cui alla Legge 40/2014, potevano favorire la penetrazione di soggetti criminali: la società, infatti, nasceva con l'iscrizione nel registro tenuto dalla Cancelleria a seguito di un "controllo formale" (decreto delegato 46/2011), spettando al notaio la verifica dell' "adempimento delle condizioni previste dalla legge". A fronte dell'iscrizione, la società, per poter operare doveva ottenere la licenza d'esercizio: si creava, così, una "zona grigia", fra l'iscrizione e l'ottenimento della patente di esercizio, nella quale la operare non poteva operare legalmente ma poteva esibire all'estero il certificato di vigenza che attestava la sua esistenza. Spesso si è riscontrato che è stato sufficiente tale certificato per legittimare rapporti contrattuali con terzi, prodromici ad attività delittuose. A ciò si aggiunga che il codice operatore economico veniva attribuito prima del rilascio della licenza così che la società poteva emettere fatture e dunque approfittare di questa circostanza per compiere attività illecite prima del rilascio della licenza. Quanto evidenziato dall'Ufficio di controllo e vigilanza sulle attività economiche in relazione alla rapida cessazione di società che emettono fatture per importi considerevoli, ha questa spiegazione.

La Legge 40/2014 ha razionalizzato il procedimento amministrativo e ridotto le vulnerabilità sopra descritte. Restano, tuttavia, da implementare anche dati che permettano di individuare gli indici di anomalia, come assetti logistici ed organizzativi incoerenti con la tipologia dell'attività svolta, in modo di indirizzare tempestivamente l'azione di accertamento e monitoraggio.

Un ulteriore elemento critico è costituito da alcune persistenti difficoltà per le autorità ed i professionisti di individuare correttamente il profilo dei soci e degli esponenti aziendali: il certificato penale generale e quello dei carichi pendenti – per altro non rilasciati da tutti i Paesi – non sono esaustivi perché tengono conto solo delle condanne e delle iscrizioni dei procedimenti pendenti che hanno superato la fase della segretezza. D'altra parte è anche noto che nessuna organizzazione criminale farà intervenire soggetti con precedenti penali, cosa che vanifica le intenzioni del legislatore. Sarebbe quindi necessario che la Pubblica Amministrazione potesse accedere alle informazioni di polizia non riservate o ai "data base" informativi (tipo Cerved) all'atto della iscrizione della società o della richiesta di licenza, superando l'attuale percorso rappresentato dalla produzione di certificati in favore di un attento monitoraggio fin dalle fasi iniziali dell'attività di società o imprese in modo da eliminarle tempestivamente, quando occorre, dal tessuto economico del Paese.

Si deve anche ricordare la necessità di rafforzare le norme penali volte a tutelare l'integrità del capitale sociale, essenziali per la tutela della stabilità del sistema economico e anche per discriminare le società sane da quelle con funzioni di schermatura e interposizione.

La costituzione di una società è subordinata alla prova che un patrimonio netto si sia formato sottoscrivendo le azioni, patrimonio che deve essere conservato nella sua integrità e risponde della quale i suoi amministratori debbano rispondere in caso di



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

fallimento. Perché ciò sia possibile, il capitale sociale deve essere presente al momento della costituzione, cosa che comporta un sistema di garanzie e di controlli sulla consistenza dei conferimenti. Ebbene, nonostante la presenza di norme civilistiche atte ad assicurare il versamento e l'integrità del capitale sociale, la violazione o l'elusione di tali disposizioni non comporta alcuna sanzione, salvo la responsabilità civile degli amministratori e dei sindaci verso i creditori.

La Relazione sullo stato della Giustizia relativa al 2003 riportava: *"accade con frequenza che i soci di società sammarinesi... dopo aver contratto debiti, soprattutto verso lo Stato a titolo di imposte e tasse non pagate, si rendano irreperibili lasciando la società non operativa - e con patrimonio inesistente - da estinguere"*. In quegli anni, infatti, e negli anni successivi, è diventato rilevante il fenomeno sommerso delle società che, non avendo effettuato investimenti, si sono indebitate e hanno chiuso l'attività senza passare attraverso la liquidazione: i costi sociali di queste operazioni sono stati ingenti, come è dimostrato dal lungo elenco di debitori verso lo Stato per crediti monofase non recuperabili. Molte di queste società sono state coinvolte in frodi fiscali.

Per quanto riguarda il sistema bancario e finanziario, l'analisi svolta da Banca Centrale evidenzia le emergenze riscontrate in questi anni.

I tentativi di penetrazione di esponenti della criminalità organizzata negli assetti proprietari delle società sono stati contrastati, a partire dal 2008, attraverso normative e controlli più intensi, favoriti anche dalla riduzione del numero degli operatori. La precedente proliferazione di società finanziarie, che svolgevano contemporaneamente attività fiduciarie in un sistema non adeguatamente regolato, ha permesso nel tempo l'utilizzo improprio di schermi per attuare o facilitare attività illegali.

Collegato con quest'ultima osservazione è il riscontro dell'utilizzo in passato del sistema bancario e finanziario da parte della criminalità per assicurare l'occultamento e la remunerazione dei proventi illeciti. Per molti anni, infatti, si è sostenuto che il deposito di denaro che sembrava provenire da evasione fiscale costituiva una operazione lecita non punita penalmente a San Marino, con la conseguenza che il segreto bancario non poteva essere superato anche in sede di assistenza giudiziaria internazionale. Tale approccio ha finito per determinare un abbassamento del livello di guardia da parte degli operatori che ha comportato, insieme alla crisi di liquidità che ha investito molti di essi, una resistenza anche verso l'effettiva applicazione della normativa sulla adeguata verifica. Ancora oggi, nel corso delle indagini, si riscontrano talvolta percorsi di tipo formale-burocratico (compilazione dei moduli e copia dei documenti identificativi) in assenza di valutazioni approfondite di quanto dichiarato dal cliente; allo stesso tempo, l'identificazione del titolare effettivo appare talvolta limitata, tant'è che sono stati riscontrati casi di accensione di rapporti a soggetti interposti che schermano il titolare effettivo. L'utilizzo del contante, sebbene diminuito, è valutato ancora troppo elevato da Banca Centrale, come pure il volume dei bonifici in transito.

Da quanto scritto si evince che, complessivamente, il sistema economico-finanziario - per le ragioni più diverse - non ha immediatamente proceduto ad effettuare il cambio culturale che le recenti riforme (a partire dalla legge n. 92 del 2008) impongono per essere effettive e portare benefici.



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Prevenzione e repressione devono operare di pari passo, al fine di educare gli operatori ad agire in un contesto di trasparenza e di reale concorrenza. Purtroppo – almeno per quanto concerne il contrasto al riciclaggio – la prevenzione si è rivelata non pienamente efficace e la repressione è intervenuta spesso tardivamente.

Si è osservato che solo in pochi casi le segnalazioni pervenute in Tribunale hanno riguardato i soggetti designati mentre nella maggioranza dei casi hanno riguardato i clienti. In alcuni casi le segnalazioni da parte dei soggetti designati sono avvenute solo dopo che Banca Centrale li aveva sottoposti a provvedimenti di rigore, o comunque dopo che le cronache giornalistiche avevano riferito di indagini estere, e vi sono situazioni in cui, nonostante la gravità dei comportamenti, le segnalazioni non sono pervenute affatto.

Per l'efficienza del contrasto è necessaria l'azione sinergica di tutte le Autorità e la loro capacità di fare "sistema", condizione che non sempre viene soddisfatta. Pare, talvolta, che ciascuna di esse si ponga in concorrenza con le altre o tenda ad ascrivere alle altre le ragioni di eventuali insuccessi o del mancato intervento. E' evidente che tutto ciò si rivela estremamente dannoso perché, oltre a pregiudicare l'azione di contrasto, può produrre conseguenze anche all'atto delle valutazioni da parte degli organismi internazionali.

Le Autorità sembrano comportarsi in maniera autoreferenziale e nessuna di esse è abituata ad individuare – secondo criteri oggettivi – le priorità e a discutere dell'attività svolta, assumendosi le responsabilità delle scelte. Le conseguenze è la mancanza di un quadro completo delle problematiche e non esistono scelte condivise. Anche questi aspetti costituiscono elementi di criticità del sistema.

Un altro aspetto preoccupante riguarda lo scambio di informazioni a livello nazionale. Permangono molte criticità, conseguenti alla mancanza di dialogo tra le diverse banche dati, all'assenza di un'unica banca dati comune fra le Forze di Polizia, alla scarsa conoscenza da parte delle singole Autorità della disponibilità di alcuni dati presso la Pubblica Amministrazione, ad atteggiamenti di tipo "proprietario" sulle informazioni: si ribadisce la necessità di un'organica ricognizione e riorganizzazione del sistema informativo, in assenza del quale non è ipotizzabile un'efficace azione di contrasto, soprattutto preventiva.

Sempre sullo scambio di informazioni e in vista dell'auspicabile rettifica dell'Accordo sottoscritto in materia di collaborazione fra le forze di polizia con l'Italia, è indispensabile un'adeguata formazione del personale proposto: condividere informazioni di interesse reciproco tutelando in primo luogo le indagini interne e rispettando i differenti ruoli delle Autorità coinvolte.

E' stato più volte rappresentato, per esempio nelle Relazioni sullo stato della Giustizia destinate al Consiglio Grande e Generale, che nell'attuale contesto è necessario ripensare al funzionamento e ai rapporti tra le Autorità e gli uffici preposti al contrasto alla criminalità: e tale considerazione conserva piena validità. Si ha spesso la sensazione, per esempio, che le segnalazioni all'Autorità Giudiziaria siano effettuate a scopi difensivi, senza gli approfondimenti volti ad identificare seriamente i comportamenti che possono costituire una *notitia criminis*.



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Nella Relazione sullo stato della Giustizia relativa al 2011 è scritto che:
"l'esperienza consente di formulare alcune osservazioni al fine dell'efficacia dell'azione repressiva, soprattutto con riferimento alle segnalazioni provenienti dalla Vigilanza di Banca Centrale e dall'Agenzia di Informazione Finanziaria. Le segnalazioni sono spesso costituite dalla trasmissione dei rapporti ispettivi ovvero dalle analisi finanziarie compiute a seguito delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dai soggetti designati. Sovente non emergono fatti che possono integrare comportamenti penalmente rilevanti... tuttavia in applicazione della legge 17 giugno 2007 n. 93, la Cancelleria è tenuta a provvedere all'iscrizione del procedimento nel registro delle notizie di reato, con la successiva richiesta del Giudice Inquirente alla Vigilanza di Banca Centrale e all'Agenzia di Informazione Finanziaria di integrazione della documentazione pervenuta... tali Autorità, in ragione della loro organizzazione e delle loro risorse, richiedono per l'adempimento tempi che sono incompatibili con quelli della chiusura dell'istruttoria, così che sussiste il rischio dell'inutilità dell'attività svolta per l'obbligo di archiviazione. In tale situazione è evidente che l'Autorità Giudiziaria viene caricata di attività che non le competono: le investigazioni preliminari rientrano infatti nelle attribuzioni delle forze di polizia, atteso che non può essere attribuita alcuna delega alla polizia giudiziaria in difetto della notizia di reato. D'altra parte, Banca Centrale e AIF sono richieste a loro volta del compimento di attività che spesso non sono in grado di svolgere adeguatamente in ragione della loro professionalità, che è ovviamente differente da quella necessaria ad attendere ad indagini giudiziarie. Si tratta di una situazione idonea a creare un corto circuito estremamente pericoloso: l'Autorità Giudiziaria deve provvedere a colmare le lacune della segnalazione in vista della individuazione della notizia di reato e si rivolge alle Autorità che hanno fatto la segnalazione; queste non sono in grado di provvedervi adeguatamente, e comunque svolgono anche altri compiti che rendono i tempi di risposta incompatibili con i termini per la definizione dell'istruttoria. Vi è il rischio che quando gli approfondimenti pervengono, i termini di chiusura dell'istruttoria sono spirati ovvero che proprio a seguito degli approfondimenti si escluda la presenza di una notizia di reato, così che i provvedimenti vengono archiviati. Poiché i dati statistici sono indicativi dell'efficienza del sistema di contrasto, gli organismi internazionali valuteranno la situazione sicuramente in termini negativi. L'efficacia della strategia di contrasto al riciclaggio presuppone, infatti, che vi sia pari consapevolezza e pari impegno di tutte le Autorità coinvolte nell'esercitare i rispettivi ruoli istituzionali. Se il numero delle archiviazioni dei procedimenti penali originati a seguito delle segnalazioni è proporzionalmente elevato, si evidenzia un elemento di grave criticità nel sistema complessivamente inteso. Al fine di evitare gli esposti inconvenienti, restituendo a tutte le Autorità il proprio ruolo, è necessaria l'istituzione di una sezione specializzata delle Forze di Polizia, con competenza specifica per le indagini nelle materie sopra indicate, alle quali sia Banca Centrale che AIF possano effettuare le segnalazioni delle anomalie riscontrate affinché siano sviluppate le indagini, con denuncia all'Autorità Giudiziaria solo dei fatti che costituiscono notizie di reato. Una tale soluzione è anche raccomandata dagli esperti di Moneyval nel Piano d'Azione del settembre 2011 per migliorare il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: fare in modo che ciascuna delle Autorità preposte faccia fronte ai propri compiti istituzionali evitando forme di supplenza perniciose per la funzionalità e l'efficienza del contrasto".



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Questo era scritto nella Relazione sullo stato di Giustizia del 2011 ed è ancora un nodo irrisolto anche se la recente delibera del Congresso di Stato del 10 aprile 2013 n. 4 rappresenta un primo positivo segnale là dove recita: "il Congresso di Stato dà mandato al Consiglio di Dipartimento delle Forze di Polizia affinché individui funzionari di Polizia con attitudine allo svolgimento di indagini finanziarie, da sottoporre a formazione specifica, al fine di costituire un gruppo specializzato capace di svolgere investigazioni anche d'iniziativa. In particolare, tale gruppo specializzato dovrà sviluppare indagini finanziarie pro-attive parallele relative tanto al reato presupposto quanto al riciclaggio dei relativi proventi oltre che al finanziamento del terrorismo...".

Nella Relazione sullo stato della Giustizia per il 2010 era scritto: "*...in attuazione della Convenzione di Palermo del 15 novembre 2000 occorre introdurre una disciplina generale in materia di tecniche investigative speciali, con particolare riguardo alle operazioni sotto copertura (art. 20), già previste per le indagini che riguardano il riciclaggio, l'usura e il terrorismo (art. 15 della legge 26 febbraio 2004 n. 28) ma che devono essere estese ad altri reati. Si ricorda che la convenzione di Palermo prevede la possibilità di costituire squadre investigative comuni formate da funzionari di più Stati oltre che meccanismi di collaborazione giudiziaria e di polizia (art. 27). E' ormai un dato acquisito che lo strumento più efficace di contrasto alla criminalità organizzata è lo scambio di esperienze e informazioni. Quelle appena ricordate sono attività che richiedono un elevato livello di preparazione e disponibilità. Il personale di polizia è diventato più consapevole dei rischi connessi alla criminalità organizzata, tuttavia non vi è stata una sufficiente formazione in tale materia, essendo stato addestrato soprattutto nel contrasto dei reati contro la persona o della criminalità comune, mentre l'attuale contesto impone di ampliare l'ambito di intervento alla criminalità economico-finanziaria... D'altra parte l'esigenza di una specifica formazione è stata più volte evidenziata dai funzionari delle Forze di Polizia: il protrarsi di tale situazione determina l'effetto della creazione di un pericoloso spazio vuoto in cui gruppi organizzati possono insinuarsi nella consapevolezza che nel loro movimento resteranno invisibili coloro che dovrebbero assicurare il controllo preventivo*".

E' stato avviato il processo di riorganizzazione delle Forze di Polizia al fine di superare la carenza di personale dotato di adeguata professionalità per lo svolgimento di indagini soprattutto di iniziativa, unita alla necessità di ripristinare il corretto presupposto per l'iscrizione di procedimenti penali - cioè l'esistenza di una vera e propria *notitia criminis*. La riorganizzazione dei Corpi di Polizia è indispensabile anche per evitare la concorrenzialità fra gli stessi, o peggio, tra reparti del medesimo Corpo che non riescono a condividere informazioni rilevanti con inevitabile pregiudizio per le indagini e inutile dispendio di risorse. Appare non più accettabile assistere al rilievo di alcune autorità di polizia di non poter svolgere appieno l'attività investigativa per effetto di una diversa attribuzione di competenze.

Si deve aggiungere che, in vista dell'auspicabile ratifica dell'Accordo con la Repubblica Italiana sulla cooperazione tra le forze di polizia, è divenuto indispensabile anche ripensare al quadro normativo che disciplina i poteri di polizia, per dotare i funzionari di adeguati poteri investigativi che al momento difettano: è sufficiente la semplice lettura dei regolamenti dei Corpi per constatare come l'attività investigativa sia - allo stato attuale - compresa in quanto il sistema delinea un ruolo passivo della



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

stessa attività investigativa, limitata alla segnalazione delle notizie di reato all'Autorità Giudiziaria che poi provvede al coordinamento delle indagini ma in un ruolo non suo.

E' pure divenuta indispensabile la disciplina dell'attività c.d. "informativa" (o di *intelligence*), oggi confusa con altre attività e svolta in assenza di regole e spesso con superficialità e in difetto di adeguata formazione. Si tratta di attività che coinvolge e incide direttamente sulla sovranità dello Stato e sui diritti fondamentali dei suoi cittadini. Tale attività deve essere svolta da soggetti diversi rispetto a quelli deputati all'attività investigativa e impone bilanciamenti istituzionali e l'individuazione normativa dei referenti, anche con funzioni di controllo.

La carenza di professionalità e risorse adeguate compromette anche l'efficacia della repressione e determina ritardi nella definizione dei procedimenti penali, con il rischio della scadenza del termine previsto dalla legge per la chiusura dell'istruttoria e la conseguente impunità di gravi reati, dovuta dunque non ad inerzia del giudice ma a fattori esterni.

Emergenze oggettive da tempo segnalate sono inoltre rappresentate dalle carenze delle risorse relative alla Polizia Giudiziaria, al personale amministrativo, agli strumenti di indagine (es. intercettazioni) e tecnologici (impianti per le video-conferenze) nonché alle carenze organizzative (in ordine alla collaborazione tra organi e istituzioni coinvolti nell'attività del Tribunale, in particolare Vigilanza di Banca Centrale e AIF) e normative (modifiche alla procedura penale). Tutto ciò è stato ripetutamente evidenziato nelle Relazioni sullo stato della Giustizia presentate al Consiglio Grande e Generale, nelle audizioni del Magistrato Dirigente presso la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia, nei Consigli Giudiziari, nelle relazioni presentate al Congresso di Stato e, soprattutto ed in maniera costante - sempre da parte del magistrato Dirigente - alla Segreteria di Stato alla Giustizia (tra cui, con riferimento specifico alle indagini sulla malavita organizzata, la nota del 1 dicembre 2011 prot. n. 503 MD/PV/11).

Per quanto riguarda la Magistratura, nella Relazione sullo stato della Giustizia del 2011 è scritto: *"un ulteriore aspetto che deve essere affrontato è quello della formazione permanente dei giudici. La continua evoluzione delle tipologie, delle tecnologie e delle tecniche criminali richiede un aggiornamento costante per permettere un efficace contrasto: investire sulla formazione significa infatti migliorare l'efficienza del sistema. La formazione professionale continua dei magistrati è anche indispensabile ai fini dell'attuazione dell'indipendenza dei giudici. Occorre pertanto prevedere la partecipazione dei giudici a eventi formativi e di aggiornamento professionale di qualità. Si potrebbe pensare anche ad attivare apposite convenzioni con il Ministero di Grazia e Giustizia italiano per consentire la partecipazione dei giudici sammarinesi ai seminari e ai corsi che periodicamente vengono organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura ovvero rendere praticabile la frequenza agli eventi organizzati dagli organismi internazionali che consentirebbero anche lo scambio di esperienze. Il rapporto di Moneyval insiste particolarmente su questo punto: che funzionari di polizia e giudici possano continuare a sviluppare la loro esperienza attraverso la partecipazione regolare a corsi di formazione a San Marino e all'estero, con riferimento alle indagini finanziarie, per gestire indagini penali complesse sui reati finanziari e bancari, per apprendere le tecniche per rintracciare i proventi e per raccogliere le prove; che ci si assicuri che i giudici coinvolti nelle richieste di collaborazione giudiziaria e di estradizione abbiano adeguata*



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

formazione per sviluppare la loro esperienza quando trattano le richieste di cooperazione internazionale, e si auspica che siano promossi corsi di formazione in lingue straniere per tutti i professionisti interessati onde permettere la comunicazione diretta tra autorità giudiziarie e non, diverse da quelle italiane... Si è più volte sottolineata la necessità di dotare la Magistratura di strumenti e risorse indispensabili per il suo buon funzionamento: l'impegno delle istituzioni ha portato a importanti interventi legislativi nel segno della trasparenza, per adeguarsi agli standard internazionali e ciò ha fatto conseguire al Paese importanti riconoscimenti anche da parte degli organismi internazionali. Ora l'attenzione deve essere spostata sul profilo dell'effettività come indicato, fra l'altro, anche da Moneyval e OCSE che sottoporranno a prossima valutazione non solo i risultati conseguiti dalle varie Autorità interessate ma anche le risorse – professionali, umane, tecniche deputate – perché si dà per scontato che i risultati dipendano dalle risorse investite. Deve essere ribadito con chiarezza che la Magistratura non ricerca le notizie di reato, attività che spetta alle forze di polizia e a chi è deputato alla prevenzione. I processi non nascono se le Forze di Polizia non sono in grado di svolgere attività investigativa e i processi radicati non vanno avanti se manca una Polizia Giudiziaria adeguata per numero e formazione. L'emergenza più rilevante infatti è costituita dal fatto che le risorse deputate alle funzioni della polizia giudiziaria sono praticamente inesistenti in rapporto alle indagini attualmente in corso. Il risultato è che di fronte alle continue emergenze, le indagini per i processi importanti – anche sotto il profilo dell'attenzione della collettività – languono. Più risorse dunque per la polizia giudiziaria individuando personale che possa consentire di costituire squadre ulteriori dirette da funzionari di comprovata esperienza nell'ambito di indagini in materia contabile e fiscale; integrando la polizia giudiziaria con personale formato in analisi finanziaria; apprestando funzionari di polizia giudiziaria che insieme al giudice inquirente svolgano funzioni di coordinamento delle attività di competenza della polizia giudiziaria, dell'AIF e della Banca Centrale, unitamente agli altri uffici coinvolti nell'attività di repressione dei reati. Il recente reclutamento di alcune figure professionali alle quali possono essere attribuite deleghe di polizia giudiziaria (decreto legge 27 aprile 2012 n. 45) è un importante passo avanti ma non è sufficiente senza un ripensamento complessivo sull'organizzazione delle Forze di Polizia che tenga conto delle nuove emergenze o del fatto che la formazione indispensabile deve avvenire sul campo: è infatti necessaria l'acquisizione di adeguata professionalità da parte di tutti i soggetti preposti che non si consegue solo con la frequenza a corsi di aggiornamento teorici ma abbisogna dell'affiancamento nelle indagini per apprendere tecniche, metodi e professionalità specifiche”.

Questo è quanto era scritto nella Relazione sullo stato della Giustizia relativo al 2011: passi in avanti vi sono stati ma ancora molti problemi persistono.



Le vulnerabilità specifiche negli assetti organizzativi

Le audizioni effettuate nel corso del 2013 (cfr allegato B) hanno permesso di conoscere le principali criticità di carattere organizzativo segnalate dai corpi di polizia e delle autorità di controllo, e di rilevare come molte di queste siano nella sostanza comuni ai diversi soggetti ascoltati.

Quello della mancanza di personale sembra essere l'elemento rilevato in maniera trasversale da tutti gli interlocutori, soprattutto alla luce della dei compiti che scaturiscono dall'emanazione delle nuove leggi (cfr Capitolo Evoluzione Normativa) che direttamente o indirettamente impattano sugli assetti organizzativi e sul fabbisogno di risorse.

Sulla base dei diversi riferimenti uditi emerge che tale criticità legata al fabbisogno di personale rivela, in realtà, una complessità più ampia che prescinde dal mero fattore numerico.

Al di là di alcuni contesti, ove occorre senza dubbio un rafforzamento del numero delle risorse, è possibile affermare che la vera esigenza risiede più che altro nella necessità di riorganizzare compiti e mansioni al fine di dedicare un maggior numero di risorse esistenti ad attività in settori maggiormente critici o portatori di un rischio potenziale di manifestazione di fenomeni criminali o infiltrazioni malavitose.

Con riferimento ai tre Corpi di Polizia si deve constatare che la molteplicità e la diversificazione dei compiti assegnati variano da funzioni di presidio e controllo del territorio, prevenzione dei reati, polizia giudiziaria, sino a funzioni di accertamento a supporto dei diversi uffici e servizi dell'amministrazione. Analizzando, ad esempio, l'operatività del Corpo della Gendarmeria, si rileva come le attività di accertamento ad essa demandate, legate alla necessità di verificare l'effettiva residenza in territorio in relazione a pratiche amministrative (pensionamenti, assegni integrativi, assegni familiari, ecc...), assorbono costantemente un notevole numero di risorse umane delle diverse brigate distogliendo le stesse da funzioni di presidio del territorio o dall'attività di prevenzione.

Sempre con riferimento ai Corpi di Polizia, la mancanza di un coordinamento effettivo fra le attività svolte, anche per effetto dell'assenza di banche dati comuni, di strumenti di vigilanza e di un'unica centrale operativa, porta, ad esempio, a lacune nelle attività di presidio e prevenzione nonostante le ridotte dimensioni del territorio.

Dagli esempi riportati si comprende facilmente come il fabbisogno di risorse possa essere ricalibrato dalla riorganizzazione delle attività assegnate ai corpi e, soprattutto, attraverso un maggior coordinamento degli stessi che tenga conto dei principali fattori di rischio.

Sempre dal punto vista delle risorse umane occorre tenere presente che la criminalità organizzata, negli ultimi anni, ha dimostrato una grande capacità di diversificazione delle attività sulle quali orientare i propri interessi. In particolare, si sono sviluppati settori non tradizionali e sofisticati per i quali le organizzazioni malavitose dimostrano spiccato interesse. Il *cybercrime*, i reati ambientali, la falsificazione e la contraffazione, il traffico di armi, l'evasione organizzata delle imposte indirette - sono per citarne alcuni - sono alcuni esempi di come la lotta alla criminalità organizzata



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

richieda professionalità formate e specializzate. Un esempio eclatante di tale importante aspetto lo si può trovare nell'ambito dei c.d. furti di identità: un tempo tale reato passava attraverso il compimento di una rapina o di un furto in cui i malviventi si impossessavano di un documento di identità che veniva poi contraffatto mediante la sua alterazione. Oggi il furto di identità passa attraverso la rete informatica, grazie all'acquisizione di dati personali sensibili di utenti ignari e in alcuni casi attraverso l'intromissione illegale in banche dati (pirateria informatica o più generalmente hackeraggio o phishing). Esempi come questo rappresentano fenomeni nei confronti dei quali, fino a qualche tempo fa, il nostro Paese non doveva misurarsi. Oggi, al fine di una efficace azione di prevenzione e contrasto a tali reati, si rende necessario avere a disposizione, oltre a mezzi tecnologici appropriati, anche personale specializzato.

Questa esigenza trova ragion d'essere non solo ai fini dell'attività di prevenzione, ma anche dell'attività di indagine conseguente a segnalazioni pervenute all'autorità giudiziaria. Le nuove complessità che derivano dai reati commessi dalle organizzazioni criminali richiedono che gli investigatori abbiano sempre maggiori competenze in materia economico-finanziaria reato per il contrasto di tali reati (finanziamento, riciclaggio dei proventi, occultamento di beni, ecc.).

Le riflessioni sin qui svolte ci permettono di comprendere che la determinazione dell'effettivo fabbisogno di personale passa necessariamente attraverso l'analisi riorganizzativa delle diverse autorità. Le esigenze possono essere soddisfatte attraverso l'implementazione delle risorse tecnologiche, una migliore attività di organizzazione e coordinamento e un processo di riqualificazione e specializzazione del personale esistente. Tale attività dovrebbe essere svolta nell'ambito di una più ampia strategia a livello nazionale fondata su metodologie che tengano conto dell'approccio in base al rischio. Se è vero che da un certo punto di vista le dimensioni del territorio e della popolazione residente dovrebbero permettere una più facile attività di prevenzione e repressione del crimine, è altrettanto vero, come già detto, che l'evoluzione delle attività criminali, oggi più complesse e difficili da individuare e contrastare, richiederebbero un impegno in termini di risorse e mezzi difficilmente sostenibili per un piccolo Paese. L'assenza sino ad oggi di una strategia nazionale volta a delineare i profili organizzativi e di coordinamento tra le diverse autorità denota un sostanziale approccio sistemico "obsoleto" rispetto a quello che dovrebbero essere le finalità di un'efficace attività di prevenzione e repressione del crimine. A tale proposito è emersa l'esigenza, espressa da più parti, di un piano di formazione finalizzato, oltre che all'approfondimento dei nuovi reati, anche all'utilizzo delle nuove tecniche di investigazione, delle quali viene auspicata l'introduzione. Ci si riferisce in particolar modo alle cosiddette tecniche investigative speciali: operazioni sotto copertura, intercettazioni, consegne controllate, ecc).

L'esigenza di un approccio "sistemico" è confermata dalle differenti percezioni delle criticità che emergono dai riferimenti delle diverse autorità ascoltate in audizione. Fatti salvi i fattori sostanzialmente comuni sin qui descritti, è stato notato come le stesse tendano talvolta ad una visione settoriale dei problemi, legata alle specifiche competenze e mansioni. Addirittura, dalle audizioni di più soggetti dello stesso organismo, sono emerse visioni contrastanti circa i principali problemi da risolvere. Tale fenomeno è conseguente alla scarsa collaborazione fra le diverse autorità preposte, mentre sarebbe auspicabile una maggiore organizzazione, anche infrastrutturale, la condivisione di



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

informazioni, di elementi organizzativi per un'analisi comune delle emergenze e delle conseguenti strategie di reazione.

L'assenza di banche dati comuni - altro fattore critico - non consente la costituzione di una base informativa efficiente per le attività di prevenzione e repressione. L'esercizio di attività in via esclusiva o compartimentale non permette un adeguato scambio di conoscenze che potrebbero essere di supporto all'attività investigativa.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, e viste le considerazioni effettuate nel capitolo precedente, si rileva l'esigenza di sviluppare tecniche comuni nell'ambito dell'attività di investigazione che permettano di ottenere risultati migliori nell'attività di acquisizione delle prove e in quella di repressione dei reati. Si ha altresì l'impressione che la mole di fascicoli aperti negli ultimi anni dal Tribunale - che ha assorbito inevitabilmente tempi e risorse - abbia avuto come il depauperamento delle risorse umane dedicate alle attività di prevenzione, che sono invece alla base di una efficace strategia di contrasto dei reati e più nello specifico di contrasto all'infiltrazione di fenomeni malavitosi organizzati. Pare che alcune autorità svolgano attività investigativa solo in ragione delle deleghe giudiziarie ricevute, trascurando la funzione proattiva tesa ad individuare la *notitia criminis* e la conseguente trasmissione all'autorità giudiziaria competente.

Accanto alle esigenze di sviluppo di nuove tecniche investigative si sottolinea la necessaria necessità di riformare le norme che regolano la protezione dei testimoni, la disciplina dei c.d. "*confidenti*" delle Forze di Polizia e della gestione delle informazioni ai fini dell'attività di intelligence.



Proposte operative e normative

Le considerazioni fin qui svolte, mettono in luce l'esigenza di intervenire su più livelli, in primo luogo andando a colmare le lacune sin qui evidenziate. Tale urgenza non nasce solo dalla necessità di affrontare in maniera adeguata le infiltrazioni della criminalità organizzata, ma si pone come elemento di vitale importanza per riaffermare l'efficacia del sistema investigativo sammarinese e quindi per assicurare una buona riuscita alle indagini dando alle Forze di Polizia ed al Tribunale gli strumenti più appropriati per l'esercizio dell'intera loro attività.

L'evoluzione dei fenomeni criminali impone infatti un aggiornamento continuo, non solo nelle modalità investigative atte a comprendere lo svolgimento dell'attività malavitosa, ma anche nell'utilizzo degli strumenti tecnologici più evoluti per cogliere le informazioni più utili alle indagini.

Non è più pensabile, ad esempio, lo svolgimento di una seria ed efficace azione di investigazione, senza lo strumento delle intercettazioni telefoniche e telematiche, con particolare riferimento al perseguimento di reati come quelli finanziari che spesso vengono considerati come episodi a sé stanti anziché essere considerati veri e propri *reati satellite*, cioè prodromici all'avvio di azioni da parte di organizzazioni criminali che in questo modo fanno il loro ingresso immettendo i loro capitali in un nuovo sistema economico. In questo senso la Commissione ha accolto con favore la nota con la quale la Segreteria di Stato per gli Affari Interni e Giustizia informa della avvenuta predisposizione logistica di mezzi e spazi da utilizzare per l'attività di intercettazione. Non di minore importanza sono altri dispositivi tecnologici quali rilevatori di posizione, microspie, e tutti gli altri strumenti che diventano una preziosa risorsa in dotazione alle Forze dell'Ordine per le operazioni di indagine che richiedono una particolare attenzione. L'esperienza ha infatti mostrato come il nostro territorio sia stato ripetutamente interessato da fenomeni solo apparentemente minori quali evasione e frode fiscale, triangolazioni, truffe, che, contrariamente alle apparenze, utilizzavano soggetti privi di qualunque capacità di impresa i quali fungevano sostanzialmente da "prestanome" per personaggi legati alle organizzazioni criminali. Di fatto, andando oltre i singoli episodi, si sarebbe potuto scorgere un quadro ben più preoccupante, in cui i reati cosiddetti "fiscali", integravano ipotesi di reato ben più grave quale il riciclaggio di denaro sporco. Tutto questo sta a significare, ancora una volta, l'estrema importanza dell'aggiornamento continuo del quadro normativo, al fine di cogliere tutte le evoluzioni delle dinamiche criminali e potere agire in maniera preventiva laddove si ravvisano settori e attività a rischio di infiltrazione malavitosa.

Quello che potrebbe sembrare un appesantimento strutturale in termini di disposizioni e organismi di controllo, in realtà costituisce un fondamentale meccanismo di salvaguardia dell'economia sana, che va in primo luogo a tutelare gli operatori economici seri, i quali per primi hanno tutto l'interesse a vedere isolati ed arrestati sul nascere i possibili fattori di contaminazione criminale.

Se da un lato occorre quindi implementare e rendere accessibile l'utilizzo degli strumenti tecnologici, dall'altro occorre modificare la legislazione vigente per recepire quelle disposizioni che consentono di aumentare l'azione di contrasto alle varie forme criminali, facilitando quindi il lavoro degli inquirenti alla luce delle difficoltà operative,



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

delle lacune, delle obsolescenze manifestatesi nel corso degli anni per quanto riguarda un più efficace svolgimento dell'indagine penale.

Nel nostro ordinamento si segnala la mancanza di tecniche investigative speciali tra le quali vanno ricordate le operazioni sotto copertura e la figura dell'agente provocatore che consentirebbero agli inquirenti di intervenire più prontamente e spesso di cogliere elementi utili difficili o impossibili da reperire altrimenti. Se per certi versi, infatti, tali tecniche investigative, unitamente agli strumenti tecnologici di indagine, costituiscono un fondamentale complemento all'attività dell'inquirente, in altri casi essi rappresentano le uniche possibilità di condurre a buon fine il lavoro in svolgimento, precludendo seriamente le possibilità di successo di tale lavoro in loro assenza.

Parallelamente dovranno essere intrapresi gli opportuni percorsi di formazione del personale specializzato alla gestione e all'utilizzo delle operazioni e dei dati da essi ricavati, stante la sensibilità di questi e le garanzie che devono in ogni caso essere applicate nelle varie fasi dei procedimenti.

Questi interventi rappresentano una priorità nell'ambito di una riforma complessiva della procedura penale, nonostante da ormai tantissimo tempo tutte le forze politiche abbiano manifestato la necessità di adottare un nuovo Codice di Procedura Penale che sia in grado di dare risposte definitive al problema introducendo un meccanismo più confacente alle esigenze attuali rispetto al vecchio modello istituito del 1878 sul quale si è intervenuti più volte nel corso degli anni ma senza mutarne l'impianto.

Il fatto che l'intera attività istruttoria gravi esclusivamente sulle spalle di un unico Giudice Inquirente non è certo un elemento di aiuto, soprattutto nelle indagini più complesse, così come il fatto che nella fase istruttoria non intervengano altre figure in ausilio all'Inquirente, ad esempio nell'autorizzare l'assunzione di determinati provvedimenti come quelli cautelari o nel verificare di tanto in tanto lo stato di avanzamento dell'indagine.

Allo stesso tempo, in considerazione delle particolarità di determinate indagini, specialmente quelle in materia di criminalità organizzata, ove spesso diventa essenziale la collaborazione di privati cittadini, siano essi parti lese, confidenti o semplici testimoni, viene evidenziata la mancanza di norme efficaci alla protezione di questi soggetti che invece necessitano di una tutela adeguata che possa metterli al riparo da pressioni, minacce o ritorsioni a seguito delle dichiarazioni rese da costoro. In quest'ottica si rende necessaria l'introduzione di una normativa di legge specifica nel più breve tempo possibile.

L'introduzione dello strumento della videoconferenza può rappresentare un ulteriore intervento volto a migliorare il reperimento di elementi di prova, consentendo sensibili risparmi di tempo e agevolando la logistica degli interrogatori.

Avendo sin qui enunciato una serie di interventi specifici che si configurano come prioritari per fare compiere un salto di qualità all'azione di contrasto alle mafie, ci pare doveroso ricordare che nel 2011 sono state presentate ufficialmente una serie di misure note come "pacchetto antimafia".

Si tratta di alcuni progetti di legge elaborate dalla Fondazione Antonino Caponnetto sotto la guida di Piero Luigi Vigna, già Procuratore Nazionale Antimafia,



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

tra i maggiori esperti in queste problematiche, che contengono un quadro di provvedimenti che vanno dalla ridefinizione della legislazione antimafia, alla istituzione di nuovi organismi dedicati all'attività di *intelligence* e di indagine.

Di tali norme, con la legge n. 51 del 11 maggio 2012, è stata approvata la prima parte del primo progetto di legge, relativa al reato di associazione mafiosa, stabilendo nuovi termini più adatti alla sua definizione odierna. La legge n. 100 del 29 luglio 2013 ha apportato ulteriori significative modifiche in merito alla possibilità di assegnare a più inquirenti determinati filoni di indagini, mentre restano da esaminare alcuni aspetti relativi alla confisca dei beni, al concorso esterno in associazione mafiosa, alle indagini patrimoniali ed altri precedentemente esposti che possono complessivamente rappresentare l'indispensabile processo di *law enforcement* richiesto.

All'interno delle misure presentate si trovano anche due importanti provvedimenti relativi alla creazione di apposite strutture per dare la massima priorità al perseguimento dei reati compiuti da organizzazioni criminali e, prima ancora, per essere in grado di svolgere efficaci azioni preventive.

La prima di queste proposte prevede l'istituzione di un servizio di *intelligence* in grado di svolgere attività di indagine preventiva e di supporto all'azione delle Forze dell'Ordine, anche sopperendo le lacune derivanti dal non sempre facile accesso alle banche dati, soprattutto estere, che spesso recano grave pregiudizio alle attività dei Corpi di Polizia.

L'altra proposta concerne la ricerca di un nuovo modello investigativo in grado di ottimizzare le risorse dedicate alla istruttoria penale antimafia. L'ipotesi prospettata è quella dell'individuazione di una Procura Antimafia *ad hoc* alla quale assegnare le inchieste per reati che si considerano commessi nell'ambito della criminalità organizzata, che possa rapportarsi tempestivamente con le Procure Antimafia degli altri Stati, a partire da quelle italiane, e possa imprimere alle inchieste l'impulso necessario sia sotto il profilo temporale sia sotto quello dell'efficienza. Pur considerando la necessità di inquadrare tali soluzioni all'interno della complessiva riforma della procedura penale, è comunque necessario individuare ipotesi di lavoro concrete per giungere a dare le risposte più valide su questo terreno.

La Commissione auspica che questi provvedimenti possano al più presto essere portati all'attenzione del Consiglio Grande e Generale per svolgere gli opportuni approfondimenti ed arrivare quanto prima ad intervenire per colmare le lacune finora esposte.

Sarebbe tuttavia illusorio pensare che il compito di svolgere azioni di contrasto alle infiltrazioni malavitose sia circoscritto ai soli organismi di controllo, alle Forze di Polizia e al Tribunale: è infatti necessaria un'attenzione sempre più alta da parte della Cittadinanza che deve essere ben consapevole di quali siano le forme attraverso le quali la criminalità organizzata si insinua in un territorio a lei non consueto. Occorre quindi mantenere viva la sensibilità su questi temi da parte delle Istituzioni, rendendo noti i rischi derivanti dall'intraprendere affari o attività economiche di qualunque tipo con personaggi di dubbia provenienza, o anche solo dal prestare il proprio nome a garanzia di attività di cui non si conosce la reale finalità, in quanto si tratta sempre di finalità illegali che in molti casi producono gravi conseguenze anche sul sammarinese che, più o meno ignaro, ha dato il suo consenso.



**COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Se da un lato la coscienza civica deve spingere ciascuno a segnalare ogni elemento utile a carico di personaggi o attività sospette, dall'altro si deve ancora una volta riaffermare con decisione il rifiuto ad accogliere nel nostro territorio questi soggetti, poiché senza l'apporto fondamentale di un cittadino residente inserito nella comunità, sia esso in forma di accondiscendenza inconsapevole piuttosto che di connivenza vera e propria, l'infiltrazione mafiosa diventa quasi impossibile.

La legalità deve quindi essere assunta a valore essenziale per la difesa dell'indipendenza e della sovranità della Repubblica, oltre che come regola basilare della convivenza civile e democratica; deve essere insegnata dalla Scuola e trasmessa alle giovani generazioni come patrimonio comune e come assicurazione per il futuro di tutti. La legalità, la sua fruibilità, la sua bellezza d'intenti, è uno strumento imprescindibile che deve essere ricercato per riuscire a dare enfasi reale a quanto scritto sino ad ora. Tale termine che ha una accezione ben più importante e di ampio respiro e che inevitabilmente si va a contestualizzare in tutta la sfera sociale di una società, ha il dovere di essere in primis ricercata e pretesa dalla Politica, non solo a parole ma con i fatti sin qui descritti.



**COMMISSIONE CONSILIARE SUL FENOMENO DELLE INFILTRAZIONI DELLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

▫ PRESUPPOSTI NORMATIVI E COMPOSIZIONE

Prevista dall'articolo 2 della Legge 22 luglio 2011 n.107, la Commissione è composta da otto COMMISSARI (ripartiti in pari misura tra maggioranza ed opposizione) che - per la corrente XXVIII^a Legislatura - sono stati designati dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 16 gennaio 2013 nominando

- **BECCARI LUCA** (PDCS NS)
- **BERTI GIAN NICOLA** (PDCS NS)
- **FOSCHI IVAN** (SU)
- **PEDINI AMATI FEDERICO** (PS)
- **PODESCHI MARCO** (UPR)
- **VENTURINI MARIO LAZZARO** (AP)
- **ZANOTTI GUERRINO** (PSD)
- **ZEPPA GIAN MATTEO** (Movimento Civico R.E.T.E.).

Tra gli otto Consiglieri nominati, il Consiglio Grande e Generale ha quindi designato quale **PRESIDENTE** della Commissione il Consigliere

- **ZANOTTI GUERRINO** (PSD)

▫ OPERATIVITÀ E FUNZIONAMENTO

Ai fini della validità delle sedute (*quorum funzionale*), la legge istitutiva della Commissione richiede la presenza della metà+1 dei membri.

Per l'adozione delle deliberazioni (*quorum deliberativo*) è invece necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti mentre - in caso di parità di voti - prevale quello del Presidente.

Le funzioni di Segretario della Commissione (inclusa quella di verbalizzazione, sintetica delle sedute) sono espletate da un funzionario dell'Ufficio Segreteria Istituzionale.



CRONOLOGIA AUDIZIONI (I)

SEDUTA DEL 23 APRILE 2013

- **COMMISSARIO DELLA LEGGE - DOTT.SSA VALERIA PIERFELICI**
(*TRIBUNALE UNICO - Magistrato Dirigente*)
- **MARESCIALLO VERTER SELVA**
(*CORPO DELLA GENDARMERIA - Comandante f.f.*)

SEDUTA DEL 9 MAGGIO 2013

- **DOTT. MASSIMO CECCOLI**
(*NUCLEO UNIFORMATO DELLA GUARDIA DI ROCCA - Comandante*)
- **DOTT. MAURIZIO FARAONE**
(*INTERPOL - Direttore Ufficio Centrale Nazionale*)

SEDUTA DEL 14 MAGGIO 2013

- **DOTT.SSA ALBINA VICINI**
(*CORPO DELLA POLIZIA CIVILE - Comandante*)
- **MARESCIALLO GIAN LUCA DOLCINI**
(*CORPO DELLA GENDARMERIA - Responsabile Sezione Prevenzione*)
- **MARESCIALLO GABRIELE GATTI**
(*CORPO DELLA GENDARMERIA - Responsabile Sezione Polizia Giudiziaria*)

CRONOLOGIA AUDIZIONI (II)

SEDUTA DEL 30 LUGLIO 2013

- **Avv. NICOLA VERONESI**
(*AGENZIA DI INFORMAZIONE FINANZIARIA /A.I.F. - Direttore*)
e **DOTT. NICOLA MUCCIOLI**
(*AGENZIA DI INFORMAZIONE FINANZIARIA /A.I.F. - Vice Direttore*)
- **DOTT. MARIO GIANNINI**
(*BANCA CENTRALE - Presidente Coordinamento Vigilanza*)
e **DOTT. ANTONIO GUMINA**
(*BANCA CENTRALE - Ispettore e membro Coordinamento Vigilanza*)
e **DOTT. ANDREA VIVOLI**
(*BANCA CENTRALE - Ispettore e membro Coordinamento Vigilanza*)

SEDUTA DEL 6 AGOSTO 2013

- **Avv. ELISABETTA LONFERNINI**
(*UFFICIO DI CONTROLLO E VIGILANZA ATTIVITÀ ECONOMICHE /U.C.V.A.E. - Dirigente*)



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

SEDUTA DEL 13 AGOSTO 2013

- **MARESCIALLO STEFANO BERNACCHIA**
(CORPO DELLA GENDARMERIA - Comandante Brigata del Castello di Serravalle)
- **BRIGADIERE WILLIAM DALL'OLMO**
(CORPO DELLA GENDARMERIA)
- **ISPETTORE PAOLO FRANCONI**
(CORPO DELLA POLIZIA CIVILE - Responsabile Nucleo Antifrode)
- **SERGEANTE ANDREA MULARONI**
(NUCLEO UNIFORMATO DELLA GUARDIA DI ROCCA - Responsabile Sezione Visto Merci)

CRONOLOGIA AUDIZIONI (III)

SEDUTA DEL 5 DICEMBRE 2013

- **DOTT. SALVATORE CALLERI**
(FONDAZIONE CAPONNETTO - Presidente)
- **GIOVANNI RICCIARDI**
(FONDAZIONE CAPONNETTO - Rappresentante per l'Area Geografica Romagna/Marche e Distaccamento della Repubblica di San Marino)
- **DARIO MEINI**
(FONDAZIONE CAPONNETTO - Rappresentante per Province di Bologna e Reggio Emilia)
- **GIUSEPPE VITALE**

SEDUTA DEL 14 GENNAIO 2014

- **GENERALE ALESSANDRO GENTILI**
(CORPO DELLA GENDARMERIA - Comandante)



CRONOLOGIA SEDUTE
ANNO 2013

1. 6 febbraio
2. 12 febbraio
3. 19 febbraio
4. 18 marzo
5. 17 aprile
6. 23 aprile
7. 9 maggio
8. 14 maggio
9. 9 luglio
10. 30 luglio
11. 6 agosto
12. 13 agosto
13. 10 settembre
14. 9 ottobre
15. 12 novembre
16. 5 dicembre

ANNO 2014

17. 7 gennaio
18. 14 gennaio
19. 15 gennaio



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

ALLEGATO D

Andamento del PIL per il periodo 2008 - 2012:

Anno	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIL	1.817.511.004	1.878.605.292	1.700.800.116	1.615.323.649	1.477.504.533	1.401.463.256
Variazione%		3,36%	-9,46%	-5,03%	-8,53%	-5,15%

Numero delle imprese attive nel periodo 2008 - 2013

Settore	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricoltura	103	83	80	81	78	86
Ind. Manifatt.	632	609	574	512	465	453
Prod. Distr. E. E., Acqua e Gas	1					
Costruz. Imp.	461	438	422	400	394	387
Commercio	1.686	1.665	1.542	1.486	1.427	1.417
Alberghi e Rist.	39	39	38	40	43	38
Trasp. E Comun.	197	199	191	176	160	147
Attività Finanz.	116	116	108	96	77	74
Immobiliari, Informatica ecc.	2.463	2.420	2.198	2.024	1.852	1.741
Istruzione	19	15	15	15	15	14
Sanità E Ass Soc.	117	120	117	120	126	131
Altri Servizi	619	651	653	657	670	696
Non Specificato	11	1	-	1	-	1
Totale	6.464	6.356	5.938	5.608	5.307	5.185

39



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Con specifico riferimento al sistema finanziario il numero delle imprese operanti sono così suddivise:

Soggetti autorizzati	2010	2011	2012	I TRIM 2013
Banche	12	11	11*	11*
Finanziarie/fiduciarie	39	28	20	16
Imprese di investimento	1	1	1	1
Società di gestione	2	2	2	2
Imprese di assicurazione	2	2	2	2
Intermediari assicurativi e riassicurativi	62	62	54**	51

Fonte: Banca Centrale – Relazione Annuale 2012

Note:

- * Due banche, pur essendo iscritte nel Registro dei Soggetti Autorizzati, non risultavano operative.
- ** Il numero comprende 7 persone fisiche, 30 persone giuridiche, 17 banche e finanziarie svolgenti anche attività di intermediazione assicurativa; dei 54 intermediari, 6 soggetti sono in regime di sospensione dell'attività ai sensi del Regolamento 2007-02.

La contrazione nel numero di operatori finanziari riflette la contrazione registrata nel medesimo periodo nei dati dimensionali dell'attività finanziaria:

Indicatori	2010	2011	2012
Indicatori dimensionali			
Totale attivo	8.091	6.721	6.123
Crediti verso banche	1.445	1.445	503
Impieghi lordi da clientela	4.867	3.857	4.472
Raccolta*	8.579	7.356	7.300
Diretta	5.910	5.156	4.988
Indiretta**	2.669	2.199	2.312
Raccolta interbancaria	465	315	161
Indicatori strutturali			
Numero operatori	12	11	11
Numero filiali	61	58	59
Numero dipendenti (valore effettivo al 31 dicembre)	679	639	614
Dipendenti (% Totale)	3,4	3,3	3,2
Altri dati statistici			
PIL (prezzi correnti)***	1.485	1.461	1.442
Popolazione residente	31.888	32.193	32.471
Lavoratori dipendenti	19.956	19.500	19.011
Popolazione / Filiali	523	555	550
Totale attivo / PIL	5,4	4,6	4,2
Raccolta totale / PIL	5,8	5,0	5,1

Fonte: Banca Centrale, Ufficio informatica, tecnologia, dati e statistica (Popolazione residente e lavoratori dipendenti) e FMI (PIL a prezzi correnti).



COMMISSIONE CONSILIARE PER IL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

ZANOTTI GUERRINO (*Presidente*)

BERTI GIAN NICOLA

FOSCHI IVAN

PEDINI AMATI FEDERICO

PODESCHI MARCO

TERENZI GIAN FRANCO

VENTURINI MARIO LAZZARO

ZEPPA GIAN MATTEO