CAMERA DEI DEPUTATI **SENATO DELLA REPUBBLICA**

XIV LEGISLATURA

Doc. XXIII
n. 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

(istituita con legge 19 ottobre 2001, n. 386)

(composta dai senatori: *Centaro,* Presidente, *Veraldi,* Segretario; *Ayala, Battaglia Giovanni, Bobbio Luigi, Boscetto, Brutti Massimo, Calvi, Cirami, Curto, Dalla Chiesa, Del Turco, D'Onofrio, Florino, Gentile, Greco, Manzione, Maritati, Nocco, Novi, Peruzzotti, Ruvolo, Sodano, Vizzini, Zancan;* e dai deputati: *Ceremigna, Napoli Angela,* Vice Presidenti; *Bricolo,* Segretario; *Bova, Burtone, Catanoso, Cicala, Cristaldi, D'Alia, Diana, Drago, Gambale, Lazzari, Leoni, Lumia, Mancuso, Minniti, Misuraca, Molinari, Palma, Sinisi, Taglialatela, Taormina, Vendola, Vitali*)

Relazione annuale

approvata dalla Commissione nella seduta del 30 luglio 2003

(Relatore: senatore CENTARO)

Trasmessa alle Presidenze il 30 luglio 2003

ai sensi dell'articolo 1 della legge 19 ottobre 2001, n. 386

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
MAFIOSA O SIMILARE

Il Presidente

Roma, 30 LUG. 2003

Prot. N. 4100 / Comm. Antimafia

Sig. Presidente,

mi pregio inviarLe, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 386 del 2001, la relazione annuale approvata dalla Commissione in data odierna.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe l'espressione della mia più alta considerazione.

Roberto Centaro

Sen. Marcello PERA
Presidente del
Senato della Repubblica

PAGINA BIANCA

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
MAFIOSA O SIMILARE

Il Presidente

Roma, 30 LUG. 2003

Prot. N. 4101 / Comm. Antimafia

On. Presidente,

mi pregio inviarLe, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 386 del 2001, la relazione annuale approvata dalla Commissione in data odierna.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe l'espressione della mia più alta considerazione.

Roberto Centaro

On. Pierferdinando CASINI
Presidente della
Camera dei deputati

PAGINA BIANCA

INDICE

Introduzione ..... *Pag.* 9

Capitolo 1 *— Attività della Commissione: articolazione interna, funzioni, metodi di indagine* ..... » 11

1. Modificazioni del fenomeno mafioso e necessità di affinamento dell'azione di contrasto ..... » 11
2. La priorità d'azione nella prima fase dei lavori ..... » 18
3. La funzione di monitoraggio e di raccordo della Commissione e la sua attività propositiva: valorizzazione dei nuovi compiti previsti dalla legge istitutiva ..... » 21
4. L'organizzazione interna della Commissione e la costituzione dei Comitati ..... » 23

Capitolo 2 *– Criminalità organizzata mafiosa e territorio: regioni tradizionalmente e non tradizionalmente afflitte dal fenomeno* ..... » 26

1. La 'Ndrangheta: radicamento regionale e proiezione nazionale ed internazionale ..... » 26
2. Cosa Nostra: evoluzione strutturale e operativa ..... » 43
3. Camorra: modalità di finanziamento e parcellizzazione delle iniziative criminali ..... » 69
4. Criminalità pugliese: mobilità degli assetti di potere ed orizzontalità del fenomeno ..... » 81
5. Zone non tradizionalmente interessate dal fenomeno mafioso: permeabilità del territorio in assenza di radicamento e controllo diretto ..... » 94

Capitolo 3 *– Criminalità organizzata transnazionale* ..... » 114

1. Organizzazioni criminali straniere ..... » 114
2. Le organizzazioni criminali cinesi ..... » 119
3. Le organizzazioni criminali russe ..... » 129
4. La mafia albanese ..... » 143
5. La mafia nigeriana ..... » 162
6. La criminalità organizzata ucraina, turca e maghrebina . » 182

Capitolo 4 *– Alterazione del libero mercato e lesione della concorrenza* ..... » 195

1. L'inquinamento mafioso negli appalti e nelle opere pubbliche ..... » 195
2. *Money laundering* e paradisi fiscali ..... » 216

Capitolo 5 *– Traffici illeciti* . . . . . *Pag.* 250
1. Traffico di droga e di armi . . . . . » 250
2. Racket e usura . . . . . » 277
3. Immigrazione clandestina . . . . . » 300
4. Traffico e tratta degli esseri umani . . . . . » 303
5. I sistemi di controllo dei porti . . . . . » 320

Capitolo 6 *– Amministrazione e politica* . . . . . » 330
1. Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose . . . . . » 330

Capitolo 7 *– Gli organismi di contrasto alla illegalità mafiosa istituiti dagli enti locali* . . . . . » 336
1. Commissioni consiliari regionali . . . . . » 336
2. Consorzio Sviluppo e legalità . . . . . » 340

Capitolo 8 *– Legislazione di contrasto* . . . . . » 345
1. Il processo penale . . . . . » 345
2. La riforma del 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario . . . » 349
3. Le scarcerazione di soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione . . . . . » 356
4. I collaboratori di giustizia . . . . . » 359
5. Le misure di prevenzione patrimoniale . . . . . » 364
6. La misura di prevenzione patrimoniale della confisca . . . » 370
7. Monitoraggio e analisi d'impatto . . . . . » 375

Capitolo 9 *– Stragi* . . . . . » 379
1. Considerazioni generali . . . . . » 379
2. I processi . . . . . » 386
3. Le trattative . . . . . » 392
4. I mandanti a volto coperto . . . . . » 394

Conclusioni . . . . . » 396

Allegati . . . . . » 408
1. L'attività della Commissione in sede plenaria . . . . . » 408
2. Audizioni svolte nel corso delle missioni . . . . . » 413
3. Documenti approvati in Commissione . . . . . » 436

INTRODUZIONE

Questa relazione rappresenta un compendio dell'attività svolta dalla Commissione e contiene le risultanze più rilevanti ai fini del percorso conoscitivo del fenomeno mafioso nella sua attuale dimensione, ivi compresi gli eventi e le tematiche connessi alla sua esplicazione.

Le valutazioni e le considerazioni ivi formulate si basano sui dati obiettivi raccolti nel corso delle indagini ovvero acquisiti nelle precedenti legislature.

Prescindendo dalla condivisibilità nel merito, le affermazioni sono frutto di una disamina allo stato degli atti. La situazione del contrasto alla criminalità organizzata nelle singole regioni sarà, infatti, oggetto di specifiche relazioni, così come gli eventi luttuosi del 1992 e del 1993 e le tematiche di carattere generale – rapporti mafia-politica, i collaboratori di giustizia, alcuni profili del sistema processuale penale, ecc. – saranno oggetto di successivo approfondimento.

Risulta pertanto acquisita la possibilità che l'esito di ulteriori indagini ovvero modifiche legislative o nuovi eventi, in generale nuovi elementi conoscitivi, possano comportare l'affinamento di alcune valutazioni o conclusioni espresse.

D'altro canto, l'attività di una Commissione d'indagine istituita di fatto senza soluzione di continuità dal 1962 e che si rivolge ad un fenomeno criminale con radici plurisecolari, non può che articolarsi nel corso dell'intera legislatura per fornire al Parlamento ed al Governo, ma anche al Paese, una ricognizione della situazione sufficientemente aggiornata e completa nei suoi svariati profili.

Se a ciò si aggiunge, per un verso, la continua trasformazione dell'organizzazione mafiosa, in corrispondenza di numerose variabili quali, in primo luogo, l'azione di contrasto dello Stato, l'evoluzione della società e dell'economia, i rapporti internazionali tra Stati e, per altro verso, il mantenimento di caratteristiche originarie, resistenti anche al mutare dei tempi, si comprende come la descrizione e la percezione del fenomeno possano subire necessari aggiustamenti ancorché si registrino fattori di indubbia continuità.

Le relazioni proposte al Parlamento dalle Commissioni succedutesi finora devono, quindi, essere lette ed acquisite non solo ai fini della memoria delle problematiche e dei fatti ivi affrontati, ma anche in vista della costituzione di un patrimonio conoscitivo complessivo ove l'elemento diacronico si saldi all'attualità del presente. Ne deriva la prioritaria necessità di rappresentazioni aggiornate che permettano di cogliere i mutamenti al fine di apprestare le contromisure più efficaci.

Se l'analisi indulge su descrizioni fenomeniche ampiamente dibattute e conosciute si rischia infatti di cogliere solo aspetti parziali della criminalità organizzata di stampo mafioso e di rimanere legati a schemi magari superati. Ecco perché l'indagine sul fenomeno mafioso non conosce che pochi punti fermi e va aggiornata in modo costante. Soprattutto, l'approccio alle diverse tematiche e la comprensione dei fatti più eclatanti soffrirebbero di una grave limitazione, se condizionati da teoremi inconfutabili o da tesi precostituite funzionali alla lotta politica contingente. La complessità e la poliedricità del fenomeno impongono un'analisi "laica", scevra da sovrastrutture teoretiche e conforme al patrimonio conoscitivo acquisito con le inchieste già svolte nelle precedenti legislature.

Muovendo da questo approccio, si è cercato nella relazione di ancorare le valutazioni quanto più possibile ad elementi obiettivi o risultanze processuali, con la doverosa avvertenza della possibilità di modifiche dovute a eventuali novità intervenute successivamente.

Tale approccio ha comportato una riduzione della descrizione sociologica del fenomeno per garantire massima espansione alle emergenze obiettive. L'approccio si muove, pertanto, lungo percorsi più prossimi alla realtà concreta e maggiormente rispondenti agli obiettivi prefissati. Evitare luoghi comuni o visioni condizionate da fini politici è compito essenziale di questa Commissione, affinché l'analisi del fenomeno nella sua esplicitazione attuale si possa concretizzare in proposte di natura legislativa ed amministrativa in grado di combatterlo efficacemente e di accelerarne la scomparsa definitiva.

CAPITOLO 1

Attività della Commissione: articolazione interna, funzioni, metodi d'indagine

1. Modificazioni del fenomeno mafioso e necessità di affinamento dell'azione di contrasto.

I fenomeni criminali di tipo mafioso si sono modificati profondamente in estensione e forme d'azione, anche per effetto del processo di globalizzazione e delle innovazioni tecnologiche. Come esempio di immediata evidenza può farsi riferimento allo sviluppo delle transazioni finanziarie connesso alla possibilità di collegamenti in tempo reale in ogni parte del mondo a carattere sincronico. Di queste modificazioni il legislatore ha maturato piena consapevolezza, arricchendo, con la nuova formulazione della legge istitutiva, i compiti della Commissione d'inchiesta sulla criminalità organizzata mafiosa o similare ed individuando diversi filoni di indagine che dovranno essere approfonditi nel corso della quattordicesima legislatura.

Si deve registrare, innanzitutto, che all'azione di contrasto condotta dai pubblici poteri e agli indubbi successi conseguiti grazie all'impegno delle forze dell'ordine e delle direzioni distrettuali antimafia è seguito, da parte delle strutture mafiose tradizionali, un mutamento delle strategie e delle linee d'azione. Dopo il periodo segnato dalle stragi del 1992-1993 si è registrata quella sorta di mimetizzazione dell'attività mafiosa, che per qualcuno sarebbe frutto solo di un mutato disegno strategico dei vertici di Cosa Nostra, ma che, verosimilmente, rappresenta un ripiegamento necessario a fronte dei successi conseguiti dallo Stato, sul piano investigativo, su quello processuale, e sulla linea di rigore che si è affermata anche in ambiente carcerario. Si registra una sorta di ritrosia ad ammettere l'incisività dell'azione dello Stato nonché una enfatizzazione del potere della mafia e non si attribuiscono eventuali modifiche nelle tattiche, nelle strategie o comunque nei modi esplicativi dell'attività criminale alla straordinaria capacità di risposta delle forze dell'ordine e della magistratura. Sembra, quasi, una sorta di sudditanza psicologica nei confronti di un nemico assolutamente invincibile e conseguentemente immune da cadute o limitazioni derivanti dalle istituzioni. In tal guisa, si contribuisce ad alimentare un mito negativo, senza alcun reale fondamento, ma soprattutto si disconosce il lavoro rischioso svolto dai servitori dello Stato. Si ignorano, altresì, la straordinaria mobilitazione sociale, la nuova tensione verso l'affermazione della cultura della legalità e la sua diffusione nelle scuole ed all'interno della società, il fiorire di manifestazioni e di movimenti di riflessione ed incontro non necessariamente in occasione di anniversari di eventi tragici. Sono tutti segnali di un risveglio, se non di un rinasci-

mento culturale nel segno della legalità, in grado di scuotere le coscienze e di combattere la rassegnazione o la supina accettazione della violenza e della prevaricazione mafiosa.

Successi, questi ultimi, che non debbono però in alcun modo portare ad un affievolimento dell'attenzione e dell'impegno delle strutture investigative e di tutti gli organi pubblici a vario titolo impegnati nell'azione di contrasto.

La Commissione, muovendo da tale consapevolezza, ha quindi ritenuto necessario formulare rilievi e osservazioni, nell'ambito delle proprie competenze e nell'assoluto rispetto del ruolo delle Commissioni permanenti e delle Assemblee delle Camere, anche su progetti di legge suscettibili di incidere sull'efficacia dell'azione di contrasto al fenomeno mafioso.

Sono state approfondite alcune tematiche – oggetto di disegni di legge all'esame delle Camere – in sedute che hanno consentito una verifica dei progetti alla luce delle esigenze di lotta alla mafia e degli elementi acquisiti nel corso dell'attività d'inchiesta. Al termine delle discussioni, la Commissione ha individuato alcune fondamentali direttive, compendiate in documenti illustrativi trasmessi ai Presidenti delle Camere e da questi ultimi inoltrate alle Commissioni di merito.

Il dato va apprezzato nella sua novità anche in chiave di sedimentazione di prassi e consuetudini parlamentari. Di guisa che la capacità promozionale e dialettica nei confronti del Parlamento viene modulata anche con riferimento al processo decisionale *in itinere* e non ancora concluso dalle Commissioni permanenti e dalle Assemblee. D'altro canto, essendo il destinatario dell'iniziativa lo stesso Parlamento nelle proprie articolazioni e definendosi la medesima Commissione di inchiesta come parlamentare, la natura dell'atto non risponde alle categorie classiche dell'atto di indirizzo ovvero di controllo, ma si ascrive, viceversa, alla tipologia delle comunicazioni in senso lato, produttive cioè di effetti persuasivi che *non impongono* né condotte di segno positivo né limiti o condizioni all'autonomo esercizio del potere legislativo in senso stretto. Nondimeno, l'atto *si impone* per l'autorevolezza della fonte quale invito forte e determinato per un'opera legislativa coerente rispetto alle finalità che si è data. In termini più espliciti, se l'atto compendia una discussione unanimemente orientata verso determinate prospettazioni normative, il Parlamento trova già una manifestazione politica espressa da una propria articolazione interna, qual è la Commissione d'inchiesta: commissione non permanente, pur di durata corrispondente alla legislatura, poiché la fonte istitutiva resta una legge ordinaria e non i Regolamenti delle Camere. Inoltre, la valenza di indirizzo politico, ancor più in caso di unanimità, risulta particolarmente forte anche in virtù della composizione bicamerale.

In primo luogo la Commissione, con il consenso unanime dei Gruppi parlamentari in essa rappresentati, è intervenuta sul tema degli appalti pubblici, sia con riguardo alle innovazioni proposte alla normativa generale sia con riguardo ai pericoli di infiltrazione nelle procedure di gara e nella realizzazione delle opere. È stato accolto un documento assai arti-

colato sulle diverse questioni poste dalla novellazione della ''legge Merloni'' che ha avuto un significativo riscontro nel dibattito parlamentare, favorendo così una migliore ponderazione degli interessi in gioco.

È bene aggiungere che sulla complessiva tematica degli appalti la Commissione ha prestato grande attenzione anche nel corso delle numerose missioni fin qui compiute. Si segnalano, a tal riguardo, quelle a Gela, Reggio Calabria, Cosenza, Lamezia Terme, Napoli, ma anche – sempre con riguardo ai rischi di infiltrazione nella realizzazione di opere pubbliche – le missioni in aree poco considerate in passato, come il Piemonte, la Valle d'Aosta, l'Emilia-Romagna, il Veneto, il Lazio. Gli appalti e le infrastrutture sono indispensabili soprattutto nel Mezzogiorno per il decollo dell'economia, in modo da rendere quella parte del Paese pienamente competitiva con le altre regioni: occorre assicurarne la rapida realizzazione in condizioni di sicurezza, verificando se i controlli esistenti siano sufficienti o se sia il caso di introdurne altri.

La rapidità nella realizzazione delle opere non deve far cadere nella superficialità la gestione degli appalti: per questo la Commissione ha dedicato specifico approfondimento ai mutamenti legislativi, fornendo anche indicazioni e suggerimenti contestualmente alla discussione parlamentare delle modifiche alla legge Merloni. L'occupazione e lo sviluppo sortiscono effetti inibitori rispetto al rafforzamento dell'azione criminale, a condizione che la politica intesa quale governo complessivo della società civile si faccia garante della tutela dei principi di legalità e legittimità nell'esercizio dei pubblici poteri.

Si è dedicato inoltre un particolare approfondimento alla situazione carceraria e al tema del carcere di rigore: la chiara determinazione dell'intera Commissione nel richiedere la stabilizzazione dell'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario nasce dall'esigenza di proseguire nella strada di un'azione rigorosa ed equilibrata, che tenga ferma l'esigenza fondamentale di garantire il principio di legalità. Anche questo documento è stato adottato all'esito di un dibattito approfondito ed attento a tutti i valori sottesi ed a quanto indicato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Governo e Parlamento sono pervenuti alla scelta fondamentale della stabilizzazione del trattamento di rigore introdotto dal citato art. 41-*bis*. Si è così disinnescato un pericoloso momento di tensione all'interno delle carceri, che aveva suscitato grande preoccupazione: la chiara opzione della stabilizzazione, su forte e decisivo impulso della Commissione, rappresenta un traguardo fondamentale nell'azione antimafia di questi ultimi anni. La certezza della frattura fra centro di comando ed organizzazione colpita dalla cattura dei propri adepti assume i caratteri strategici di una politica resasi avveduta della possibilità di incrinare in modo definitivo il meccanismo della pianificazione ed esecuzione dei disegni criminali. Alla medesima stregua dell'azione terroristica, la mafia si avvale di ogni realtà ove possano allignare ovvero insinuarsi smagliature organizzative, ivi comprese le carceri, luogo che non sempre ha rappresentato una separazione dall'esterno, ma una sorta di contiguità territoriale con l'ambiente circostante. Se all'interno delle carceri si possono perpetuare atteg-

giamenti e comportamenti ascrivibili alla tracotanza o alla pervasività dell'organizzazione criminale, lo sfregio alle istituzioni democratiche non si limita all'apparenza ovvero al carattere episodico, ma assume i connotati della destrutturazione dell'ordine costituito.

* * *

L'azione di contrasto deve rivolgersi anche ai gruppi criminali, con diverso grado di organizzazione, di origine straniera che si sono insediati in numerose regioni. Tale insediamento determina intersezioni ed interazione tra gruppi stranieri ed autoctoni, con diverse caratteristiche ed esiti, dipendenti dalle singole realtà criminali. Si assiste ad un diffuso processo di gemmazione di organizzazioni criminali transnazionali capaci di produrre pericolose sinergie operative, nonché il potenziamento delle attività illecite attraverso la costituzione di nuovi ''mercati criminali'', alcuni dei quali, in precedenza, del tutto negletti sia da Cosa Nostra sia dalle altre mafie storiche.

In questo nuovo scenario si originano spinte innovative e forme ibride che alterano, anche nel profondo, i connotati dei gruppi e delle associazioni criminali di tipo tradizionale. Tale processo incide, altresì, sulle stesse consuetudini criminali, pur radicate, delle diverse mafie, a cominciare da Cosa Nostra che ha ancorato in origine tali prassi comportamentali a cogenti codici culturali e assiologici. Codici che, in passato, rendevano la mafia siciliana propensa ad evitare comportamenti e attività che potessero risultare culturalmente ripugnanti o anche dissonanti, sia all'interno dell'organizzazione sia a livello di immaginario collettivo. Ci si trova ora innanzi a ibridi e contaminazioni, che segnano una drastica cesura con il quadro di riferimento tradizionale. In settori crescenti dell'organizzazione trova *humus* favorevole quello che potrebbe definirsi un passaggio dalle modalità dell'*essere* alla modalità dell'*avere*: nelle strategie e nelle concrete attività dell'organizzazione mafiosa diviene assolutamente preminente il perseguimento del massimo risultato utile sul piano finanziario, il *quantum* monetario. E tale mutata prospettiva non investe solamente il mercato della prostituzione, ma finanche il *businnes* dell'immigrazione clandestina, il mercato della pornografia e della pedofilia, il traffico di organi umani, l'abuso dei soggetti più deboli perché ''senza nome'' come i minori orfani o abbandonati, soprattutto se provenienti da paesi stranieri privi di adeguate normative di protezione. Allo scopo, il Comitato sui minori ha proceduto alla acquisizione di tutti gli atti giudiziari relativi a provvedimenti decadenziali della potestà genitoriale derivanti dal coinvolgimento del minore in attività illecite ovvero di crimine organizzato. L'intento del Comitato è la definizione del comportamento delinquenziale di coinvolgimento del minore in attività illecite, quale indice di responsabilità per maltrattamento in senso stretto inteso e sufficiente, di per sé solo, per l'adozione dei provvedimenti restrittivi limitativi ovvero decadenziali della potestà.

In considerazione degli effetti che la criminalità trasnazionale è destinata a produrre sulle future configurazioni criminali, è bene precisarne la novità, anche perché in certa pubblicistica, come pure in settori qualificati di opinione pubblica, il concetto di criminalità trasnazionale viene banalizzato e distorto: essa viene intesa come proiezione operativa, in altri Stati, di gruppi criminali che hanno origine e base in aree geografiche diverse da tali stati.

L'ottica corretta, invece, per acquisire consapevolezza dei processi di modificazione e di formazione di ibridi che si attivano con la criminalità organizzata del nostro Paese, è quella di intendere la trasnazionalità con riferimento alla collaborazione di gruppi di criminalità organizzata di diverse etnie «al fine di perseguire i propri interessi e realizzare le proprie strategie» [1]. Questa visione è suffragata da numerose manifestazioni criminali riconducibili a gruppi stranieri.

Essi realizzano in Italia una crescente e diffusa territorializzazione, cui corrisponde una «deterritorializzazione» delle mafie nazionali. La territorializzazione costituisce il presupposto per una intensa attività criminale di singoli o di gruppi stranieri, che realizzano connessioni sempre più strette e non subalterne con gruppi mafiosi autoctoni. Secondo le risultanze investigative, non mancano tuttavia spazi di criminalità in cui gli stranieri operano anche in totale autonomia [2].

Occorre pure aggiungere che i rapporti – pacifici o conflittuali – che la criminalità straniera ha con le diverse mafie variano in dipendenza del grado di controllo del territorio già realizzato o realizzabile da parte delle singole organizzazioni, della forza e della solidità di queste ultime, del valore che esse annettono alla cooperazione per trovare spazio nelle reti dell'economia globale: su tutto questo si darà un primo quadro di riferimento nelle parti della relazione dedicate ai gruppi organizzati criminali di nazionalità straniera, operanti in diverse regioni del territorio nazionale, con riguardo alle associazioni albanesi, cinesi, russe, nigeriane, ucraine, turche e maghrebine.

* * *

All'inizio degli anni Novanta si era individuato quale snodo centrale della dialettica e del confronto politico il passaggio da una antimafia dei delitti ad una antimafia dei diritti. L'affinamento ed il perfezionamento delle modalità del confronto democratico impongono oggi la maturazione di una consapevolezza nuova ed ulteriore: *non* più una *politica dell'antimafia*, bensì una *politica* che si faccia *nel concreto e pienamente antima-*

---

[1] Pierluigi Vigna, *Le nuove sfide della criminalità organizzata*, in S. Beccucci e M. Massari (a cura), *Mafie nostre, mafie loro*, Edizioni di Comunità, Torino 2001, p. 188.

[2] Puntuale documentazione in proposito si ha nel volume della DIA *Attività operativa della DIA nel quinquennio 1997-2001*. Qui si riportano i titoli di alcune operazioni che costituiscono chiari indicatori del fenomeno: Costa Azzurra-CRNA GORA – TORNADO – BLADA – DANUBIO BLU – URANO – Emissario – Adriatico – TESTIMONE – STAFFETTA – SETA – RAMO D'ORIENTE – KALES – RANDOM – PICCO.

fia. Riconosciuta la comunanza di intenti ed accettata fino in fondo la legittimazione di ogni parte politica alla discussione su quali siano i mezzi più adatti a contrastare il crimine organizzato, un compito non secondario della Commissione diventa anche lo stile di presenza: il rispetto, cioè, della Commissione come istituzione di tutti ed a tutela di tutti i cittadini liberi. La strumentalizzazione politica lede non solo l'autorevolezza della Commissione, ma anche ne svilisce il significato autentico di raccordo di quanti a vario titolo concorrono a garantire la solidità della democrazia delle istituzioni repubblicane: in primo luogo le forze dell'ordine, i magistrati, i cittadini onesti.

Solo nella prospettiva di una politica che si fa antimafia si spiega la pervasività e l'ampiezza dei poteri che in questa legislatura caratterizzano l'attività della Commissione. L'inopponibilità anche del segreto di Stato o del segreto d'ufficio per tutti i fatti rientranti nei compiti della Commissione (art. 3, comma 2, della legge istitutiva) è una regola espressa in forma inequivoca, ma proprio nella consapevolezza che il rigore metodologico e di merito deve contraddistinguere ogni fase dell'indagine.

Gli indicatori di una politica moderna che si fa antimafia sono correlati in modo indefettibile alle dimensione del *tempo*, dello *spazio*, del *potere.*

Il *tempo*, inteso come indicatore della politica moderna, significa riconoscimento della naturale sequenza dell'accertamento dei fatti, dall'investigazione alla denuncia, fino alla condanna ed alla assoluzione. Significa anche, però, *prevenzione* e non si riduce a mera *repressione* dell'illecito perpetuato ai danni del privato e della comunità. In quest'ottica, alle misure di prevenzione patrimoniale, ai procedimenti di sequestro e confisca dei beni, nonché di gestione ed utilizzazione dei medesimi, va accompagnata una strategia complessiva di ammodernamento delle tecniche di indagine costante, permanente e non di segno emergenziale. Al riguardo il sistema informativo «Sidda-Sidna» utilizzato dalla Direzione nazionale antimafia costituisce un necessario presupposto per un metodo investigativo efficace e l'obbligatorietà della resa delle informazioni da parte delle realtà periferiche deve accompagnarsi a precisi indici di responsabilità in capo ai soggetti inadempienti, non dovendo escludersi nemmeno l'integrarsi della fattispecie del danno erariale.

Prevenzione e repressione sono da ascrivere alla dimensione *offensiva* dell'azione di contrasto. Connotandosi il crimine organizzato come ordinamento autonomo e contrario rispetto allo Stato democratico di diritto, l'azione di contrasto non può, altresì, disgiungersi da una dimensione *difensiva*.

In tale prospettiva va rafforzato il sistema di *intelligence*, cercando i più adeguati collegamenti con le forze che operano direttamente nel territorio, al fine di evitare discrasie ovvero distonie di analisi e di intervento – che la Commissione ha da ultimo registrate nella provincia di Foggia – ferme le esigenze di blindatura della circolazione delle informazioni aventi carattere di riservatezza. Nella medesima logica difensiva, deve garantirsi l'impermeabilità dei centri di investigazione e di accusa: fughe di notizie

causano l'insuccesso anche clamoroso di operazioni di rilievo, come quello della cattura di latitanti di primissimo piano.

Presidio e difesa della legalità è anche la destinazione dei beni confiscati alla mafia. In letteratura si è opportunamente sottolineato il passaggio dalla *aggressione* alla *riconversione* a finalità sociale del bene confiscato. La progettualità sociale, in altri termini, scandisce il *tempo* del recupero della legalità dall'interno della società civile.

Lo *spazio* è indicatore della politica moderna che si fa antimafia nella duplice prospettiva della cooperazione investigativa e del campo d'indagine. Anche il crimine organizzato internazionale non è più legato alle rappresentazioni delle geometrie numeriche delle triadi cinesi ove un numero indica il ruolo in una sorta di modello piramidale convergente verso la sommità, ma tende a saldarsi con le logiche dell'accumulazione indiscriminata delle ricchezze finanziarie, del riciclaggio di denaro sporco, della tratta degli esseri umani, finanche del terrorismo della più varia estrazione e matrice ideologica. Sfrutta le debolezze degli Stati, la mancanza di cooperazione, i difetti di coordinamento. Mafia russa, mafia albanese, cartelli colombiani, mafia nigeriana non possono rappresentare realtà estranee ad una indagine seria su Cosa Nostra, sulla 'Ndrangheta, sulla Camorra, sulla criminalità organizzata pugliese. Lo *spazio* non si riduce di certo a poche e note regioni. Lo *spazio*, quale indicatore di una politica moderna che si fa antimafia, comporta il riconoscimento di una dimensione più ampia del coordinamento delle indagini. Lo spazio europeo – sia a livello di polizia (*Europol*) sia a livello investigativo (*Eurojust*) – resta un tema di ineludibile attualità e pregnanza, parallelamente alla elaborazione di sistemi di identificazione dei cittadini, utilizzabili a livello comunitario attraverso la creazione di documenti elettronici unificati.

Il terzo indicatore, individuato nel *potere*, si dovrebbe declinare in chiave di responsabilità. Rispetto alla logica criminale che comprime i diritti di libertà, di iniziativa economica, del lavoro, la politica deve rispondere con un *progetto*. A fronte della mimetizzazione del crimine – oggi più incline ad *insinuarsi* che a *contrapporsi* secondo logiche stragiste – la politica deve tendere al superamento dello stato di bisogno, dell'abbandono e del disagio sociale. La sicurezza delle città e dei quartieri, il sostegno alle persone ricattate ed estorte, la cultura della legalità intesa come educazione e didattica, la creazione delle infrastrutture indispensabili per lo sviluppo del mercato e dell'economia sono *antimafia* e rendono *responsabile* il politico e la politica di fronte ai cittadini. Le riforme sono espressione di un atto di coraggio irrinunciabile per l'ammodernamento dello Stato e la salvaguardia degli interessi di legalità e per la promozione del singolo e delle realtà associative. La Commissione deve farsi garanzia del *progetto*. Il progetto di una cittadinanza attiva e partecipe, che non abbisogni più degli atti di eroismo e sacrificio delle persone, perché capace di esaltare, contro l'opacità e l'apatia di un individuo che la mafia vorrebbe vinto dalla rassegnazione, l'intraprendenza di uno spirito autenticamente libero.

2. Le priorità d'azione nella prima fase dei lavori.

Le modificazioni strutturali delle associazioni di stampo mafioso richiedono che l'azione di contrasto dei pubblici poteri risulti adeguata a tale evoluzione: occorre definire nuove strategie d'azione, congrue innovazioni sul piano normativo, più efficienti strumenti organizzativi. A tale elaborazione la Commissione intende dare un contributo che è fondato sulle cospicue acquisizioni di questi diciotto mesi di lavoro.

È necessario ricordare che la Commissione ha individuato all'inizio della sua attività, e sviluppato nel prosieguo dei lavori, alcune fondamentali linee d'azione.

Si è ritenuto di dover inaugurare la stagione di un'Antimafia più matura, sede marcatamente istituzionale e non di contingente lotta politica, per verificare lo stato complessivo in chiave di legalità della società e della politica, e che sia in grado di indicare gli antidoti alle infiltrazioni della criminalità mafiosa, compiendo un lavoro attento di formulazione di proposte al Parlamento, così come prevede la legge istitutiva.

Si è convenuto che la mafia rappresenta un cancro eversivo dello Stato di diritto, luogo delle regole e della legalità democratica: la sua azione è particolarmente pericolosa per la società e le istituzioni poiché limita la libertà dei cittadini, ne condiziona l'espressione del pensiero anche politico, nonché la possibilità di intrapresa economica e il diritto al lavoro. Colpisce alcuni dei principali diritti sanciti dalla Costituzione.

Il crimine organizzato è l'elemento di frattura più insidioso e devastante, che frappone l'apparenza di uno stato di diritto democratico alla società civile, intesa come lo spazio ove le singole individualità si compongono nel rapporto tra consociati.

In termini più espliciti, il crimine organizzato si contrappone alla stessa idea di cittadinanza politica, presupposto, quest'ultimo, per la definizione di qualsivoglia ordinamento giuridico in chiave di effettività. Infatti l'appartenenza ad un clan, ad una cosca, ad una organizzazione o comunità intermedia ostili alla *polis* svuota il concetto stesso di *civis*, poiché contrappone all'idea di cittadino l'immagine dell'affiliato.

Si è considerato che la mafia tende oggi a suscitare minore attenzione e scalpore e si indirizza su qualsiasi settore atto a produrre denaro da reinvestire in altre attività a carattere criminale nonché per fare ingresso nell'economia sana; dopo il periodo stragista, il fenomeno di mimetizzazione, segnalato da procuratori della Repubblica e da analisti, costituisce una tattica in grado di rendere più difficile l'azione di contrasto, in presenza di minore allarme sociale.

Per assolvere al compito impegnativo di studiare i mutamenti delle organizzazioni criminali e capire quali siano le dinamiche che intercorrono fra le organizzazioni stesse, e se si possa individuare in tale ambito una qualche forma di prevalenza, la Commissione ha effettuato in sede centrale audizioni dei Procuratori della Repubblica responsabili delle direzioni distrettuali antimafia (Palermo, Napoli, Reggio Calabria, Catanzaro,

Roma). I Procuratori sono stati accompagnati dagli aggiunti e dai sostituti addetti alla D.D.A., che hanno arricchito il quadro conoscitivo fornendo preziose indicazioni sulle linee di tendenza dell'attività criminale come emerse dalle indagini. Essi hanno indicato, altresì, alcuni profili sul funzionamento degli apparati pubblici: funzionamento delle banche, degli enti locali, delle stazioni appaltanti; adeguatezza degli organici delle forze dell'ordine; problemi nel controllo del territorio; modalità del coordinamento fra corpi.

Ulteriori approfondimenti sono stati effettuati nel corso delle missioni nelle singole regioni che la Commissione, avvalendosi della esperienza maturata dalle Commissioni che hanno operato nelle precedenti legislature, ha perfezionato in questo primo anno di attività. Nel suo *plenum* la Commissione ha tenuto 43 sedute; l'Ufficio di Presidenza è stato convocato per 33 riunioni; i Comitati hanno tenuto 38 riunioni; si sono svolte 14 missioni, in 23 città diverse, in 8 distinte regioni, per un totale di soggetti auditi pari a 491 dei quali:

- 77 responsabili delle forze dell'ordine;
- 151 magistrati;
- 107 rappresentanti degli enti locali;
- 151 rappresentanti delle associazioni di volontariato, antimafia, antiracket, antiusura e delle organizzazioni sindacali;
- 5 rappresentanti delle autorità statali e governative.

Specifica attenzione si è prestata innanzitutto al fenomeno della 'Ndrangheta, pericolosamente attiva anche per le sue notevoli diramazioni territoriali: la Commissione ha recepito il vivo allarme espresso dalle forze sociali e politiche calabresi, dagli amministratori locali, dalle forze produttive, che sono state ascoltate nelle missioni effettuate in tutte le province della Calabria.

Attenzione non minore è stata riservata alla Campania, come pure a regioni che in passato non sono state oggetto di particolare attenzione e che oggi invece debbono essere oggetto di monitoraggio per il pericolo di infiltrazione e stabilizzazione di gruppi criminali organizzati in grado di alterare l'equilibrio politico e sociale di dette aree. Di qui la scelta di profondere un impegno particolare in questo ambito, sia dedicando alcune missioni a tali verifiche sia costituendo il Comitato sulle aree non tradizionalmente afflitte dal fenomeno mafioso.

La Commissione ha dedicato attenzione non minore alla realtà siciliana, acquisendo elementi documentali di notevole interesse in corso di esame e futuro oggetto di verifiche in occasione delle missioni che la Commissione programmerà per la ripresa autunnale dei lavori.

* * *

Compito essenziale della Commissione è di accertare l'adeguatezza dei mezzi di contrasto a disposizione dei pubblici poteri. La criminalità organizzata si evolve rapidamente; lo stesso devono fare i magistrati e

le forze dell'ordine e tutte le amministrazioni pubbliche chiamate a salvaguardare la sicurezza dei cittadini e a dare concretezza al principio di legalità.

Questa verifica deve essere condotta sia in sede centrale sia nelle singole realtà territoriali, prestando la dovuta attenzione al ruolo ed all'azione delle autonomie locali, nell'ambito delle proprie attribuzioni. Le missioni effettuate sono state occasione per acquisire dati e mettere a fuoco problemi e istanze, che sono stati poi rappresentati, al termine della missione, all'autorità di governo. La Commissione ha cercato così, nel rispetto delle competenze e delle rispettive responsabilità, di svolgere una concreta opera di *impulso* e di *sollecitazione*, sulla base degli elementi emersi nelle audizioni dei responsabili delle forze dell'ordine, dei magistrati, degli esponenti delle autonomie locali, degli operatori economici, dei sindacati, delle associazioni impegnate per la difesa della legalità.

La Commissione è già impegnata in una verifica sugli strumenti normativi riguardanti i traffici illeciti, attraverso i quali si verifica un'accumulazione finanziaria di grande entità, che inquina l'economia sana e la rende non competitiva, con gravi danni per lo sviluppo, per la capacità di integrazione nel tessuto economico europeo ed evidenti difficoltà per gli investimenti derivanti dai rischi di insicurezza. È una ragione in più per colpire la criminalità organizzata nelle sue nuove forme e articolazioni, rivedendo le norme che siano causa di difficoltà procedurali e che, in base all'esperienza, non risultino adeguate.

Si è avviato inoltre un approfondimento sulla normativa relativa ai collaboratori ed ai testimoni di giustizia. In altri Paesi questa legge è già stata modificata numerose volte, come nel caso degli Stati Uniti. Sulla base dell'applicazione fin qui realizzata, si potranno individuare possibili modifiche, sulla scorta dell'esperienza: di qui la decisione di dar vita ad un apposito Comitato e di acquisire elementi informativi sulla gestione dei collaboratori di giustizia, instaurando una preziosa cooperazione con il Sottosegretario all'Interno delegato in materia.

Ulteriore tema ritenuto meritevole di esame è quello dello scioglimento delle amministrazioni comunali per infiltrazioni mafiose allo scopo di controllare l'adeguatezza delle procedure seguite. Un lavoro preliminare di studio, di ricerca e di proposta è stato affidato al Comitato, costituito in seno alla Commissione, sugli enti locali, che ha a disposizione un ampio materiale documentale richiesto e prontamente trasmesso dal Ministero dell'Interno: si tratta delle relazioni d'accesso ai comuni per cui si è prospettato lo scioglimento. Si è anche effettuato un monitoraggio della «resa amministrativa» della vigente normativa in tema di confisca, invitando gli Uffici territoriali del Governo a riferire sullo stato delle procedure e sulla destinazione dei beni confiscati: sono emersi dati di rilievo sulle difficoltà amministrative incontrate e sul grado di cooperazione tra comuni, Uffici territoriali del Governo e strutture dell'Agenzia del Demanio. Rinviando un'analitica esposizione sul punto ad una successiva relazione tematica, si può anticipare che di alcune questioni urgenti, emerse nel corso di detto

monitoraggio, la Presidenza della Commissione ha già investito il Direttore dell'Agenzia del Demanio.

Prosegue il dialogo con la scuola ed anche in questa legislatura si è istituito lo «sportello scuola». La via per la sconfitta progressiva della criminalità organizzata è l'affermazione della cultura della legalità, che non può che partire dalla scuola. Le associazioni criminali di stampo mafioso temono fortemente quelle scuole in cui i ragazzi, ed in particolare quelli provenienti da quartieri degradati, possono studiare e svolgere attività ricreativa. È un modo per sottrarli ad un ambiente criminale, che li assolda e li porta all'interno della associazione mafiosa. In alcune aree, la presenza di un istituto scolastico sicuro per studenti, insegnanti e genitori è presidio di legalità del territorio alla medesima stregua di un commissariato di Polizia o di una stazione di Carabinieri.

3. La funzione di monitoraggio e di raccordo della Commissione e la sua attività propositiva: valorizzazione dei nuovi compiti previsti dalla legge istitutiva

La Commissione, nell'espletamento dei suoi compiti di monitoraggio, di controllo e di proposta, può avvalersi dei poteri inquirenti che l'art. 82 della Costituzione garantisce alle commissioni parlamentari d'inchiesta, ma ha preferito far ricorso essenzialmente a meccanismi di cooperazione e raccordo con gli altri pubblici poteri, per poter verificare esperienze e problemi e fornire così un contributo qualificato di analisi del fenomeno. A tale opera di riscontro e di verifica è seguita, così come prevede la legge istitutiva, la formulazione di proposte al Parlamento su specifici temi in discussione, in modo da far entrare nel vivo del dibattito legislativo i problemi e i dati acquisiti dalla Commissione nel corso della sua attività.

È stato questo lo spirito dei primi interventi della Commissione nei diciotto mesi di attività, che hanno avuto ad oggetto temi di notevole rilievo come la nuova disciplina degli appalti pubblici, la stabilizzazione dell'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e alcuni profili della disciplina in tema di collaboratori della giustizia.

Altri impegnativi temi d'indagine sono in corso di approfondimento, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva. Va infatti rilevato che rispetto alla legge istitutiva della Commissione nella XIII legislatura (legge n. 509 del 1996), la presente legge n. 386 del 2001 attribuisce alla Commissione compiti assai articolati: la Commissione dovrà, come per il passato, verificare l'attuazione della legislazione antimafia, accertando la congruità della normativa stessa e della conseguente azione dei pubblici poteri, e dovrà formulare le proposte sia di carattere legislativo che amministrativo necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali (v. art. 1, comma 1, lettere *a)* e *c*), della legge n. 386 del 2001 e art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della precedente legge n. 509 del 1996). La nuova legge istitutiva richiede, inoltre, una verifica della legislazione e della attuazione che ad essa è stata

data sui collaboratori di giustizia (art. 1, lettera *b)* legge n. 380 del 2001): previsione che ha trovato puntuale riscontro nelle audizioni che si sono svolte sul tema e nel lavoro istruttorio già intrapreso in seno al Comitato competente. Soprattutto va messa in evidenza la previsione della lettera *d)* della nuova legge, che non ha riscontro nella precedente legge del 1996: spetta alla Commissione l'accertamento delle caratteristiche dei mutamenti del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, anche con riguardo agli insediamenti criminali in regioni diverse da quelle tradizionali.

In attuazione di tale impegnativa previsione normativa la Commissione ha così ritenuto di profondere un particolare impegno ai fenomeni criminali in dette regioni non tradizionali, individuando importanti filoni di indagine con specifico riguardo alle infiltrazioni criminali nelle procedure di appalto e nell'attività di realizzazione delle opere pubbliche, nonché sulle modalità di permeabilità del territorio in assenza di radicamento e controllo diretto per il traffico della droga, il riciclaggio, la prostituzione, il gioco d'azzardo.

La lettera *d)*, prima citata, contiene un'ulteriore previsione, anch'essa inedita: la Commissione ha il compito di accertare quali siano i processi di internazionalizzazione e di cooperazione delle associazioni criminali di stampo mafioso con altre organizzazioni criminali, con il fine di gestire attività illecite contro la persona, l'ambiente e i patrimoni. Questo impegnativo compito ha indotto la Commissione, anche attraverso l'opera di un suo Comitato, che ha svolto in questi mesi un cospicuo lavoro istruttorio, a raccogliere preliminarmente alcuni essenziali elementi informativi che sono stati catalogati ed analizzati. In tale preliminare ricognizione si è rivelato assai utile l'apporto delle forze dell'ordine e delle Direzioni distrettuali antimafia. Sono state effettuate importanti audizioni, all'esito delle quali si è predisposto un programma di missioni, con significative acquisizioni di cui si darà conto in seguito.

La Commissione, per attuare la legge istitutiva, deve quindi spingersi su un campo di indagine assai delicato e per certi aspetti ancora inesplorato, verificando quale sia il coinvolgimento delle organizzazioni di stampo mafioso nei settori altamente lucrativi del traffico dei rifiuti (tema su cui si imporrà una stretta collaborazione con la Commissione di inchiesta appositamente istituita dalla legge n. 399 del 2001), degli organi umani, delle case da gioco.

Si è già detto poc'anzi della tematica degli appalti, che è oggetto della lettera *e)* dell'art. 1 della nuova legge e che è stata particolarmente esaminata in questi primi mesi di lavoro, dove si riassumono alcuni profili emersi nel corso delle missioni compiute dalla Commissione nel suo *plenum* e nel lavoro istruttorio e di indagine effettuato dal Comitato istituito sugli appalti.

Si deve aggiungere che le lettere *f)* e *g)* consolidano l'urgente istanza di contrastare le varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti e il tema del riciclaggio, in vista di una costante verifica di congruità e si pone, al contempo, la necessità di ponderare l'adeguatezza e l'efficacia

delle prassi amministrative, spesso strumentalizzate da pubblici ufficiali conniventi con le associazioni criminali mafiose. Su tale aspetto, alcuni elementi sono già stati acquisiti dalla Commissione anche nel corso delle missioni effettuate; altre acquisizioni si rendono tuttavia necessarie, e a tal fine si è già instaurato un primo rapporto con i competenti Organi di vigilanza al fine di preparare incontri di lavoro e scambi di informazioni.

4. L'organizzazione interna della Commissione e la costituzione dei Comitati.

Di fronte a compiti di tale rilievo, la Commissione, avvalendosi di una possibilità contemplata dalla legge istituiva, ha convenuto di creare nel suo interno Comitati con compiti specifici che svolgano un preliminare lavoro di indagine, di monitoraggio e di selezione delle questioni in vista delle determinazioni del *plenum*.

Dopo un lungo periodo di riflessione, anche alla luce dei problemi organizzativi registrati nella precedente legislatura, si è optato per la costituzione di Comitati non pletorici nella composizione e assistiti dai consulenti maggiormente idonei per seguire le singole tematiche: il numero dei componenti oscilla da cinque a sette, a seconda del carico di lavoro affidato ai singoli organismi e in modo da assicurare, in linea di massima, la rappresentatività degli stessi. Per esigenze di efficacia operativa si è consentito ai gruppi di sostituire, per singoli temi, i componenti del Comitato con altri parlamentari appartenenti, ovviamente, alla Commissione.

Si è cercato, nello stesso tempo, di evitare il rischio di una frammentazione dei lavori e di iniziative non coordinate dei singoli Comitati: il regolamento sull'attività dei Comitati ha ponderato tutte le istanze di cui si è fatto cenno e ha individuato nell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi la sede idonea per tale bilanciamento.

L'esperienza di questi mesi appare senz'altro positiva: grazie all'opera degli uffici, l'Ufficio di Presidenza ha tempestivamente esaminato tutte le richieste di audizione e di missione avanzate dai singoli Comitati, operando la necessaria selezione e favorendo, in qualche caso, opportune sinergie, come è accaduto per due Comitati, quello sulle zone non tradizionalmente oggetto di infiltrazione mafiosa e quello sulle mafie estere, che hanno effettuato proficuamente una missione congiunta a Rimini, sviluppando in un quadro armonico specifiche esigenze di indagine.

Gli atti di acquisizione, di analisi e di indagine avranno tanto più successo quanto più saranno assistite da una preliminare documentazione e ricognizione dei problemi. Lo sforzo che si è cercato di compiere è stato quello di privilegiare il momento del riscontro obiettivo e della accuratezza della conoscenza dei dati prima di passare al momento, anch'esso necessario, della valutazione politico-istituzionale, dei fenomeni considerati che rientra evidentemente nei compiti di una Commissione parlamentare politicamente rappresentativa.

La distinzione fra i due momenti – l'acquisizione dei dati e delle risultanze investigative; la successiva ponderazione di tipo politico-istituzio-

nale – va, però, riaffermata, perché in essa risiede una garanzia essenziale di correttezza nel funzionamento della Commissione: senza la previa conoscenza dei fatti, condotta con ogni possibile equilibrio ed obiettività, il giudizio politico rischia infatti di essere piegato da esigenze contingenti che, a lungo termine, indeboliscono il prestigio e l'autorevolezza della Commissione, compromettendo la realizzazione degli obiettivi istituzionali ad essa affidati.

I Comitati costituiti all'interno della Commissione sono i seguenti:

Primo Comitato: sui collaboratori e sui testimoni di giustizia

Coordinatore: on. Sinisi.

Componenti: sen. Bobbio, sen. Brutti, sen. Cirami, sen. Novi, sen. Peruzzotti, sen. Zancan.

Secondo Comitato: sulla presenza della criminalità organizzata in regioni diverse da quelle tradizionalmente interessate dal fenomeno mafioso.

Coordinatore: sen. Peruzzotti.

Componenti: sen. Curto, sen. Dalla Chiesa, sen. Gentile, on. Maran (e, successivamente, on. Bova).

Terzo Comitato**:** sulle diverse forme di inquinamento mafioso nel settore degli appalti e delle opere pubbliche.

Coordinatore: on. Vitali.

Componenti: sen. Battaglia, on. D'Alia, sen. Florino, sen. Manzione, on. Sinisi, sen. Vizzini.

Quarto Comitato: sui traffici di natura economico-finanziaria e sulle misure patrimoniali e finanziarie di contrasto, nonché sull'utilizzazione dei beni confiscati.

Coordinatore:

Componenti: on. Bricolo, sen. Del Turco, on. Drago, sen. Florino, sen. Maritati, sen. Sodano.

Quinto Comitato: sul racket e l'usura

Coordinatore: on. Diana.

Componenti: on. Misuraca, on. Molinari, on. Napoli, sen. Vizzini.

Sesto Comitato: sui processi di internazionalizzazione della criminalità organizzata, sui traffici internazionali e rapporti con le mafie estere e loro insediamento sul territorio nazionale.

Coordinatore: sen. Curto.

Componenti: on. Bricolo, sen. Calvi, on. Lazzari, sen. Veraldi.

Settimo Comitato**:** sulla questione minorile, con particolare riferimento ai fenomeni di sfruttamento dei minori e di utilizzazione degli stessi da parte della criminalità organizzata.

Coordinatore: on. Vendola.

Componenti: sen. D'Onofrio, on. Lumia, on. Fatuzzo, on. Bertolini (e, successivamente, on. Taglialatela).

Ottavo Comitato: per i rapporti con gli Enti locali.
Coordinatore: on. Cristaldi.
Componenti: on. Burtone, sen. Greco, on. Leoni, sen. Nocco.

Nono Comitato: sulla verifica della congruità della normativa sostanziale e processuale in tema di contrasto alla criminalità organizzata.
Coordinatore: on. Drago.
Componenti: on. Gambale, on. Minniti, on. Palma, sen. Ruvolo.

Decimo Comitato: sul regime degli atti (previsto dagli articoli 21 e 23 del Regolamento interno, formula le proposte in tema di pubblicità della documentazione).
Coordinatore: sen. Ayala.
Componenti: sen. Boscetto, on. Ceremigna, sen. Cirami, on. Cristaldi.

Sportello Scuola.
Coordinatore: on. Misuraca.
Componenti: on. D'Alia, on. Gambale, on. Lumia, on. Mancuso, on. Fatuzzo (e, successivamente, on. Taglialatela).

Comitato Portella della Ginestra
Coordinatore e composizione: da definire.

Comitato Alfano.
Coordinatore e composizione: da definire.

CAPITOLO 2

Criminalità organizzata mafiosa e territorio: regioni tradizionalmente e non tradizionalmente afflitte dal fenomeno

1. La 'Ndrangheta: radicamento regionale e proiezione nazionale e internazionale.

La Commissione antimafia si è già occupata nella precedente legislatura di 'Ndrangheta e di Calabria, e ha intenzione di occuparsene ancora, con una apposita relazione, proprio per la rilevanza assunta dal fenomeno nel panorama criminale nazionale ed internazionale.

Storicamente la mafia calabrese è stata sottovalutata e sottostimata, e per lungo tempo non è stata adeguatamente studiata ed analizzata. Il termine 'Ndrangheta è di incerta derivazione e, secondo alcuni storici, deriverebbe dal greco e significherebbe «società degli uomini valorosi». Le origini remote della 'Ndrangheta risalirebbero alla «garduna», associazione criminosa che si interessava al gioco e al baratto, costituita a Toledo nel 1412 e portata nel Regno di Napoli dai castigliani [1], mentre la storia più recente va ricercata nella camorra napoletana.

Al di là della mitologia mafiosa, è noto che la 'Ndrangheta è presente in Calabria fin dall'Unità d'Italia, in particolare in provincia di Reggio Calabria. Da quel periodo storico comincia un'ascesa lenta, ma inarrestabile lungo tutto l'Ottocento. È nei decenni della seconda metà di quel secolo che la 'Ndrangheta si allarga alle altre province calabresi.

La 'Ndrangheta presenta regole interne, gerarchia e statuti che servono a garantire «dignità» alle sue azioni e l'accettazione di esse da parte dell'adepto.

Il simbolo della 'Ndrina [2] è costituito dall'albero della scienza diviso in sei parti: il fusto (il capo della società o capo bastone, che ha potere di vita e di morte sugli altri affiliati), il rifusto (contabile e maestro di giornata), i rami (camorristi di sgarro e di sangue), i ramoscelli (i picciotti), i fiori (giovani d'onore) e le foglie (traditori destinati a cadere per terra).

Gli sviluppi della mafia calabrese presentano una certa analogia con quella della Camorra e della mafia siciliana. Prevale nella mentalità comune una interpretazione eroica e le cosche mafiose vengono viste come strumenti di assistenza e protezione dei più deboli.

---

[1] Sono state mantenute alcune caratteristiche poi diventate comuni ad ogni fenomeno mafioso: la «tirata» (ossia il duello di coltello tra gli adepti), il codice d'onore, la legge ferrea dell'omertà.

[2] La parola avrebbe origine dalla forma dialettale «ndrino» – uomo dritto che non piega la schiena.

1.1 La nuova 'Ndrangheta.

L'inizio del secolo è un periodo aureo per la «onorata società», che si estende già in tutto il territorio della provincia di Reggio. Il salto di qualità avviene tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta del Novecento, quando la 'Ndrangheta si specializza in due reati che segnano l'avvio di un nuovo corso della sua storia: l'estorsione e il sequestro di persona.

Negli ultimi decenni la 'Ndrangheta si trasforma notevolmente, ma resta immutata la zona di operazioni e di rifugio: l'Aspromonte. Nascono nuovi interessi verso le attività commerciali, l'edilizia e l'industria. Proprietari, piccoli e grandi operatori economici vengono forzosamente «protetti»: nei confronti di coloro che si rifiutano di pagare la «mazzetta» si agisce con gravissimi atti minatori, incendi, attentati.

Colonna portante diventa l'industria dei sequestri che per molti anni terrorizzerà oltre che i calabresi anche gli imprenditori del nord e del centro Italia. Le persone sono prese in ostaggio e trattenute prigioniere, in alcuni casi per più di un anno, sull'Aspromonte in attesa del pagamento del riscatto per la loro liberazione.

Attraverso il riciclaggio dei proventi di tali attività, la 'Ndrangheta irrompe nel traffico internazionale degli stupefacenti che diviene, dal 1980 in poi, il «business» primario. La 'Ndrangheta assume il primato nello scenario criminale nazionale sia per la tenuta interna della propria organizzazione e il forte controllo del territorio, sia per la progressiva dimensione internazionale, che raggiunge attraverso i traffici illeciti gestiti con capillare controllo delle rotte più significative.

La presenza dominante di cosche in alcune regioni, particolarmente industrializzate, conferma gli interessi 'ndranghetisti sull'intero territorio nazionale e conferisce al fenomeno un rilievo sempre maggiore ed una capacità competitiva senza pari [3].

Sotto l'aspetto geo-criminale, come già accennato, la 'Ndrangheta ha conservato la sue antiche caratteristiche che rispondono all'esigenza di mantenere un riferimento con i luoghi di origine. L'area reggina costituisce l'epicentro mafioso per le capacità «militari» e collusive delle cosche.

La piana di Gioia Tauro si erge a zona fortemente sensibile all'infiltrazione economica, tanto che i modelli predatori sono evoluti e vantano collegamenti con la criminalità finanziaria. L'area portuale costituisce una forte attrattiva criminogena e, nella gestione di tali interessi, la locale *leadership* storica si propone come elemento di snodo e collante per affari finanziari anche di cosche limitrofe.

L'area aspromontana ospita le cosche più agguerrite, quelle che un tempo erano dedite ai sequestri di persona ed oggi sono prevalentemente orientate al traffico di droga, avvalendosi dell'appoggio di propri conso-

---

[3] La criminalità calabrese gestisce insieme a gruppi stranieri il traffico di droga ed anche gli affari illeciti variamente connessi alle narcorotte, in particolare la tratta degli esseri umani.

ciati stabilitisi nel nord del Paese ed all'estero. Nella zona del Catanzarese continuano a persistere stati di conflittualità tra sodalizi contrapposti per assicurarsi il controllo del territorio. Nel Lametino, nel Cirotano e nella Sibaritide sono in atto faide che hanno assunto modelli ipertrofici di violenza e che hanno coinvolto, con atti intimidatori, anche amministratori locali.

1.2 Situazione attuale.

La 'Ndrangheta, negli ultimi venti anni, è passata dalle tradizionali attività parassitarie (estorsioni, imposizioni della guardiania, accaparramento della proprietà fondiaria e, quindi, riconversione nel settore del turismo) al più redditizio traffico di sostanze stupefacenti.

Questo cambiamento «doveva» avvenire anche perché, come e forse più di Cosa Nostra e della Camorra, la 'Ndrangheta poteva immediatamente attivare i collegamenti con le «filiali» d'oltreoceano (Stati Uniti, Canada, Australia) costituite da immigrati calabresi residenti da molto tempo in quei Paesi.

Il passaggio a questo nuovo settore illecito – che ha comportato un pesante pedaggio di omicidi – ha consentito alla 'Ndrangheta di porsi ai vertici delle associazioni delinquenziali internazionali [4]. Le alleanze [5] che ha saputo stringere le hanno permesso di mantenere il ruolo di interlocutrice, al punto tale che sono rari i casi in cui essa agisca subordinatamente rispetto ad altri. Il cuore, e anche il cervello, di questa organizzazione resta comunque in Calabria, serbatoio inesauribile di uomini disposti a tutto.

La 'Ndrangheta è dispotica in tutte le sue forme: non cerca il consenso, impone la paura ed il terrore; è feroce, brutale. Rispetto alla mafia siciliana ha un'arma in più: l'impermeabilità. Le cosche, con un esercito di migliaia di affiliati, sono in gran parte costituite da parenti e quindi è difficile che ci siano «pentiti». L'ambiente dove cresce il ragazzo calabrese educa all'omertà, come ha scritto nel suo libro autobiografico Antonio Zagari, un *ex* picciotto di San Ferdinando, piccolo ed inquieto paese di mare nella piana di Gioia Tauro: «Per chi nasce in determinati ambienti e viene educato all'omertà non è facile già fare arrestare o comunque de-

---

[4] Oggi, la 'Ndrangheta si è inserita, a pieno titolo, nel giro mondiale delle sostanze stupefacenti, punto nodale del mercato del crimine. Qualche anno fa, la Commissione d'inchiesta sulla droga e sul crimine organizzato del Parlamento europeo l'ha definita «*l'organizzazione più segreta e sanguinaria*», mettendo in evidenza l'estensione progressiva delle sue attività illecite fuori dai confini regionali. Hanno scritto i commissari nella loro relazione: *«In associazione con la malavita turca e con i cartelli colombiani, la 'ndrangheta controlla gran parte del traffico di eroina dal Medio Oriente verso gli Usa, operando sempre più dal suo comando strategico di Milano».*

[5] In Libano con i drusi, nel Triangolo d'oro, soprattutto in Birmania, con i «signori della droga» (nel 1992 nella zona sono state prodotte duemila tonnellate di oppio; due volte tanto che negli anni Ottanta), in Turchia con i curdi, in Colombia con i «cartelli» (di Cali, piuttosto che di Medellin), in Australia con i trafficanti inglesi del *Mister Asia Syndicate*. È ipotizzabile che gli intermediari calabresi possano prendere contatto, in un non lontano futuro, anche con i cinesi della regione di Yunnan, che le analisi operative indicano come i più forti produttori di oppio del Duemila.

nunciare gli amici [...] rendendoseli pericolosamente nemici. Provocare l'arresto e le condanne al carcere di congiunti e parenti implica problemi di ordine morale e psicologico spesso assai più pesanti dei timori di vendette e ritorsioni comunque, e in ogni caso, sempre probabili per chi canta».

Dissociarsi significa tradire il padre, il fratello, il cognato, lo zio, i parenti stretti. Anche le donne hanno un ruolo importante nella «onorata società». Non sono oscure e dimesse compagne di capibastone e picciotti, ma «spalle» dei loro uomini, pienamente coinvolte negli affari della famiglia. Le più recenti indagini hanno evidenziato che le donne vigilano sull'andamento delle estorsioni, riscuotono le tangenti, sono intestatarie di beni appartenenti al sodalizio, forniscono supporto logistico nelle azioni criminali compiute da membri del clan, curano i rapporti con i latitanti e con l'esterno del carcere; funzione delicatissima che permette ai capimafia di essere costantemente informati e quindi di intervenire in tempo reale per mantenere il controllo della situazione.

Nuclei così compatti ed in continua palingenesi sono in grado di allargare costantemente il controllo su tutte le componenti della società attraverso l'acquisizione, la gestione, la conservazione del potere illecito. Enormi sono i suoi interessi che spaziano dagli investimenti immobiliari al riciclaggio di denaro sporco, dall'acquisto e vendita di armi e diamanti allo smaltimento di rifiuti radioattivi o tossici, dalle grandi triangolazioni commerciali al traffico di droga, al controllo di attività lecite avviate con i proventi di attività illecite. Filiali della 'Ndrangheta vengono segnalate in Francia, Germania, Olanda, Stati Uniti, Belgio, Spagna, Argentina, ma soprattutto in Canada ed in Australia.

Scrive la D.I.A., in appendice alla seconda relazione semestrale del 1993: «La densità criminale della Calabria, ove si operi un raffronto tra affiliati ai clan e popolazione, è del 27 per cento. Nelle altre regioni, il rapporto è, rispettivamente, del 12 per cento in Campania, del 10 per cento in Sicilia e del 2 per cento in Puglia». La percentuale è preoccupante non solamente perché più di un quarto della popolazione è coinvolta, a diverso titolo, in attività delinquenziali, ma anche perché attorno a questi gruppi ruotano, da sempre, migliaia di «colletti bianchi», molti dei quali insospettabili. Questo è un aspetto che spesso, purtroppo, viene sottovalutato. La 'Ndrangheta, nel suo insieme, è qualche cosa di più di una congerie di malfattori rurali, come ingiustamente e superficialmente è stata considerata fino a pochi anni fa; è una *tela di ragno* che lentamente, ma inesorabilmente, imprigiona le persone per incunearsi nelle istituzioni dalle stesse rappresentate. È un meccanismo subdolo, sottile, che modella la sua efficienza sia attraverso la pratica della collusione e corruzione, sia approfittando di puri rapporti parentali o di amicizia. Come è stato ribadito nelle audizioni, non sempre vi è collusione, molte volte è noncuranza, disattenzione, approssimazione o sciatteria nei controlli. È indispensabile intervenire con fermezza e rimuovere certe situazioni incan-

crenite in tutti i settori della Pubblica Amministrazione, nessuno escluso [6]. La regionalizzazione è uno dei principali mali in queste aree perché la 'Ndrangheta, come accennato, cerca di penetrare in tutti gli organismi e si avvale di persone insospettate ed insospettabili che ottengono autorizzazioni di polizia o amministrative, frequentano giudici e tribunali, sono amici di avvocati, uomini di chiesa, politici locali e nazionali.

Vi è un momento in cui la 'Ndrangheta può essere attaccata con più facilità: quando sorgono i conflitti interni, interfamiliari, le «faide», che le 'Ndrine non sono riuscite ancora a controllare, e che spesso vengono originate da futili motivi e provocano un numero elevato di vittime [7]. Per un lungo periodo storico è mancata una «commissione» capace di mediare le endemiche «guerre» che puntualmente scoppiano tra le varie cosche. Guerre di logoramento, che segnano la vittoria di una 'Ndrina su quella rivale ma che indeboliscono un «esercito» che ha sempre avuto nel numero e nella impermeabilità alle infiltrazioni la sua reale forza.

Scrivono i giudici Enzo Macrì e Antonio Lombardo: «Sembrerà forse strano che all'interno di uno Stato sovrano, come quello italiano, possano scoppiare "guerre" tra potenze, ma, con qualche ritocco terminologico, è questa la più appropriata definizione che è possibile dare allo scontro tra potentati mafiosi che si è verificato nella città di Reggio Calabria e nei dintorni di essa (da Villa San Giovanni a Pellaro) tra il 1985 ed il 1987, provocando un vero e proprio sconvolgimento delle regole del vivere civile, un gran numero di morti, feriti, invalidi, uno strascico forse definitivo di odi, di rancori, di vendette dirette ed incrociate, lineari e trasversali, come avviene di solito in casi del genere [...]. Il monopolio della violenza, che dovrebbe essere riservato allo Stato, viene in questo modo frantumato e centri di potere occulti o clandestini decidono, senza formalità o dichiarazioni preliminari, di dare corso a vere e proprie operazioni militari dirette all'affermazione della propria supremazia ed all'annientamento dell'avversario [...]. Un ordinamento giuridico alternativo e concorrente a quello statuale, che comprende il potere di determinare ed imporre regole di comportamento, di assumere decisioni immediatamente operative, di applicare sanzioni con giudizi inappellabili. Se poi si aggiunge a

---

[6] Alcune inchieste recenti condotte dalle Procure di Palmi, sul voto di scambio tra cosche ed uomini politici anche nazionali e sulla massoneria deviata, e di Reggio Calabria, in merito al cosiddetto «Comitato d'affari» e sulle motivazioni dell'omicidio dell'ex presidente dell'Ente Ferrovie dello Stato, Lodovico Ligato, eliminato nella sua villa a Bocale di Reggio Calabria la sera del 27 agosto del 1989, hanno individuato questi collegamenti.

[7] Nell'ultimo scontro - quello apertosi nel 1985 con la secessione degli Imerti-Condello dall'alleanza di cosche guidata da Paolo De Stefano - si sono contati 621 morti. Una *mattanza*, che ha perfezionato tecniche di eliminazione con l'utilizzo di sofisticati strumenti di aggressione, tali da non dare a nessuno la certezza d'essere al sicuro. Esplosivo comandato a distanza con congegni elettronici di tecnologia e concezione «libanese», proiettili particolari (ad enorme efficacia espansiva e forza di penetrazione, capaci di frammentarsi, una volta raggiunto il bersaglio, con effetti devastanti), bazooka, fucili di precisione (come nel caso dell'uccisione del figlio di Domenico Libri, Pasquale Rocco, di 26 anni, assassinato, nel luglio del 1988, durante l'ora d'aria, nel cortile delle carceri di Reggio Calabria, quando un killer attese per ore, di inquadrare nel mirino telescopico la vittima).

tutto questo il potere di dichiarare e condurre guerre, che si svolgono su ampi territori e di durata pluriennale, allora si avrà un quadro completo della gravità del fenomeno mafioso e della sostanziale impunità raggiunta da tali organizzazioni».

I successi delle forze dell'ordine e della magistratura, che hanno portato all'arresto o alla inquisizione dei capi delle cosche più importanti, Peppino Piromalli, Mico Libri, Nino Imerti, Sebastiano Romeo, Peppe Nirta, Vincenzo Pesce, Gioacchino Vrenna, Vittorio Ierinò, Peppe Mazzaferro, dimostra che lo Stato è in grado di rispondere con efficacia, al potere della 'Ndrangheta, e che può vincere la «guerra». Sarebbe, comunque, un errore imperdonabile ritenere che con i capi in carcere l'organizzazione sia allo sbando. La versatilità che la contraddistingue è tale da consentirle di continuare la sua lenta ma inesorabile espansione anche attraverso nuove figure che, apparentemente, con essa non hanno nulla da spartire. Se la manovalanza delle cosche viene reclutata in quello che un tempo era definito il proletariato, i figli dei capi e dei loro «consiglieri» vengono mandati a studiare nelle migliori scuole ed università non tanto per voglia di riscatto, quanto per preparare un volto «pulito» alle famiglie, quello che rappresenterà la 'Ndrangheta di domani.

1.3 Elementi conoscitivi raccolti dalla Commissione.

È innegabile che la 'Ndrangheta calabrese abbia acquisito connotati di particolare pericolosità e diffusività, tali da farla ritenere un problema prioritario nell'azione statuale di contrasto alla mafia.

Gli elementi conoscitivi raccolti dalla Commissione nel corso di una nutrita serie di missioni *in loco*, ma anche attraverso audizioni generali svolte in sede, hanno consentito di recepire i segnali di crescente allarme per un fenomeno criminale che, da un lato, ha saputo potenziare il suo radicamento sul territorio e, dall'altro, ha acquisito una dimensione nazionale e internazionale, espandendo il suo raggio d'azione in zone anche molto distanti dalla regione di origine e divenendo interlocutore, sempre più spesso in posizione tutt'altro che subalterna, di gruppi criminali organizzati italiani e stranieri [8].

La Commissione ha, pertanto, avvertito l'urgenza di dedicare una parte importante del suo impegno alla comprensione delle dimensioni e delle ragioni di questa evoluzione criminale che, per la sua capacità di inquinamento del sistema economico e amministrativo, rappresenta un alto

---

[8] A conferma della centralità del ruolo svolto dalla 'Ndrangheta calabrese nel traffico di stupefacenti si richiamano le ordinanze di custodia cautelare emesse dal G.I.P. presso il Tribunale di Reggio Calabria, nell'ambito dell'indagine «IGRES» - di cui si dirà -, nei confronti di una agguerrita organizzazione criminale operante nella Locride ed in stretto contatto con famiglie siciliane. Le intercettazioni di alcune conversazioni intercorse tra gli indagati hanno consentito di accertare il coinvolgimento di Mariano Agate, di Marzara del Vallo, capo dell'omonima famiglia di Cosa Nostra, detenuto in regime di 41-*bis* o.p., nell'istituto di pena di Ascoli Piceno. Lo stesso avrebbe fatto pervenire le sue determinazioni agli affiliati mediante messaggi affidati, durante i colloqui, al figlio Epifanio, compartecipe nell'illecita attività.

fattore di rischio per l'ordinata convivenza civile e, di conseguenza, per i principi fondanti il sistema democratico.

Il quadro d'insieme appresso delineato costituisce una prima ricostruzione, essa stessa foriera di utili indicazioni circa gli aspetti meritevoli di ulteriori approfondimenti, delle problematiche emerse: vengono evidenziate situazioni di forte sofferenza per le Istituzioni preposte, direttamente e indirettamente, al contrasto all'illegalità mafiosa ma anche la decisa volontà di arginare il cancro sociale rappresentato dalla criminalità medesima.

Al fine di una migliore comprensione della diffusione della criminalità organizzata sul territorio calabrese, è necessario premettere che la regione risulta suddivisa in due distretti, quello della Corte di Appello di Reggio Calabria e quello della Corte di Appello di Catanzaro.

Il primo insiste su tutto il territorio della provincia di Reggio Calabria e comprende i circondari dei Tribunali di Reggio Calabria, Palmi e Locri.

Il secondo insiste sulle province di Catanzaro, Cosenza, Crotone e Vibo Valentia e comprende, oltre ai tribunali dei capoluoghi di provincia, anche quelli di Lamezia Terme, Paola, Rossano e Castrovillari.

Il dato geografico è vieppiù significativo in quanto consente di cogliere la diversificazione del fenomeno criminale associato in zone relativamente contigue, seppur con una matrice comune che caratterizza la 'Ndrangheta: ovvero quella di essere costituita prevalentemente su clan basati su legami parentali, ancorché ampi e ramificati. Tale condizione, da un lato, rende le cosche calabresi maggiormente impenetrabili e – dall'altro – fa aumentare la conflittualità tra clan contrapposti, alimentata non solo da motivi di interesse economico ma anche da vendette trasversali che sfociano in vere e proprie faide, come quelle di Lamezia Terme e di Cassano allo Ionio.

La realtà criminale della provincia di Reggio Calabria è suddivisa in tre aree di influenza (o mandamenti) che ricalcano i circondari esistenti: quella della città di Reggio Calabria, quella della piana di Gioia Tauro (Palmi) e quella della fascia jonica (Locri).

Nella città di Reggio Calabria le cosche di maggior influenza sono quelle dei De Stefano-Condello; nella zona di Gioia Tauro i Piromalli, Bellocco, Molè e Pesce, mentre sulla fascia ionica insistono le famiglie storiche dei Morabito, Pelle, Commisso, Cordì, Aquino, Mazzaferro.

Anche il distretto di Catanzaro registra la presenza di forti gruppi criminali organizzati in corrispondenza dei rispettivi circondari giudiziari, così suddivisi: a Catanzaro città, Costanzo (Costanzo Girolamo), Catanzariti (Catanzariti Vincenzo), Gruppo Stadio. Lamezia Terme: Da Ponte (Da Ponte Peppino), Giampà (Giampà Giuseppe), Gualtieri (Gualtieri Cesare), Iannazzo (Iannazzo Vincenzo), Pagliuso (Pagliuso Domenico), Torcasio (Cerra Teresina). Vena di Maida: Mauro. Soveratese ed Alto Ionio: Gallace (Gallace Vincenzo), Procopio (Procopio Vittorio), Vallelunga (Vallelunga Damiano). Vibonese: Locale di Limbadi (Mancuso), Ndrine satelliti: 'Ndrina di Cessaniti (Bonavena), 'Ndrina di Comparni (Galati), 'Ndrina di Dinami (Albanese Santo), 'Ndrina di Filadelfia (Anello), 'Ndrina di Fran-

cica (LaVecchia Nazzareno), 'Ndrina di Gerocarne (Loielo), 'Ndrina di Filandari (Soriano), 'Ndrina di S. Gregorio d'Ippona (Fiarè), 'Ndrina di S. Onofrio (Cugliari), 'Ndrina di San Giovanni di Mileto (Mesiano), 'Ndrina di Stefanaconi (Bartolotta), 'Ndrina di Zungri (Purita). Crotonese: Casabona (Alessio), Cutro: Grande Aracri, Dragone; Isola Capo Rizzuto: Arena, Maesano, Nicoscia, Pullano, Sestito-Campicchiano, Petilia Policastro: Comberiati, Ferrazzo; Cirò: Farao-Marincola, Santoro; Strongoli: Giglio-Levato; Papanice: Iona; S. Leonardo di Cutro: Mannolo; Crotone: Megna Cosentino: Locale di Altomonte (Magliari), Locale di Cassano Ionio (Abruzzese, Pepe-Faillace), Locale di Castrovillari (Di Dieco), Locale di Corigliano (Carelli), Locale di Francavilla (Portoraro), Locale di Roggiano (Presta), Locale di Rossano (Manzi-Morfò), Locale di S. Lorenzo (Bommentre), Locale di Saracena (Blotta); Cosenza Città: Perna, Pino–Sena; Paola-Amantea: Muto, Calvano-Serpa.

Una puntualizzazione va fatta in relazione alle cosche operanti nell'area dell'Alto Ionio cosentino e, in particolare, della piana di Sibari, dove risultano stabilmente insediati esponenti della comunità nomade che sono stati integrati e fidelizzati nell'ambito delle cosche locali ed attualmente risultano avere il predominio sul territorio (cosca Abbruzzese di Cassano allo Ionio, frazione Lauropoli).

Il dato degli affiliati o comunque di coloro che sono vicini alle cosche è impressionante, se lo si rapporta con quello della popolazione attiva. Le forze dell'ordine stimano in 4.000-5.000 gli affiliati nelle cosche del reggino su una popolazione di 576.000 abitanti e il dato del distretto di Catanzaro non si discosta notevolmente. A ciò si aggiunga l'impiego di minori utilizzati per il controllo del territorio e come manovalanza (trasporto di armi, droga e danneggiamenti finalizzati alle estorsioni) in relazione alla loro non imputabilità.

Quanto alla struttura dell'organizzazione di tipo mafioso presente nel territorio calabrese ed in particolare dei singoli gruppi che la compongono, va innanzitutto preso atto, sulla base di quanto è stato riferito, dell'assenza di una vera e propria «cupola» che gestisca e diriga le strategie e gli affari delle singole cosche. Sembrerebbe invece presente, nel reggino, una sorta di camera di compensazione formata da vertici della 'Ndrangheta provinciale con il compito di dirimere controversie tra le cosche.

Oltre a ciò è stata più volte accertata, nel corso delle indagini e dei processi, l'esistenza di collegamenti stabili tra le cosche operanti in territori diversi della regione, tra le quali vi è un rapporto di aiuto reciproco, nonché la possibilità di «veto» in relazione alle scelte strategiche e precipuamente ai fatti di sangue di maggiore importanza.

Nonostante singole peculiarità di cui si dirà oltre, i gruppi criminali presentano le medesime caratteristiche, sia in ordine alla struttura armata e all'organizzazione sia in ordine ai settori di attività in cui maggiormente operano. Tra questi, quelli preminenti, sia pure per ragioni diverse, risultano essere il traffico di sostanze stupefacenti e le estorsioni.

Il narcotraffico rappresenta indubbiamente l'attività più redditizia e dalle audizioni è emerso come le cosche possano avvalersi di collegamenti

diretti con organizzazioni straniere, segnatamente sud-americane ed albanesi, nonché con quelle appartenenti a Cosa Nostra siciliana.

Spesso si è registrata la presenza di calabresi stabilmente insediati in dette zone, che fungono da raccordo tra i cartelli locali e la criminalità calabrese.

È altresì emerso che lo stupefacente, recapitato in grosse quantità nella regione, viene smerciato solo in piccola parte sul mercato locale mentre il quantitativo più rilevante viene destinato al mercato del nord-Italia e segnatamente della Lombardia e della città di Milano nonché dell'Europa occidentale.

La 'Ndrangheta sembra aver acquisito, quindi, un ruolo strategico nazionale nei traffici di sostanze stupefacenti: l'individuazione della Calabria come luogo privilegiato di importazione nel nostro Paese attesta l'alto grado di affidabilità che le cosche possono vantare nel mercato criminale, sia con riferimento al controllo del territorio sia con riguardo agli aspetti economici legati al rilevantissimo valore delle partite di droga movimentate.

Il fenomeno delle estorsioni rappresenta non solo il settore dell'attività illecita più tradizionale ma costituisce, ancora una volta sotto il profilo strategico, il mezzo attraverso il quale le cosche mantengono il controllo del territorio e l'assoggettamento della popolazione. E, invero, si è accertato che, sia nelle città più grandi sia nei piccoli centri, l'imposizione del pagamento della tangente è assolutamente diffusa e capillare, tanto da abbracciare ogni singola attività economica, da quella più redditizia sino al piccolo commerciante anche stagionale; viene parametrata alla capacità reddituale degli operatori commerciali, sì da costituire per gli stessi una ineludibile voce passiva del bilancio. In alcune occasioni, invece, l'importo assume valore puramente simbolico per la modesta entità, traducendosi in un riconoscimento del potere effettivo sui luoghi.

Parimenti, l'ambito degli appalti di lavori pubblici fa registrare un'elevata infiltrazione delle cosche che, con diverse modalità, in particolare con il sistema dei sub-appalti e dell'imposizione di maestranze e fornitura di materiali, anche scadenti, riesce a garantirsi ingenti introiti. Ci si riferisce, in particolare, ai lavori per l'ammodernamento dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e ad alcuni lavori nella città di Reggio Calabria. In quest'ultimo caso si è riscontrato come le imprese aggiudicatarie considerino il pagamento della tangente come una voce passiva da computare tra i costi, già all'atto della loro partecipazione alla gara.

Per quel che attiene alle rapine, particolare rilevanza assumono, nella provincia di Reggio Calabria, quelle effettuate a danno dei cacciatori (ai quali viene asportato il fucile) e, nella regione, quelle ai furgoni portavalori.

Anche l'usura è un fenomeno presente, ancorché sommerso. Per quel che si è potuto accertare, esso non è di esclusiva pertinenza delle cosche ma di personaggi ad esse contigui, che a costoro sovente si rivolgono nella fase di recupero del credito. Trattasi, invero, di soggetti che rappresentano

il *trait d'union* tra la cosiddetta società civile e quella mafiosa e che si occupano altresì del reimpiego dei proventi illeciti delle cosche.

Fenomeno tipico della fascia premontana reggina è quello delle cosiddette «vacche sacre», ovvero di animali allo stato selvatico che vengono fatti pascolare abusivamente su terreni demaniali o privati. In proposito, dopo la missione della Commissione a Reggio Calabria, il Prefetto di quella città ha assunto un provvedimento significativo [9]. Si è già detto degli stabili collegamenti che le cosche hanno realizzato con realtà criminali europee: settore privilegiato appare quello del reperimento e della fornitura di armi e munizioni, sia comuni sia da guerra, da parte dei trafficanti provenienti dall'area dell'est europeo, per come si è potuto verificare dai sequestri operati a Lamezia Terme – operazione Tabula Rasa – e dall'analisi dei reperti rinvenuti sul luogo dei vari omicidi.

In diretta connessione con frange delinquenziali provenienti dall'area dell'Est d'Europa (Albania), del medio oriente (Turchia) e del Nord Africa è la gestione del traffico di esseri umani legato all'immigrazione clandestina. Si tratta di una nuova attività delinquenziale che, pur esulando dalle regole tradizionali delle organizzazioni 'ndranghetistiche, inizia ad assumere un rilievo non secondario. Tale dato emerge da indagini condotte dalla D.D.A. di Reggio Calabria in relazione agli sbarchi di clandestini avvenuti nella zona del Basso Ionio reggino e, in maniera più definita, nel corso di attività investigativa condotta dalla D.D.A. di Catanzaro con riferimento all'Alto Ionio cosentino.

In tutto il territorio frequenti e ripetuti sono i danneggiamenti di beni mobili e immobili in danno sia di operatori commerciali privati sia di esponenti di Pubbliche Amministrazioni, in particolare sindaci ed amministratori comunali. Non si tratta evidentemente di episodi fini a se stessi ma funzionali ad ulteriori richieste per lo più di natura estorsiva o volte a coartare la volontà degli amministratori a fini privati. Il dato sconfortante è l'assoluta omertà delle parti offese, siano esse privati cittadini o pubblici amministratori.

Anche in relazione a tale profilo, ovvero all'inquinamento delle istituzioni democratiche o comunque alla loro incapacità ad opporsi in maniera efficace alle infiltrazioni della criminalità, si registra l'avvenuto scioglimento dei seguenti consigli comunali:

per la provincia di Reggio Calabria: Rizziconi e San Luca;

per la provincia di Catanzaro: Lamezia Terme, Botricello, Marcedusa;

per la provincia di Crotone: Cirò, Isola di Capo Rizzuto;

per la provincia di Vibo Valentia: Briatico.

---

[9] In data 14 gennaio 2003 il Prefetto, con un'ordinanza della durata di 120 giorni, ha ordinato alle forze dell'ordine di abbattere i cosiddetti "animali vaganti" «allorché gli stessi, per il loro numero ovvero per il loro comportamento aggressivo, creino, in concreto, una situazione di pericolo per l'incolumità delle popolazioni o per la sicurezza della circolazione, sia stradale che ferroviaria».

Particolarmente avvertito, sul punto, è il condizionamento ambientale, alimentato dalla sostanziale inamovibilità del ceto impiegatizio e burocratico: la «sopravvivenza» dei funzionari e dei tecnici, rispetto agli amministratori soggetti alle mutevoli sorti del giudizio elettorale, conferisce una allarmante continuità alle possibilità di infiltrazione – nella gestione effettiva della cosa pubblica – da parte della criminalità organizzata.

La stabilità degli impiegati addetti alla trattazione di talune procedure li espone, se si tratta di onesti e leali servitori dell'interesse pubblico, a pressioni sovente irresistibili; potenzia la capacità perturbativa – in chiave mafiosa – del regolare andamento della Pubblica Amministrazione, se si tratta di individui «accoscati» o fiancheggiatori dei sodalizi criminali e delle loro mire economiche.

Il controllo del territorio da parte della criminalità organizzata, come si è già detto, è capillare ed efficiente, potendo anche contare sull'omertà di parte della popolazione. Quello delle Forze dell'ordine è oggettivamente insufficiente: la smisurata estensione del territorio regionale e le sue caratteristiche orografiche impediscono di assicurare sempre la presenza, o almeno il tempestivo accorrere, di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza.

Viene, peraltro, segnalato che in alcune occasioni non si rinvengono specifiche professionalità e spinte motivazionali nei soggetti impiegati nelle zone ad alto rischio di criminalità mafiosa; per converso, molti appartenenti alle forze dell'ordine, agli enti amministrativi ed anche alla magistratura risultano – senza che il dato comporti in modo automatico un giudizio negativo – originari o stabilmente insediati in dette zone da troppo tempo e quindi inseriti, con le famiglie, nel tessuto sociale. Ciò indubbiamente rende ancor più difficile l'azione di contrasto da parte degli stessi o può ingenerare legami della cui pericolosità il soggetto non sempre può rendersi conto, vischiosità ovvero incrostazioni o assuefazione alla situazione, ancorché grave.

D'altra parte, le medesime forze dell'ordine di polizia giudiziaria hanno fatto registrare significativi successi nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. In primo piano appaiono i risultati conseguiti grazie all'impiego dei reparti specializzati: ROS dei Carabinieri e SCO della Polizia di Stato. Entrambi detti organismi risultano aver operato con efficacia ed efficienza sull'intero territorio. Particolare menzione merita, altresì, il GOA della Guardia di Finanza, di cui sarebbe opportuna l'istituzione di una sezione distaccata a Reggio Calabria poiché la parte qualitativamente più importante dell'attività è svolta in collegamento con la locale D.D.A.. Buono anche l'operato del GICO, ancorché sarebbe opportuno incrementarne le risorse per ottenere un maggior rendimento.

Anche sotto il profilo delle indagini i mezzi a disposizione degli inquirenti si appalesano talora scarsamente efficaci e poco incisivi, soprattutto in considerazione del fatto che ormai le tecniche investigative si basano esclusivamente su attività intercettativa, telefonica e ambientale.

Sul punto, una specifica riflessione è stata sollecitata dalla direzione distrettuale antimafia di Catanzaro, che ha evidenziato l'opportunità di una

modifica normativa della previsione di cui all'art. 268, comma 3, c.p.p., nel senso di abrogare l'obbligo di effettuare le operazioni di intercettazioni, salvo casi eccezionali, per mezzo degli impianti installati presso gli uffici delle procure della Repubblica. Accade infatti che, avendo la direzione distrettuale competenza su circondari, quali quelli di Castrovillari e di Rossano, distanti più di 150 chilometri dalla sede, vi sia la evidente difficoltà da parte dei reparti locali a seguire l'attività di ascolto. A ciò si aggiunga che la *ratio* di detta disposizione, cioè la necessità di assicurare un diretto controllo da parte dell'autorità giudiziaria sull'effettuazione delle operazioni, è risultata difficilmente praticabile.

Il fenomeno della collaborazione con l'Autorità giudiziaria risulta ancora di fondamentale importanza nella lotta alle cosche in quanto consente di acquisire un patrimonio di conoscenze investigative provenienti da soggetti legati ai sodalizi mafiosi e, come tali, a conoscenza delle dinamiche interne e dell'evoluzione degli equilibri. Tuttavia, la composizione prettamente familiare delle cosche rende ancora poco sviluppato il fenomeno della collaborazione in Calabria.

Le misure di prevenzione personali sono ampiamente utilizzate nei due distretti. Altrettanto, in particolar modo per il distretto di Catanzaro, non può affermarsi per quelle patrimoniali, per le quali il dato è assolutamente esiguo.

Vi sono, poi, da riscontrare enormi difficoltà nella gestione dell'amministrazione dei beni sequestrati – come dichiarato dal Presidente della sezione misure di prevenzione del Tribunale di Reggio Calabria – e nella loro destinazione ed utilizzazione.

Il dato offerto dagli istituti bancari, in esito alle segnalazioni per operazioni di movimentazione di denaro o altri titoli cd. «sospette» (art. 3 del decreto-legge n. 143 del 1991), risulta senza alcun dubbio irrilevante; ciò autorizza un giudizio non positivo circa la collaborazione da parte del sistema creditizio locale, come rilevato dai Procuratori distrettuali Antimafia di Catanzaro e Reggio Calabria nonché dal procuratore aggiunto nazionale antimafia.

Né miglior risultato, nella pratica, ha dato l'applicazione della legge n. 310 del 1993 (legge Mancino), in quanto i dati relativi alle cessioni mobiliari e immobiliari trasmessi alle Questure non vengono ulteriormente sviluppati.

La ricerca dei latitanti nei due distretti, nonostante il loro numero elevato, ha dato buoni esiti, sia attraverso l'attività intercettativa, sia mediante l'utilizzazione di fonti informative della Polizia giudiziaria. Tra tutti si citano, nella provincia di Reggio Calabria, Giuseppe Barbaro e Luigi Facchineri, nel distretto di Catanzaro Guirino Iona e Francesco Abbruzzese.

Per quel che attiene alla conflittualità tra gruppi mafiosi contrapposti ed agli inevitabili fatti di sangue che ne conseguono, va rilevato come nella provincia di Reggio Calabria non si registrano eclatanti fatti omicidiari di matrice mafiosa o, quantomeno, gli stessi non si inseriscono in un contesto di vera e propria faida. Ciò, verosimilmente, è da ricondursi ad

una sorta di *pax mafiosa* ottenuta attraverso un accordo tra le cosche per quanto riguarda la suddivisione delle zone di influenza e dei relativi introiti derivanti dalle attività illecite.

Per converso, nel distretto di Catanzaro, soprattutto nella zona del Lametino e dell'Alto Ionio cosentino, negli ultimi tempi vi è stata una recrudescenza delle guerre di mafia che vede contrapposte le varie cosche locali.

In particolare, per quanto afferisce all'Alto Ionio cosentino e segnatamente al territorio di Cassano allo Ionio e del comprensorio, dall'ottobre dello scorso anno si sono verificati ben tredici omicidi consumati o tentati, con riferimento appunto alla cruenta lotta che vede contrapposti il gruppo composto prevalentemente dalla comunità nomade insediata nella frazione di Lauropoli, e facente capo alla famiglia Abruzzese, e quello dei Fallace-Portoraro.

Per quel che concerne – invece – la città di Lamezia Terme, la faida scoppiata dal settembre 2000, che pone in conflitto tra loro le famiglie Torcasio-Gualtieri con quelle dei Iannazzo-Da Ponte-Giampà, ha comportato quarantuno vittime tra morti e feriti.

Per quanto riguarda la situazione degli organici degli uffici giudiziari, la Commissione è chiamata a riflettere sul lamentato sottodimensionamento – con riferimento ad entrambi i distretti – in relazione alla quantità del lavoro ed all'elevato livello della criminalità organizzata.

1.4 Proiezioni della 'Ndrangheta nell'Italia settentrionale e centrale.

La 'Ndrangheta è unanimemente riconosciuta come la struttura mafiosa più pervasiva nel panorama criminale italiano, soprattutto in ragione del radicamento di qualificate articolazioni, organizzate secondo moduli mutuati dai sodalizi operanti in Calabria, in molte regioni del centro-nord del Paese.

Il secondo Comitato, analizzando le cause che hanno favorito il diffondersi della criminalità calabrese al di fuori dei confini regionali, ha individuato i seguenti fattori:

- l'invio in tali aree, negli anni Settanta e Ottanta, di elementi di spicco della 'Ndrangheta in soggiorno obbligato;
- la prolungata detenzione di affiliati all'organizzazione in istituti di pena del centro-nord;
- la presenza di consistenti comunità calabresi nelle aree del così detto «triangolo industriale»;
- l'emigrazione forzata di esponenti delle cosche perdenti coinvolte nelle faide che hanno caratterizzato la Calabria negli anni Settanta e Ottanta;
- le enormi possibilità offerte dall'economia di tali zone per il reinvestimento di capitali di provenienza illecita;
- l'importanza rivestita da taluni centri (Roma, Torino, Milano, Genova) lungo le rotte del narcotraffico, la cui gestione è da sempre appannaggio della 'Ndrangheta.

In Piemonte e in Valle d'Aosta è stata accertata la presenza:

- a **Torino** [10] di elementi delle famiglie MARANDO-AGRESTA-TRIMBOLI (cosca BARBARO) di Platì (RC), URSINO-MACRI' e BELFIORE di Gioiosa Ionica (RC), MORABITO-BRUZZANITI-PALAMARA della zona di Africo Nuovo (RC), VRENNA E MEGNA di Crotone, nonché del clan facente capo a LO PRESTI Rocco, insediatosi in **Bardonecchia**, comune sciolto nel 1995 per infiltrazioni mafiose, ed operante in Val di Susa (comune di **Ulzio**);
- nella zona di **Ivrea** e nel **Canavese**, di elementi collegati alle cosche IERINO' di Gioiosa Ionica (RC), ALVARO di Sinopoli (RC) e MANCUSO di Limbadi (VV);
- a **Carmagnola**, di pregiudicati calabresi vicini alla cosca BONAVITA di Sant'Onofrio (VV);
- a **Chivasso**, di un locale del clan calabrese ILAQUA;
- nell'area di **Biella**, di elementi collegati alle cosche [11] operanti nella Locride, in particolare nel comune di reggino di Ciminà, dedite al narcotraffico;
- in **Valle d'Aosta**, di elementi collegati alle cosche reggine IAMONTE di Melito Porto Salvo, NIRTA di San Luca, FACCHINERI di Cittanova, LIBRI di Reggio Calabria, ASCIUTTO-NERI-GRIMALDI di Taurianova, TORCASIO di Lamezia Terme (CZ).

La Lombardia, e in particolare la provincia di Milano, costituisce area di indiscusso rilievo sotto il profilo dell'interazione tra gruppi criminali di diversa matrice e, per quanto riguarda la 'Ndrangheta, culla deputata al vaglio delle affiliazioni dell'intero nord Italia, la cosiddetta «camera di controllo».

Il controllo del territorio, pur se modellato secondo le tradizionali espressioni della terra di origine, viene esercitato, prevalentemente, attuando schemi di tipo imprenditoriale, piuttosto che attraverso il ricorso alla violenza.

Gli interessi primari dei sodalizi calabresi in Lombardia sono proiettati alla gestione del traffico di stupefacenti. L'analisi dei circuiti del narcotraffico nella regione ha evidenziato che la 'Ndrangheta ha:

- abbandonato il vecchio modello costituito dal binomio *territorio/associazione dominante* per adottare una suddivisione più specialistica, basata sul tipo di stupefacente trattato da ciascun sodalizio nell'ambito di vaste aree o dell'intero territorio;
- attuato una supervisione organizzativa e strategica per curare i rapporti con fornitori esteri e costituire il tramite per alcuni referenti lombardi;
- costituito un complesso apparato logistico.

---

[10] Penetrazioni della 'Ndrangheta sono state individuate nella cintura di Torino ad Orbassano, Piossasco, Nichelino, Leinì, Settimo Torinese, Chivasso e Volpiano.

[11] D'AGOSTINO, BELCASTRO, POLIFRONI, VARACALLI, ROMANELLO.

A Milano le famiglie calabresi dominanti risiedono, principalmente, nelle zone dell'*hinterland* dove possono godere di una minore visibilità e di più ampi spazi di manovra. Per quanto concerne le province di Varese e di Como, si segnala il radicamento di qualificate presenze di sodalizi criminali calabresi dediti al traffico di sostanze stupefacenti da e verso Milano. In Brianza le cosche, oltre a commettere i reati tipici, sono dedite all'intermediazione immobiliare e finanziaria ed alla conduzione di imprese nel comparto della ristorazione.

In provincia di Brescia la 'Ndrangheta si segnala per i proficui contatti stabiliti con gruppi criminali di matrice etnica, con i quali gestisce e controlla il narcotraffico, lo sfruttamento della manodopera clandestina e di giovani donne destinate al mercato della prostituzione. Esponenti delle 'Ndrine hanno anche evidenziato interesse in attività di condizionamento del tessuto economico dell'area [12]. A Campione d'Italia (CO), è stata documentata l'attività di alcuni soggetti calabresi, in maggioranza pregiudicati, nel prestito di denaro e nel cambio di valuta nell'area del casinò.

Sinteticamente le cosche sono così dislocate:

Milano ed *hinterland:* cosche della Locride nonché Reggino dei PESCE, MAZZAFERRO, PAVIGLIANITI, PANGALLO, BARBARO;

Monza: cosche MANCUSO, IAMONTE, MAZZAFERRO, PESCE-ROMEO, GALLACE-NOVELLA, BRUZZANITI, ARENA;

Varese, Como e Lecco: cosche MORABITO, MAZZAFERRO, GATTINI, DE STEFANO (capeggiata da COCO-TROVATO Franco);

Bergamo e Brescia: cosche FACCHINERI, BELLOCCO, MAZZAFERRO;

Pavia: cosche MAZZAFERRO [13].

In Liguria la presenza calabrese è significativa e qualificata. Vi è un profondo radicamento dell'organizzazione che ivi opera attraverso strutture ed assetti mutuati con la regione d'origine [14]. I sodalizi gestiscono anche attività imprenditoriali nel settore dei videogiochi in comunione con esponenti nisseni. Un'ulteriore conferma del livello di radicamento delle cosche è data dalla localizzazione e dalla cattura di latitanti sul territorio [15]. Nella regione si registra la presenza di affiliati alle cosche LIBRI, RASO-GULLACE-ALBANESE, IAMONTE, RASO, BELLOCCO, CORDI', SANTAITI.

---

[12] Rappresentanti del clan BELLOCCO starebbero esercitando una preoccupante pressione sulla piccola imprenditoria locale attraverso prestiti ad usura ed estorsioni (indagine della Sezione Anticrimine dei Carabinieri di Brescia).

[13] In data 15.01.2002 è stato arrestato Vincenzo Corda, boss del Crotonese che stava organizzando una base operativa in provincia di Pavia.

[14] Locali e 'Ndrine. Un esempio importante è il locale di Genova che agisce in ampia sinergia con articolazioni e referenti della camorra e della criminalità milanese nel settore del narcotraffico.

[15] Cattura, nel giugno 2001, di Antonio Novella, cosca CORDÌ di Locri, e Stefano Santaiti, cosca IAMONTE di Melito Porto Salvo.

In Emilia Romagna si registrano insediamenti di consorterie di origine calabrese soprattutto nelle province di Bologna, Modena e Reggio Emilia, ove operano qualificate promanazioni della cosca DRAGONE-GRANDE ARACRI di Cutro (KR), e, nella zona di Piacenza, ove sono attivi elementi legati al clan VADALA'-SCRIVA di Bova Marina (RC).

Le presenze calabresi comprendono anche filiazioni delle cosche MAMMOLITI, STRANGIO e NIRTA di San Luca (RC), localizzate soprattutto in Bologna, dedite ad attività di narcotraffico sia localmente sia verso la Germania.

Queste espressioni, condizionate da un *humus* socio-culturale poco favorevole, pur non essendo in grado di riprodurre localmente il controllo del territorio esercitato nelle aree di origine, mantengono stretti contatti con le cosche d'appartenenza con le quali condividono anche alleanze e conflitti [16].

Presenze di affiliati ad organizzazioni del Crotonese sono state segnalate nella provincia di Rimini, ove sarebbe stato costituito un sodalizio, dedito al controllo delle bische clandestine, all'usura, al traffico di droga ed alle estorsioni, in stretto collegamento operativo con le cosche VRENNA di Crotone e POMPEO di Isola di Capo Rizzuto.

In Toscana l'operazione «Scilla», condotta dalla Sezione Anticrimine di Firenze all'inizio del 2002, ha consentito di far luce sulle attività riconducibili a Carmelo Iamonte, originario di Melito Porto Salvo, dimorante a Marina di Massa, elemento di vertice dell'omonima cosca reggina.

L'indagato aveva promosso ed organizzato un'associazione, dedita alla gestione di un rilevante traffico di cocaina tra la Calabria, il centro e il nord Italia, articolata su cellule operative localizzate nelle province di Reggio Calabria, Massa Carrara, La Spezia, Parma, Milano ed Aosta, cooperanti con una componente campana del clan camorristico di Vincenzo DI DONNA [17].

In provincia di Lucca vi sono propagazioni dei clan FACCHINERI, BELLOCCO e RASO.

Nella zona compresa tra Valdarno (FI) e Valdichiara (AR), è presente una consistente comunità di calabresi provenienti da Guardavalle (CZ), per lo più dediti ad attività imprenditoriali e di manovalanza nel settore dell'edilizia, tra cui figurano pregiudicati riconducibili alla cosca GALLACE -NOVELLA.

Per quanto concerne l'area della Versilia, un'operazione della Direzione Investigativa Antimafia, conclusasi nell'ottobre 2001, ha consentito di disarticolare un'organizzazione criminale, composta da esponenti della 'Ndrangheta e da *ex* affiliati alla «banda della Magliana», coinvolta in un

---

[16] Come dimostrato da quanto accaduto a Reggio Emilia, negli anni 1998 e 1999, allorché si sono fronteggiati appartenenti a clan antagonisti dell'area Crotonese.

[17] L'attività ha portato all'arresto di 29 elementi, la maggior parte dei quali di origine calabrese.

vasto traffico di cocaina dal Sud America all'Italia, via Spagna, nonché nell'importazione clandestina di armi dalla Croazia.

Nelle Marche l'indagine condotta dalla direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, nel febbraio 2002, ha consentito di individuare articolazioni operative della 'Ndrangheta nella provincia di Pesaro-Urbino.

Elementi collegati alla famiglia URSINO-MACRI', di Gioiosa Ionica, si erano stabiliti in quella zona ove gestivano un rilevante traffico di cocaina dalla Calabria verso le Marche e l'Emilia Romagna [18].

Nel Lazio le province maggiormente permeate dalla presenza di soggetti collegati alla 'Ndrangheta sono quelle di Roma, Latina e Frosinone.

Nella capitale sono qualificate e numerose le articolazioni delle cosche:

BARBARO, IAMONTE, MORABITO-MOLLICA e MORABITO-MOLLICA-PALAMARA del versante ionico reggino;

MANCUSO di Limbadi (VV);

PIROMALLI, MAMMOLITI ed ALVARO della Piana di Gioia Tauro;

BELLOCCO e PESCE-PISANO di Rosarno (RC);

TRIPODO di Reggio Calabria;

AVIGNONE-ZAGARI-VIOLA di Taurianova (RC);

FARAO-MARINCOLA di Cirò (KR).

Nel territorio dei comuni di Anzio e Nettuno è stata registrata la presenza di una vera e propria 'Ndrina distaccata del «locale» di Guardavalle (CZ), costituita da elementi delle famiglie RUGA-GALLACE-NOVELLA-METASTASIO, dedita al traffico internazionale di stupefacenti ed al riciclaggio.

Nella provincia pontina, soprattutto nel territorio di Gaeta, sono presenti alcune famiglie calabresi che operano nel traffico di droga, nell'usura e nel gioco d'azzardo con consorterie reggine [19].

Per quanto riguarda le altre regioni, in Veneto, nelle province di Vicenza e Verona, sono state registrate presenze riconducibili alle famiglie reggine PANGALLO e MORABITO di Africo Nuovo, mentre in provincia di Padova alla cosca PESCE di Rosarno.

In Friuli Venezia Giulia, nella provincia di Pordenone, è stata rilevata la presenza di elementi malavitosi calabresi collegati alla cosca CREA di Rizziconi (RC).

---

[18] Il 14 febbraio 2002, è stata eseguita un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 15 appartenenti al sodalizio.

[19] Famiglia collegata a Carmelo Tripodo, arrestato nel marzo del 2002 dalla Questura di Latina per associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti; gruppo facente capo a Salvatore La Rosa, affiliato alla cosca Bellocco di Rosario (RC).

In Abruzzo, nelle province di Teramo e Pescara, si registra una marcata influenza sui gruppi locali della cosca CATALDO di Locri (RC).

In Molise risiedono soggetti collegati alla cosca BELLOCCO di Rosarno.

2. Cosa Nostra: evoluzione strutturale e operativa.

Dalla analisi dei dati forniti dalla Direzione distrettuale antimafia di Palermo, concernenti l'attuale fase delle indagini sulla criminalità mafiosa, si evince che Cosa Nostra mantiene, attraverso i suoi vertici, la capacità di imporre ancora le strategie generali della organizzazione.

Infatti – nonostante gli indubbi e rilevanti successi dell'attività repressiva svolta in questi ultimi anni dalla magistratura e dalle forze dell'ordine – molteplici segnali evidenziano la presenza immanente dell'organizzazione mafiosa, che attraverso il sistema delle estorsioni, delle intimidazioni diffuse, degli attentati agli amministratori, della manipolazione degli appalti continua comunque ad esercitare il suo pesante, violento ed esteso controllo sulle attività economiche e sociali del territorio.

Per una lettura attuale dell'articolazione strutturale delle organizzazioni mafiose nelle province di Palermo, di Agrigento e di Trapani certamente prezioso è stato l'apporto dell'audizione innanzi alla Commissione del procuratore della Repubblica di Palermo, dott. Pietro Grasso, in data 14 maggio 2002 nonché il contenuto della relazione da questi trasmessa alla Commissione il 20 maggio 2002.

Di tale analisi è utile richiamare gli aspetti principali e le conclusioni raggiunte in relazione al tema più generale, riguardante l'evoluzione strutturale ed operativa di Cosa Nostra dopo la fase emergenziale seguita alle stragi e più precisamente dopo la cattura di Leoluca Bagarella, nel 1995, e di Giovanni Brusca, nel 1996.

In questa fase il vertice di Cosa Nostra ha iniziato ad attuare concretamente un complesso progetto di ricostruzione del suo assetto organizzativo, nel quale sono confluite via via varie componenti storiche dell'associazione.

In particolare, Bernardo Provenzano ha cercato di coagulare attorno a sè un ristretto vertice, allo scopo di realizzare una transizione dalla precedente fase emergenziale ad una fase di restaurazione della struttura organica di Cosa Nostra, capace di restituire all'associazione la sua tradizionale capacità strategica.

Il progetto di ricostruzione punta innanzitutto su sistemi di reclutamento più rigorosi, evitando modalità svincolate dall'appartenenza a famiglie di comprovata tradizione mafiosa e da un'attenta verifica dell'affidabilità degli affiliandi. Cosa Nostra, inoltre, tende a radicarsi maggiormente nel territorio grazie al controllo delle attività economiche legali, come appalti e attività imprenditoriali oggetto di estorsioni, alla valorizzazione degli affiliati più esperti, che anche dopo la scarcerazione tornano ad essere i reggenti dei rispettivi territori, al riequilibrio dell'organigramma di vertice, allo scopo di ricomporre eventuali forme di conflittualità.

Le risultanze investigative e processuali acquisite dalla D.D.A. di Palermo evidenziano che Cosa Nostra conserva un capillare controllo del territorio, dopo aver superato la crisi vissuta nel periodo immediatamente successivo alla stagione poststragista, e che è in pieno svolgimento una dialettica interna sotterranea tra le varie componenti del vertice mafioso, volta a ricomporre gli interessi dei capi-mandamento attualmente detenuti e quelli latitanti che dirigono l'associazione criminale.

2.1 Le organizzazioni mafiose operanti nel territorio del distretto giudiziario della Corte di Appello di Palermo.

Il settore delle estorsioni continua ad essere monopolio esclusivo di Cosa Nostra, di cui costituiscono una delle attività più importanti e remunerative.

Attraverso le estorsioni, infatti, Cosa Nostra realizza sia un obiettivo economico, cioè l'acquisizione regolare di profitti considerevoli, sia un obiettivo di politica criminale, il controllo sistematico del territorio.

Altro dato significativo è certamente costituito dalla prova che, anche se detenuti, molti uomini d'onore continuano a mantenere il controllo del territorio di loro pertinenza, ad ordinare delitti, a coordinare attività criminali, anche se le limitazioni o le restrizioni quale, almeno nell'applicazione attuale, può essere il regime di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario creano ostacoli di notevole rilevanza ed in alcune occasioni veri e propri corto-circuiti con l'organizzazione criminale.

Dall'analisi dell'attività del racket delle estorsioni in provincia di Palermo emerge che l'associazione mafiosa esercita il controllo del territorio senza la necessità di ricorrere ad atti violenti e dunque di determinare una più forte reazione da parte dello Stato, e che un meccanismo pulviscolare di esercizio del racket riduce il rischio derivante da richieste per somme di denaro ingenti in danno di pochi grandi imprenditori.

Proprio l'esperienza pregressa ha, dunque, indotto l'organizzazione mafiosa a trovare forme di realizzazione del profitto molto meno rischiose. Essa in particolare si è orientata verso una riscossione a tappeto per somme limitate, che molto difficilmente inducono la vittima a denunciare il reato; al timore di ritorsioni si somma il calcolo della sopportabilità dei costi, nonché la speranza di poter convivere con l'organizzazione mafiosa.

Anche sul piano pratico della realizzazione del meccanismo estorsivo, l'organizzazione criminale si muove attualmente secondo una precisa strategia di sommersione. Per quanto possibile si evitano attentati clamorosi, che raramente si attuano mediante la collocazione di ordigni esplosivi o incendiari.

Un altro profilo significativo – che le consente addirittura di ricavare consenso dai delitti – riguarda il volto con cui l'organizzazione, fatto pervenire il primo messaggio, si presenta all'estorto. A tal proposito, diversi collaboratori di giustizia hanno illustrato all'Autorità Giudiziaria il ruolo della c.d. «scarica», cioè di colui che non pone in essere alcuna minaccia

diretta ma è pronto ad intervenire su richiesta dello stesso commerciante taglieggiato, in quanto persona nota nel quartiere come vicina all'ambiente mafioso, e spesso materialmente incassa il denaro dell'estorsione per conto dell'organizzazione.

Un terzo dato significativo è la rigorosa osservanza degli ambiti territoriali, secondo i quali gli utili delle estorsioni vengono attribuiti alle famiglie mafiose competenti per territorio, costituendo l'elemento finanziario per l'autosussistenza, al contrario dei proventi maggiori che scaturiscono dall'infiltrazione negli appalti, proventi che implementano la base economica delle attività di riciclaggio e di potenziamento del circuito economico di Cosa Nostra [20].

Per quanto riguarda il tipo di reazione delle vittime, si deve purtroppo constatare che, nonostante alcuni parziali progressi, a tutt'oggi un pesante clima di omertà rappresenta la regola.

Come si è già osservato, infatti, le particolari modalità operative oggi privilegiate da Cosa Nostra nell'esercizio delle attività estorsive (riscossione a tappeto per somme limitate, avvicinamento attraverso un volto amico che fa ridurre anche considerevolmente le pretese dell'organizzazione, inizialmente sempre molto elevate) inducono spesso la vittima non soltanto ad omettere la denuncia del reato ma addirittura a negarne l'esistenza, anche dopo che il delitto è stato accertato e ne sono stati identificati i responsabili: per altro tipologie similari di comportamento delle vittime sembrano essere paradigmatiche di tutte le modalità estorsive poste in essere dai vari tipi di criminalità mafiosa.

In altri termini, il silenzio della vittima originariamente determinato dal timore di ritorsioni può evolvere in una sorta di convivenza forzosa, alimentata dal calcolo della sopportabilità dei costi, nonché dalla speranza di poter convivere con l'organizzazione mafiosa.

In mancanza di denunce, le indagini svolte si sono progressivamente finalizzate al rilevamento di possibili indici sintomatici delle attività estorsive [21], al fine di identificare tempestivamente le persone offese ed offrire loro aiuto e protezione, tali da convincerle a fornire quella collaborazione assolutamente necessaria per la repressione del reato.

Tuttavia, gli strumenti fondamentali per l'individuazione del delitto e la successiva azione di contrasto si sono rivelati le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e le intercettazioni ambientali nei confronti di soggetti già individuati sulla base di indagini autonome.

Altro tema di particolare rilevanza e complessità, nella materia *de qua*, è poi quello della protezione della vittima del reato che collabora con l'Autorità giudiziaria.

---

[20] Questo «doppio binario» verrà meglio analizzato nella sezione specifica dedicata al racket e all'usura.

[21] Il commissario straordinario di Governo, prefetto Monaco, ha delineato tutta una serie di indici criminogeni correlati all'estorsione (incendi dolosi, attentati dinamitardi, ecc.), dei quali più avanti verrà fornita adeguata illustrazione.

In taluni casi, per tutelare l'incolumità personale di colui che abbia collaborato, ovvero comunque deposto al processo contro gli estorsori, è stata seguita la via della richiesta di ammissione al programma di protezione per i testimoni, di competenza della Commissione Centrale *ex* art. 10 della legge n. 82 del 1991.

È stato possibile e maggiormente opportuno, poi, utilizzare i sistemi di tutela personale attuabili in sede locale ad opera del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

Efficace in alcuni casi è stato il ricorso al Fondo di Solidarietà per le Vittime dell'Estorsione; tale strumento, infatti, è spesso risultato determinante nel persuadere le persone offese a collaborare poiché la efficiente reintegrazione nella propria attività del commerciante danneggiato dall'estorsione costituisce non soltanto una dimostrazione di presenza dello Stato sul territorio ma in sostanza vanifica la minaccia ai beni dell'estorto.

Altra proiezione economica di Cosa Nostra, sempre legata al concetto di «zona», è quello del riconoscimento di una serie di accordi finalizzati al trasferimento di somme provenienti dall'appalto alle imprese controllate da Cosa Nostra, attraverso un perverso reticolo di subappalti vietati dalla legge e di forniture sovrafatturate ad imprese indicate dall'organizzazione criminale.

Queste operazioni, ovviamente, oltre a danneggiare le piccole e medie imprese, rendono possibile il riciclaggio dei proventi illeciti mediante la loro trasformazione in risorse legali.

Le percentuali indicate dai collaboratori e riscontrate dall'attività di indagine hanno consentito di accertare tangenti versate a Cosa Nostra, per importi variabili dal 2 al 10 per cento del valore dell'appalto.

Nel distretto della Corte d'appello di Palermo operano imprese che possono definirsi mafiose, in ragione dei precedenti penali o di polizia dell'imprenditore e/o dei dirigenti ovvero in ragione della provenienza illecita dei capitali utilizzati nello svolgimento dell'attività imprenditoriale che diviene pertanto funzionale alla realizzazione di condotte di riciclaggio.

Le indagini hanno confermato l'esistenza di una imprenditoria mafiosa che ha operato ed opera prevalentemente nel settore dell'edilizia e dell'impiantistica, nel settore agro-alimentare; nel settore sanitario (in particolare, attraverso la costituzione di società aventi ad oggetto forniture di apparecchiature per strutture ospedaliere); più in generale, in tutti i settori imprenditoriali interessati alla partecipazione ai pubblici appalti; nel settore delle società finanziarie (aventi il fine di riciclare denaro di provenienza illecita); nel settore dei rifiuti.

In questi settori, secondo quanto affermato nella relazione del procuratore Grasso, Cosa Nostra è riuscita a creare condizioni assai prossime a quelle di un regime economico di tipo monopolistico. Sul punto, dovranno essere esperite più approfondite verifiche, anche in ragione del fatto che sono in via di predisposizione strumenti più sofisticati di analisi del dato, specialmente in riferimento ai pubblici appalti.

Per quanto riguarda l'assetto giuridico, al modello tradizionale della impresa individuale o della società a responsabilità limitata è subentrato sempre più frequentemente quello della società per azioni, con una maggiore difficoltà d'individuare i soggetti più direttamente collegati con l'associazione mafiosa.

Nella gestione di molte imprese, a prescindere dal loro assetto giuridico, il ruolo della famiglia di sangue appare ancora preminente.

Le c.d. imprese mafiose godono di vantaggi differenziali indebiti, che realizzano nel loro insieme una sostanziale soppressione delle regole del libero mercato e della concorrenza. Essi sono costituiti soprattutto dalla creazione di vere e proprie situazioni di monopolio locale, in particolare nella realizzazione di opere edilizie, nella aggiudicazione di appalti, nella esecuzione di contratti di subappalto, di fornitura; dall'assenza di conflittualità interne alle aziende; dalla utilizzazione di risorse finanziarie di provenienza illecita e quindi a costo finanziario zero; dalla frequente attenuazione delle impostazioni estorsive; dalla violazione delle norme previdenziali ed antinfortunistiche a tutela dei lavoratori.

Con riferimento più specifico al condizionamento del sistema di aggiudicazione degli appalti, occorre osservare che uno degli strumenti più efficaci adottato da Cosa Nostra per entrare nella loro gestione è stato l'imposizione dei subappalti.

Mediante tale pratica le imprese appaltatrici dei grossi lavori pubblici hanno dovuto subire la presenza di piccole imprese operanti nel settore degli scavi, del trasporto di materiale, della fornitura di calcestruzzo, del materiale di cava e degli asfalti ed in tutti quei settori che, non necessitando di specifiche competenze tecniche e progettuali anche di elevato livello tecnologico, consentono l'inserimento di imprese dotate soltanto di beni strumentali minimi e semplice manodopera.

Ovviamente l'imposizione dei subappaltatori ha finito per mortificare i principi della libera concorrenza, penalizzando le imprese sane che sono state marginalizzate ed hanno finito o con il soccombere economicamente fino al fallimento, o con l'accettare il sostanziale assorbimento nel cartello legato a Cosa Nostra.

Questo sistema ha determinato una crescita imprenditoriale delle imprese sub-appaltatrici, che sono state in grado, grazie anche al ricorso allo strumento giuridico dell'associazione temporanea d'impresa, di passare dalla fase iniziale del sub appalto e della fornitura a quella della diretta gestione degli appalti.

La normativa in materia di lavori pubblici vigente fino all'approvazione del D.P.R. n. 34 del 2000 – che ha soppresso l'albo nazionale dei costruttori, introducendo il meccanismo di certificazione della idoneità delle imprese da parte delle Società Organismi di Attestazione – operava una selezione delle imprese partecipanti alle gare pubbliche, mediante il

sistema delle iscrizioni per categorie e per importi di lavori [22]. Questo sistema, di fatto, ha consentito alle imprese minori, mediante la costituzione di associazioni temporanee con altre imprese di più ampie dimensioni (A.T.I.), di partecipare a gare di appalto per le quali non avrebbero avuto le caratteristiche previste dal bando.

L'impresa minore interessata alla gestione illecita della gara d'appalto dichiarava di partecipare a gare di importo non superiore a quello per il quale aveva ottenuto l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori, fruendo delle iscrizioni per categorie ed importi più ampi dell'impresa maggiore associata. Tale possibilità era limitata alla quota del 20 per cento dei lavori a base d'asta.

In realtà, l'impresa minore per superare i propri limiti di iscrizione rispetto alla impresa maggiore, legittimata alla partecipazione alla gara o appalto, riconosceva a quest'ultima un compenso pari, di solito, al 5 per cento dell'importo a base d'asta, oltre le spese per ritirarsi di fatto, non eseguendo in concreto alcuna attività.

La strumentalizzazione dell'istituto dell'associazione d'impresa o dei consorzi di cooperative ha dunque consentito alle imprese legate a Cosa Nostra una diretta partecipazione ai grandi appalti; con il tempo si è, conseguentemente, assistito alla crescita numerica di imprese mafiose in grado di gestire direttamente appalti di rilevante importanza attraverso il condizionamento ambientale malavitoso che sono in grado di esercitare. Ciò ha determinato un correlativo pregiudizio della libera concorrenza tra imprese e degli interessi delle amministrazioni appaltanti.

La scalata imprenditoriale, associata al costante utilizzo del metodo mafioso, ha perfino consentito l'ingresso in mercati imprenditoriali al di fuori della Sicilia delle imprese riconducibili a Cosa Nostra, imprese dotate di una liquidità notevolissima proveniente anche dagli altri traffici illeciti della famiglia mafiosa.

Occorre, tuttavia, evidenziare che l'imprenditoria siciliana non direttamente controllata da Cosa Nostra non sempre ha subito supinamente la pressione mafiosa né ha accettato di essere progressivamente espropriata del proprio ruolo; invero si sono registrati alcuni casi di imprenditori che hanno reagito e si sono opposti alla sopraffazione rischiando anche la vita.

La mafia agisce avvalendosi anche del contributo di quanti, pur non formalmente inseriti nella stessa, sono comunque disponibili a svolgere compiti di importanza vitale per l'associazione. Il settore più tradizionale di intervento di Cosa Nostra è stato quello dell'imprenditoria edile: prima penetra in esso richiedendo il pagamento del «pizzo», commisurato ai vari stadi di avanzamento dei lavori di costruzione, successivamente instaura un rapporto stabile e duraturo di società di fatto. Le società di fatto fra

---

[22] Sull'efficienza dei meccanismi di attestazione e sui rischi di infiltrazione criminale nelle SOA si rimanda alla specifica sezione sugli appalti.

gli uomini d'onore e gli imprenditori edili sono rette da precisi accordi (modalità di costituzione e di finanziamento), che specificano i reciproci vantaggi. In particolare, l'imprenditoria edile in società con un uomo d'onore viene finanziata con denaro contante ed è in condizione di pagare la manodopera e le forniture, limitando l'esposizione bancaria al minimo indispensabile; e ciò, fermo restando il sistematico ricorso ai mutui, ovviamente richiesti in misura superiore al fabbisogno necessario, posto che la erogazione degli stessi consente all'imprenditore di giustificare, nell'ipotesi di indagine bancaria, una disponibilità finanziaria altrimenti indimostrabile o comunque di impegnarla per scopi diversi da quelli per cui è stata conseguita. A causa della introduzione di capitali di illecita provenienza, le imprese sane sono poco alla volta costrette a cedere spazio a quelle imprese controllate da Cosa Nostra che, pertanto, ad un certo punto, vengono ad operare in regime di monopolio.

L'imprenditore in rapporti d'affari con Cosa Nostra gode inoltre di agevolazioni nell'acquisto dei terreni edificabili: se intende costruire nel territorio della famiglia mafiosa con la quale ha interessi in comune lavora infatti in regime di assoluto monopolio; e sono gli uomini d'onore suoi soci a risolvere i problemi che dovessero eventualmente insorgere nel corso delle trattative.

La D.D.A. di Palermo ha, poi, evidenziato l'insufficiente portata sanzionatoria del reato di turbata libertà degli incanti, che rappresenta un consistente ostacolo ad un proficuo svolgimento delle indagini da parte degli organismi investigativi della P.G. Stante la soglia dei minimi e massimi della pena edittale, non è consentita l'attività di intercettazione telefonica e ambientale, e l'arresto è possibile soltanto in casi limitati; inoltre, il termine di custodia cautelare previsto dalla legge è di tre mesi.

Orbene, in un contesto sociale dominato dalla omertà come quello siciliano, ciò rischia di determinare una situazione di stallo delle indagini medesime che, invece, non si verificherebbe se la pena prevista dall'art. 353 c.p., ed in particolare dal comma 2, rientrasse per esempio nei parametri normativi di cui agli artt. 266 e 280, comma 2, c.p.p. con conseguente possibilità di accedere più facilmente ai citati strumenti investigativi.

Se così è, occorre convenire sulla considerazione che gli interessi giuridici protetti dall'art. 353 c.p. sono di tale rilevanza da risultare non più comprensibile la ragione di un livello sanzionatorio così basso, specie se rapportato a quello previsto per altri reati (si pensi, ad esempio, alle pene previste per il reato di furto e per altri reati contro il patrimonio), per cui si rende opportuna, in conclusione, una rivisitazione della norma ed un inasprimento della sanzione criminale.

La provincia di Palermo, inoltre, è interessata in modo capillare dal fenomeno del traffico e dello spaccio degli stupefacenti di ogni tipo.

Le indagini hanno, nel tempo, riscontrato la presenza di numerose organizzazione di trafficanti di droga in collegamento con organizzazioni del Venezuela, della Spagna, della Francia, dell'Olanda, del Belgio, del Ma-

rocco, della Turchia [23], dell'Albania, della Iugoslavia e di alcuni stati dell'Europa dell'Est.

Alla luce delle attuali conoscenze investigative si può affermare che molti sono gli «uomini d'onore» attivamente dediti al traffico degli stupefacenti; anzi, normalmente, non v'è traffico di alto livello che non veda coinvolti soggetti appartenenti a Cosa Nostra.

Con riferimento al traffico internazionale di stupefacenti occorre evidenziare che le investigazioni più recenti hanno permesso di accertare la sussistenza di ben collaudati canali d'importazione di ingentissime partite di droghe pesanti (eroina e cocaina) e leggere (marijuana ed hashish); canali con il coinvolgimento diretto di soggetti appartenenti a Cosa Nostra, ovvero gestiti da soggetti ad essa contigui.

Va segnalato che negli ultimi anni sono aumentati i casi di indagini per traffico di sostanze stupefacenti (in genere eroina e droghe leggere) che hanno visto agire soggetti criminali albanesi insieme ad appartenenti a Cosa Nostra ed alla 'Ndrangheta e talvolta anche alla Sacra Corona Unita; in questi casi le sostanze stupefacenti, una volta giunte sul territorio italiano – quasi sempre via mare attraverso il Canale d'Otranto – sono state divise tra le varie organizzazioni, che hanno successivamente provveduto a canalizzarle sui territori di appartenenza criminale.

Infine, è emerso che le sostanze stupefacenti cd. «sintetiche» (ecstasy, lsd, sostanze anfetaminiche ed allucinogeni vari) – che peraltro possono anche essere prodotte in laboratori non particolarmente attrezzati – giungono in Italia con maggiore frequenza direttamente dall'Olanda.

Per quanto riguarda il versante interno del riciclaggio dei proventi delle attività di provenienza illecita, le indagini hanno confermato che i canali di reimpiego maggiormente utilizzati da Cosa Nostra sono stati, ed in parte continuano ancor oggi ad essere, quelli dell'edilizia e degli appalti pubblici.

In tale contesto, hanno assunto particolare importanza due oggetti di indagine: la identificazione delle persone fittiziamente interposte dall'indiziato in seno alle società di cui egli è partecipe, spesso in ruolo dominante, ed altresì la determinazione della effettiva consistenza economica delle partecipazioni, verificandosi al riguardo, quasi sempre una considerevole discrasia tra valori nominali e valori reali.

Per altro verso, l'analisi dei libri sociali, e più particolarmente degli atti di trasferimento delle azioni o delle quote, consente spesso di identificare i prestanome degli effettivi soci mafiosi, essendo abbastanza frequente che i primi figurino come cedenti o cessionari rispetto ai secondi senza alcuna indicazione delle modalità di pagamento del corrispettivo della cessione.

Le misure di prevenzione patrimoniali hanno colpito quasi tutti i maggiori esponenti dell'organizzazione mafiosa. Sono stati inoltre seque-

---

[23] I rapporti di Cosa Nostra con i «lupi grigi» turchi sono citati nella parte sulle mafie transnazionali.

strati i beni di numerose altre persone, ritenute anch'esse appartenenti all'organizzazione mafiosa ed aventi lo specifico compito di curarne le attività economiche (tra cui Vincenzo Piazza, Francesco Zummo, Nello Vadalà e altri).

2.2 Le organizzazioni mafiose in provincia di Agrigento.

Mentre nelle province di Palermo e di Trapani Cosa Nostra ha sempre mantenuto un monopolio assoluto e spietato delle attività criminali, in quella di Agrigento, specie nella parte orientale, il potere delle famiglie è entrato in grave crisi a cominciare dalla metà degli anni ottanta ad opera di agguerrite organizzazioni composte da elementi fuoriusciti dalle stesse («Stidde», espressione dialettale che sta per «schegge», «stelle», «faville») e da giovani criminali rampanti, diversi dei quali provenienti dai c.d. «Paracchi».

Le principali organizzazioni comunemente conosciute con il termine di Stidde, sparse oltre che in provincia di Agrigento anche nei territori di Caltanissetta, Enna e Ragusa, sono nate intorno alla metà degli anni Ottanta. I c.d. Paracchi esistono da epoca più remota soltanto in alcune aree del territorio agrigentino (in particolare a Favara, Palma di Montechiaro e Canicattì) e, pur avendo una identità criminale che li differenzia sia da Cosa Nostra sia dalle Stidde, sono poco conosciuti perfino dagli studiosi del fenomeno mafioso.

I c.d. Paracchi – in lingua italiana «ombrello», «parapioggia», a simboleggiare la funzione del gruppo di assicurare copertura e protezione agli associati – erano e sono tuttora da considerare delle cosche, il cui scopo è quello di organizzarsi per compiere ogni sorta di attività, anche illecita, e di cui possono fare parte anche soggetti non tipicamente criminali.

Soltanto dopo la metà degli anni ottanta si sono registrate le prime azioni violente condotte da appartenenti ai Paracchi contro esponenti di Cosa Nostra.

Nella prima fase non vi è stato un vero e proprio collegamento strategico tra i Paracchi ed altri clan composti da criminali comuni, anch'essi antagonisti di Cosa Nostra. Come è stato accertato giudizialmente, soltanto poco dopo l'assassinio del giudice Livatino, nel 1990, questa alleanza è stata sancita in occasione di uno storico incontro in agro di Vittoria (c.da Casuzze) tra i capi di alcuni Paracchi agrigentini, elementi, anche nisseni, fuoriusciti da Cosa Nostra, ed altri gruppi di delinquenti comuni di varia provenienza: così è nata la Stidda.

Gli Stiddari hanno avviato una campagna di sterminio nei confronti degli uomini di Cosa Nostra, finalizzato non tanto alla eliminazione di tale organizzazione mafiosa, quanto piuttosto alla conquista del predominio all'interno della stessa – dopo averne soppresso tutti i capi riconosciuti – per poi rilanciarne il potere criminale. La campagna di sterminio programmata ha avuto poi puntuale e sinergica attuazione provocando un profondo mutamento geopolitico dell'assetto mafioso agrigentino.

L'incisiva azione di repressione dello Stato nei confronti delle Stidde, propiziata anche dalla collaborazione con la giustizia di capi e sicari, se per un verso ha consentito, già dalla prima metà degli anni Novanta, di porre fine a quella sanguinosissima guerra di mafia ha, d'altra parte, sortito indirettamente l'effetto di pacificazione all'interno delle organizzazioni criminali con verosimile parziale riassorbimento, da parte di Cosa Nostra, dei mafiosi ribelli sfuggiti all'ondata repressiva.

I gruppi degli Stiddari, fino a metà degli anni Ottanta aggregati intorno agli uomini d'onore fuoriusciti da Cosa Nostra, oggi sono cambiati. Infatti, vengono ormai costituiti prevalentemente da elementi della malavita comune e, pur mostrando la tendenza a mutare ruoli e regole tipiche di Cosa Nostra, differiscono essenzialmente da essa perché i criteri di reclutamento sono assai meno restrittivi; tanto che vengono ammessi al loro interno anche delinquenti coinvolti nel piccolo traffico di droga ovvero nello sfruttamento della prostituzione.

Come può rilevarsi, si tratta di un quadro più complesso di quello delle restanti province di Trapani e Palermo – dove Cosa Nostra agisce incontrastata – e di una situazione che appare particolarmente grave per la civile convivenza e per l'ordinato sviluppo democratico.

In particolare, nella zona saccense può affermarsi che la situazione appare sotto il controllo diretto di Cosa Nostra, sia perché molto poco hanno inciso le collaborazioni più recenti e quindi può sostanzialmente affermarsi che permangano immutati gli equilibri pregressi, sia perché le condanne inflitte con il processo «Avana» non hanno di fatto sostanzialmente intaccato gli equilibri; ove si consideri che le pene irrogate appaiono non di particolare entità ed hanno comportato la rimessione in libertà di alcuni imputati, mentre a breve la maggior parte degli altri verrà rimessa in libertà per avvenuta espiazione della pena.

La cattura di Salvatore Di Gangi ha certamente creato qualche difficoltà all'organizzazione mafiosa nella designazione del successore, dal momento che, nelle more, è deceduto il personaggio più autorevole, Oreste Bonavires, che più di ogni altro avrebbe potuto prenderne il posto. Tuttavia anche questo particolare momento storico viene vissuto senza apparenti contrasti, se si considera che l'ultimo omicidio commesso nel territorio di Sciacca di chiaro stampo mafioso è quello di Giuseppe Bono avvenuto nel 1998.

Nella zona di Agrigento, invece, proprio in considerazione dei numerosi arresti e della stessa guerra tra Stidda e Cosa Nostra che ha determinato la falcidia di centinaia di appartenenti alle rispettive organizzazioni, è in corso un riassetto degli equilibri interni; da un lato i latitanti rimasti sul territorio (alcuni, secondo risultanze investigative, sarebbero emigrati all'estero per sfuggire alla cattura, ma non si esclude che possano rientrare in ogni momento nella loro terra) continuano a dare disposizioni e ad imporre le proprie scelte; dall'altro gruppi di giovani emergenti, come è dato conoscere dalle investigazioni, tentano di imporre il proprio predominio con atti intimidatori, che specie nelle zone di Palma di Montechiaro, di Licata, di Favara e di Agrigento sono ormai quotidiani.

La mafia ha fatto sovente ricorso all'uso delle armi in questo territorio, come è dimostrato dai 480 omicidi commessi dal 25 gennaio 1984 al 16 novembre 1998.

Appare utile menzionare analiticamente gli omicidi commessi dopo tale data:

Duplice omicidio di Salvatore TUTTOLOMONDO e Giovanni ALAIMO commesso a Raffadali il 24 novembre 1998;

Omicidio di Giuseppe BONO commesso a Sciacca il 3 dicembre 1998;

Omicidio del piccolo Stefano POMPEO (che non era tuttavia la vittima predestinata) commesso in Favara il 21 aprile 1999;

Omicidio di Calogero BONGIORNO commesso in Favara il 6 maggio 1999;

Omicidio di Giovanna LA PORTA (moglie di Domenico TUTTOLOMONDO, cognato di Giovanni ALAIMO) e tentato omicidio di Domenico TUTTOLOMONDO, reati contestualmente commessi a Raffadali il 27 maggio 1999;

Omicidio di Vincenzo COLLURA commesso a Canicattì l'11 luglio 1999 con uso di sofisticata arma da guerra;

Omicidio di Giuseppe MURATORE commesso in Campobello di Licata il 18 agosto 1999;

Omicidio di Diego GUARNERI commesso a Canicattì il 14 ottobre 2000;

Omicidio di Rosario LUPO commesso a Palma di Montechiaro il 22 febbraio 2002;

Omicidio di Salvatore IACOPINELLI commesso nelle campagne di Licata il 9 marzo 2002 con l'uso di una sofisticata arma da guerra dello stesso tipo utilizzato per l'omicidio Collura.

A questi gravi delitti si aggiungono i dati, in continua crescita, riguardanti il fenomeno delle estorsioni, dei danneggiamenti, della infiltrazione negli appalti, del traffico di stupefacenti e del riciclaggio.

Cosa Nostra nella provincia di Agrigento ha agito soprattutto nei settori degli appalti, delle estorsioni, del traffico di stupefacenti e del riciclaggio.

Per quanto riguarda gli stupefacenti, particolarmente intenso è il fenomeno del piccolo spaccio, ma piuttosto estesa è altresì la rete dei trafficanti di livello medio e si registra la presenza anche di grandi trafficanti, espertissimi in relazioni internazionali con criminali della Colombia, del Venezuela, della Spagna, dell'Olanda, del Belgio, del Marocco.

Emblematico, sotto questo profilo, il ruolo delle famiglie di Siculiana dei CUNTRERA e dei CARUANA che, come accertato processualmente, hanno svolto un ruolo centrale nel traffico internazionale di stupefacenti, estendendo i loro interessi dal Venezuela al Canada. Ancora oggi si ha motivo di ritenere che, pur avendo subito pesanti condanne che hanno colpito alcuni dei loro elementi di vertice, le famiglie dei CUNTRERA e dei

CARUANA continuino a coltivare importanti contatti con Cosa Nostra palermitana ed agrigentina.

Alla luce delle attuali conoscenze investigative si può affermare che non v'è traffico di livello alto che non veda coinvolti uomini di Cosa Nostra. Si può citare il caso di Angelo Ciraulo, che, secondo quanto prospettato dalla D.D.A. di Palermo, è stato eliminato da una fazione di emergenti che non condivideva i suoi metodi e la sua avversione alle nuove attività criminali, fra le quali il traffico degli stupefacenti.

In Realmonte, Antonino Di Salvo, attivo nel traffico degli stupefacenti con Salvatore Neri, Salvatore Panarisi ed altri, è stato eliminato da Cosa Nostra perché il commercio da loro condotto stava attirando tropo l'attenzione delle forze dell'ordine e i controlli, i posti di blocco, le perquisizioni erano diventati troppo frequenti.

Dalle indagini – essenzialmente costituite da intercettazioni ambientali e telefoniche – dalle quali è scaturito il c.d. processo «Cocktail», è emerso che i personaggi, alcuni sicuramente appartenenti a Cosa Nostra, coinvolti nel traffico degli stupefacenti non dovevano rispondere all'associazione mafiosa di appartenenza, avendo essi costituito autonomi gruppi ben organizzati al fine di praticare l'importazione e il commercio di eroina, cocaina e hashish.

Figura centrale ed emblematica dell'indagine è stata Orazio Cavallaro, catanese appartenente all'organizzazione mafiosa di Catania denominata «clan Laudani», residente di fatto a Ravanusa (quindi in provincia di Agrigento) ed affiliato alla locale famiglia di Cosa Nostra. Egli era, come accennato, anche a capo di un autonomo gruppo criminale, del quale facevano parte suoi parenti ed amici, che funzionava come vero e proprio supermercato della droga, in modo del tutto distinto dalle attività della famiglia mafiosa di Ravanusa.

Il clan Cavallaro, infatti, importava cocaina dall'Olanda tramite i catanesi e, in taluni casi, per i catanesi; importava eroina dall'Olanda, cocaina dal Venezuela, acquistava eroina dai palermitani, ecc.

Tra gli altri personaggi eminenti segnalati dalla D.D.A. di Palermo nel campo degli stupefacenti nella provincia agrigentina va ricordato Domenico Blando, compare di Orazio Cavallaro e curatore della latitanza e degli interessi di Giovanni Brusca.

Il Blando, titolare di società immobiliari fittizie in Belgio e Lussemburgo, è in realtà un grosso trafficante di stupefacenti. Al momento del suo arresto stava curando l'importazione di quantitativi di droga di vario tipo, al tempo in cui i fratelli Brusca vennero arrestati nella casa di Cannatello che lo stesso Blando aveva messo loro a disposizione. L'ultima importazione di droga curata da Blando fallì proprio a causa dell'arresto di Giovanni Brusca e del fratello; infatti i fornitori spagnoli che stavano spedendo un carico costato quasi un miliardo, sapendo che nell'operazione era coinvolto Brusca e che questi era stato arrestato, si erano preoccupati e, all'ultimo momento, avevano mandato a monte l'operazione.

Secondo la mappa fornita dalla D.D.A. palermitana, esistono in provincia di Agrigento diversi mandamenti di Cosa Nostra:

quelli di Siculiana, di Ribera, di Santa Elisabetta, di Santo Stefano di Quisquina, dell'area occidentale;

il mandamento di Siculiana comprende le famiglie mafiose di Siculiana, Realmonte, Porto Empedocle, Agrigento, Ioppolo Giancaxio;

il mandantento di Santa Elisabetta comprende le famiglie di Santa Elisabetta, di Raffadali, di Aragona e di Sant'Angelo Muxaro;

il mandamento di Ribera comprende le famiglie di Ribera, di Cattolica Eraclea e di Burgio. Il capomandamento di Ribera, prima che venisse arrestato, era Mario Capizzi; la famiglia Capizzi e gli uomini d'onore di Burgio assumono in questo contesto sicura particolare rilevanza e peso a livello provinciale, anche in virtù di proiezioni e rapporti interprovinciali;

il mandamento di Santo Stefano di Quisquina comprendente, secondo i collaboratori, le famiglie di Santo Stefano di Quisquina, Bivona, Alessandria della Rocca. Le dichiarazioni vanno aggiornate con dati più recenti, che potrebbero includere in questo mandamento anche le famiglie di San Giovanni Gemini e Cammarata e probabilmente anche il limitrofo territorio di Castronovo di Sicilia;

il mandamento dell'area occidentale comprende le famiglie di Sciacca, Santa Margherita Belice, Sambuca di Sicilia, Menfi, Montevago. La situazione di Sciacca e del mandamento occidentale appare in via di evoluzione, in quanto sono già stati scarcerati per fine pena alcuni dei soggetti condannati nel noto processo «Avana» della prima metà degli anni Novanta.

2.3 La presenza di Cosa Nostra in provincia di Trapani.

La provincia di Trapani, su cui insistono i mandamenti mafiosi di Castelvetrano, di Mazara del Vallo, di Alcamo e di Trapani, costituisce una roccaforte dell'organizzazione Cosa Nostra nella Sicilia occidentale, rappresentando storicamente un centro di interessi nevralgici per l'intera organizzazione mafiosa.

La morfologia del potere mafioso sul territorio di questa provincia ha subìto dal dopoguerra ad oggi una costante evoluzione, legata anche allo sviluppo sociale ed economico della zona, via via espandendosi dall'originario alveo agro-pastorale ai settori ben più remunerativi del traffico internazionale degli stupefacenti e del capillare controllo delle attività economiche dei pubblici appalti e del relativo indotto; parimenti, la stessa struttura organizzativa dell'associazione ha subìto profondi mutamenti con l'emergere ed il consolidarsi di determinanti equilibri ed assetti all'interno di Cosa Nostra, frutto anche della fitta rete di rapporti e del saldo e radicato legame che i più importanti «uomini d'onore» della provincia di Trapani hanno sapientemente saputo instaurare nel tempo con le maggiori famiglie mafiose palermitane e con i loro capi.

La strategia di morte venne dai corleonesi puntualmente attuata anche nella provincia trapanese, che conseguentemente non rimase estranea ai sovvertimenti provocati da quella guerra: nel primo quinquennio del 1985 si registrò infatti una lunga catena di omicidi tutti riconducibili all'unica matrice di attacco al potere detenuto dai gruppi mafiosi tradizionali come i Rimi di Alcamo, i Buccellato di Castellammare e i loro alleati; per un perverso effetto di trascinamento la guerra da Palermo si trasferì pian piano a Trapani, portando a quella sorta di epurazione etnica voluta dai corleonesi, che fu possibile eseguire nel territorio trapanese grazie ai saldi legami intessuti e alle alleanze strette con personaggi quali Francesco MESSINA DENARO di Castelvetrano, Mariano AGATE di Mazara del Vallo, Vincenzo MILAZZO di Alcamo, Nicola GUCCIARDI e Vincenzo VIRGA di Trapani, rappresentanti di gruppi emergenti in seno a Cosa Nostra.

Operando con chirurgica sistematicità e precisione e dimostrando al contempo efferatezza senza eguale, straordinaria organizzazione militare e notevole potenza di fuoco, tra il 1981 e il 1984, vennero infatti ad uno ad uno eliminati coloro che erano rimasti vicini agli esponenti di rilievo della c.d. mafia tradizionale o coloro che non si piegarono al nuovo corso, rimanendo in tal guisa vittime del predominio e della vitalità del gruppo di potere mafioso che ben presto risulterà vincente.

Sintomatica a tal proposito è la costituzione, in quegli anni, nella provincia di Trapani di un unico gruppo di fuoco intercomunale formato da giovani killer delle varie famiglie di Marsala (PATTI Antonio, TITONE Antonino, GIACALONE Salvatore), Mazara (SINACORI Vincenzo, BURZOTTA Diego, GANCITANO Andrea, LEONE Giovanni, MESSINA Francesco, BRUNO Calcedonio, BASTONE Giovanni), Alcamo (MILAZZO Vincenzo, MELODIA Antonino, VARVARO Antonino, CALABRO' Giacchino), e Castelvetrano (MESSINA DENARO Matteo, FURNARI Saverio, NASTASI Antonio).

Tale gruppo a composizione variabile manovrato da Riina e dai suoi luogotenenti trapanesi, sovente integrato anche da palermitani, quali i Brusca e i Madonia, operò impunemente in provincia di Trapani nel corso degli anni Ottanta, intervenendo puntualmente e chirurgicamente laddove richiesto dai rappresentanti delle singole famiglie, per dar loro man forte nella guerra contro i Rimi e le loro propaggini e comunque contro coloro che non intendevano piegarsi al nuovo corso.

Dunque, gli «uomini d'onore» emergenti del trapanese, schierandosi a fianco di Totò RIINA e favorendo l'ascesa corleonese attraverso l'appoggio logistico e militare, coronarono il progetto di assumere la *leadership* dei vari mandamenti provinciali, così rivoluzionando gli assetti del potere mafioso in provincia di Trapani.

E gli assetti consolidatisi nei primi anni Ottanta sulla base della convergenza di interessi appena delineata sono rimasti sostanzialmente inalterati nel tempo, pur nel succedersi di eventi che di volta in volta, sempre sotto l'attenta regia di Totò Riina, hanno determinato l'ascesa di nuovi personaggi al vertice delle varie famiglie mafiose del trapanese, in parti-

colare di quelle di Alcamo e di Marsala. Da allora, ai vertici delle famiglie mafiose non vi è stato mai un significativo avvicendamento: mafiosi di grosso calibro, fedeli alleati dei corleonesi, come Mariano Agate, Vincenzo Virga, Francesco Messina Denaro (deceduto per cause naturali mentre era latitante) e suo figlio Matteo, Andrea Manciaracina, Vincenzo Milazzo (prima della sua eliminazione ad opera degli stessi corleonesi) e dopo di lui Giuseppe Ferro, Antonino Melodia, Gioacchino Calabrò e tanti altri hanno ininterrottamente dominato – ed in alcuni casi dominano tuttora – il palcoscenico mafioso; se qualcuno è stato arrestato o eliminato, la sostituzione è avvenuta nell'ambito dell'organizzazione mafiosa; se non addirittura attraverso una cooptazione in via dinastica, senza comunque apparenti traumi e sempre in tempo reale.

In realtà, nel corso degli anni, qualche sporadico tentativo di incrinamento del potere dei corleonesi vi è stato, ma esso è stato immediatamente soffocato nel sangue, essendo Cosa Nostra ben consapevole del fatto che il suo potere è fondato innanzitutto sul controllo ferreo del territorio: solo che, in provincia di Trapani, diversamente da quanto avvenuto in quella di Agrigento, i gruppi criminali che hanno osato sfidare il potere locale di Cosa Nostra sono stati letteralmente annientati con il diretto intervento dei capi della «cupola».

Del resto è noto che i capi di Cosa Nostra, Salvatore Riina (il cui fratello Gaetano vive da tempo a Mazara del Vallo, dove lo stesso Totò Riina possedeva beni immobili di notevole valore) e Bernardo Provenzano (che ha notevoli interessi finanziari e collegamenti personali nei comuni di Castelvetrano e San Vito Lo Capo), hanno da sempre attribuito alla Provincia di Trapani un valore strategico essenziale per l'intera organizzazione.

Ugualmente sintomatico del fermo proposito dei corleonesi di non potere tollerare alcuna interferenza nel controllo del territorio – questa volta a Marsala – è l'episodio della breve guerra di mafia da costoro scatenata nel 1992 contro la emergente formazione «stiddara» capeggiata da Carlo Zichittella (alleato dei Grassonelli di Porto Empedocle), che aveva tentato di imporsi «sul campo» con un proprio gruppo nella speranza, forse, che una volta conquistata la piazza avrebbe potuto presentarsi ai vertici di Cosa Nostra come unico referente della città.

Anche in questo caso gli avversari di Cosa Nostra sono stati sterminati con l'autorevole ausilio degli uomini di maggiore spicco della fazione corleonese, quali Leoluca Bagarella, Antonino e Gioacchino La Barbera; e a qualche sopravvissuto non è rimasto, per salvarsi, che scegliere la strada della collaborazione.

E quella che è possibile definire come una vera e propria disfatta del clan Zichitella, ad opera della violentissima reazione di Cosa Nostra, è stata deliberata ai massimi livelli dell'organizzazione non solo per vendicare l'aggressione subita dagli uomini d'onore marsalesi ma per ristabilire l'autorità e l'egemonia in una città strategicamente importantissima, compromesse dalla «folle» iniziativa del gruppo di Zichitella che voleva sopprimere gli uomini d'onore della famiglia di Marsala.

Si è assistito tra il 1987 ed il 1991 nella zona di Partanna ad una vera e propria faida tra due famiglie contrapposte, quella degli Ingoglia e quella degli Accardo detti «Cannata», quest'ultimi saldamente legati ai Messina DENARO di Castelvetrano e dunque alla cordata vincente dei corleonesi. Una faida tra due famiglie, nel passato unite e compatte, nata per contrasti verosimilmente insorti per acquisire il predominio sul territorio e per affermare il proprio prestigio, che per lungo tempo ha insanguinato la valle del Belice provocando decine e decine di vittime.

Con pretestuose motivazioni sono stati altresì soppressi, dopo essere stati di fatto esautorati dell'effettivo potere di partecipazione alle decisioni afferenti le strategie politiche e gestionali del sodalizio mafioso, COSTANTINO Damiano, VARVARO Vito, COLLETTI Giuseppe MELODIA Filippo, tutti componenti della famiglia di Alcamo, nonché i fratelli Giuseppe e Natale EVOLA, uomini d'onore radicati nella realtà di Castellammare del Golfo, che si erano posti al di fuori delle regole canoniche di fedeltà ai corleonesi.

Anche CAPRAROTTA Francesco e D'AMICO Vincenzo, rispettivamente consigliere e rappresentante della famiglia di Marsala nel gennaio del 1992 (e successivamente D'AMICO Gaetano, fratello di Vincenzo e anche lui componente di quella famiglia mafiosa), sono rimasti vittime di una vera e propria guerra innescata dai capi emergenti dell'organizzazione mafiosa per stabilire nuovi equilibri in Cosa Nostra.

Lo stesso MILAZZO Vincenzo, rappresentante della famiglia di Alcamo e del relativo mandamento, che per conto di Totò Riina aveva avviato ed eseguito la spregiudicata strategia finalizzata alla sistematica eliminazione dei dissidenti interni, è rimasto a suo volta vittima di chi, per liberarsi della sua ingombrante presenza, aveva messo in giro la voce all'interno di Cosa Nostra che lui tramava contro i vertici corleonesi.

Se l'omicidio è la forma più appariscente ed eclatante di manifestazione, nondimeno Cosa Nostra ricorre costantemente a forme subdole e striscianti di intervento in vasti settori della vita della collettività, anche attraverso la fitta trama di rapporti e complicità che riesce ad intessere con i rappresentanti delle istituzioni, allo scopo di affermare il proprio penetrante e soffocante potere di controllo sul territorio, in tal guisa pregiudicando pesantemente il corretto e democratico sviluppo economico e sociale di quella provincia.

Si tratta, infatti, di una criminalità talmente invasiva da avere condizionato e frenato lo sviluppo economico e sociale, incidendo perfino sul momento elettorale, e che per perseguire i suoi scopi non ha esitato a stipulare alleanze con la massoneria deviata; una criminalità che ha fatto della intimidazione e della corruzione il normale sistema per aggiudicarsi il controllo sugli appalti e che si è infiltrata nella Pubblica Amministrazione.

A tal proposito va ricordato che i consigli comunali di Partanna, Mazara del Vallo e Campobello di Mazara sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose; che sono stati condannati per concorso nell'associazione mafiosa l'ex sindaco di Mazara dei Vallo, Gaspare BOCINA (sentenza confermata

in appello), l'ex assessore del comune di Trapani, Franco ORLANDO (sentenza confermata in grado di appello), l'*ex* consigliere alla Provincia di Trapani, Vito PANICOLA (sentenza definitiva), quest'ultimo condannato anche per omicidio (sentenza definitiva); nel processo celebratosi a Trapani nei confronti di alcuni iscritti alla «Loggia Scontrino» si è avuto altresì il primo accertamento giudiziario dell'inserimento nella Massoneria deviata di esponenti di spicco di Cosa Nostra (AGATE Mariano, L'ALA Natale, CALABRO' Gioacchino, ASARO Mariano, BASTONE Giovanni, FUNDARO' Pietro, POLIZZI Salvatore, Agostino COPPOLA, MANDALARI Giuseppe).

In diversi procedimenti è emerso inoltre che molti degli uomini d'onore della provincia di Trapani sono essi stessi imprenditori e sono pertanto avvantaggiati da una particolare conoscenza del settore, allorché devono intraprendere illecite attività di condizionamento e controllo degli appalti; è risultata altresì la partecipazione, da parte di soggetti considerati «insospettabili, ma inseriti stabilmente nel contesto produttivo di quelle zone, alla gestione di iniziative imprenditoriali promosse dal sodalizio mafioso.

È prassi costante che l'aggiudicatario di ogni appalto sia soggetto legato agli stessi mafiosi della locale famiglia e che sia tenuto al pagamento di una tangente; i responsabili delle imprese aggiudicatarie vengono così debitamente informati circa le modalità ed i tempi dell'esazione della tangente e sui soggetti cui dovranno inderogabilmente rivolgersi per il rifornimento delle materie prime o per il c.d. nolo a freddo, sugli eventuali ulteriori oneri in caso di subappalto: l'assunzione di personale, ecc.

Gli imprenditori (la maggior parte) che in provincia di Trapani sottostanno a tale sistema – ritenendolo comunque congeniale alla realizzazione di profitti – recepiscono il pagamento della tangente come un atto dovuto e finiscono con il considerarlo alla stessa stregua di un normale costo «di produzione»; ne consegue che, per compensare le perdite derivanti dalle cospicue tangenti versate in nero, il perseguimento dei residui margini di remunerativitá viene attuato attraverso il sistematico ricorso alla violazione delle norme vigenti in materia di contabilità, previdenza, assunzioni e tutela della sicurezza dei lavoratori oltre che, naturalmente, in materia tributaria, attraverso la violazione delle norme dei capitolati in relazione alla qualità dei materiali da utilizzare e alla stessa qualità delle opere e dei servizi.

Le indagini hanno, altresì, evidenziato come talvolta gli imprenditori estorti ricerchino il favore di Cosa Nostra, al fine di addivenire ad uno sconto sulle ingenti somme di danaro richieste o per aggiudicarsi gli appalti avvalendosi dell'influenza della mafia.

Si evidenzia, inoltre, a riprova della durezza dei metodi adottati, come la cosca del Virga, la notte del 25 luglio 1998, appena due settimane dopo l'operazione «Progetto RINO fase III» (diretta tra l'altro, a scardinare l'infiltrazione mafiosa nell'ambito della gestione dell'impianto di riciclaggio dei R.S.U. di Trapani), reagì danneggiando gravemente le strutture dell'impianto di riciclaggio (automezzi colpiti e lesionati, uffici di-

strutti, serbatoi di carburante svuotati) mettendo a repentaglio numerosi posti di lavoro, l'intero apparato per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di molti comuni della Provincia.

È stata inoltre accertata l'intromissione della famiglia mafiosa trapanese nel sistema dei finanziamenti previsti dalla Comunità Europea per il piano nazionale per il risanamento delle risorse idrogeologiche nel cui ambito è stato aggiudicato l'appalto, per un valore di oltre 30 miliardi, dei lavori della rete idrica del Comune di Valderice ad una impresa sottoposta ad estorsione; analoghe pressioni estorsive sono state accertate con riferimento agli appalti afferenti, tra l'altro, i lavori di sistemazione della viabilità del cimitero comunale sito in contrada Ragosia, i lavori di sistemazione della strada panoramica Maltempo-Linciasella.

Un importante riconoscimento dell'esistenza di gravi alterazioni nel tessuto economico produttivo dei territori di Castelvetrano e Campobello di Mazara, in particolare del settore delle cave di sabbia e delle attività commerciali, causati da gruppi criminali non organicamente inseriti in Cosa Nostra ma ad essa indirettamente collegati e da cui ripetono le modalità operative, proviene dalla sentenza del Tribunale di Marsala, emessa in data 23 marzo 2000, nell'ambito del procedimento contro Allegra + 9, con cui sono stati condannati diverse persone vicine alla famiglia Messina Denaro per i reati di associazione a delinquere, estorsione, danneggiamento ed altro.

Nel territorio del mandamento alcamese, ove fiore all'occhiello della attività imprenditoriale locale è costituito dalle numerose iniziative nel settore della viticoltura e della produzione di prestigiosi prodotti vinicoli, le cantine vinicole sono da lungo tempo oggetto di taglieggiamento da parte di Cosa Nostra che spesso, grazie alla collaborazione fornitagli dai suoi fiduciari, ha di fatto controllato le singole aziende vinicole, utilizzandole come canali attraverso i quali reinvestire il danaro proveniente dalle attività estorsive poste in essere.

Le indagini hanno anche permesso di delineare un preciso aggregato criminale di tipo mafioso certamente riconducibile alla famiglia mafiosa di Marsala, costantemente impegnato nell'esecuzione di una serie di condotte delittuose finalizzate al mantenimento della vitalità del sodalizio mafioso; condotte ascrivibili ad una nutrita schiera di soggetti, alcuni dei quali già giudiziariamente noti, mentre altri, assolutamente insospettabili, mai venuti alla ribalta prima.

Oltre ad un ampio spaccato associativo, le indagini hanno portato allo scoperta di un traffico di stupefacenti del tipo cocaina ma, soprattutto, di gravissimi atti di intimidazione, incendi ed attentati dinamitardi in danno di imprenditori, plurime pratiche estorsive nei confronti di numerose aziende operanti nei più svariati settori, condotti da Cosa Nostra sia per il suo finanziamento sia per la forzata infiltrazione nelle compagini gestionali, allo scopo del reimpiego di capitali illeciti. Per tali attività estorsive, spesso correlate a gravi attentati incendiari, sono stati individuati, grazie all'utilizzo di sofisticate intercettazioni ambientali, non solo i mandanti

ma anche gli autori materiali, a volte ripresi in flagrante sia per le attività di intimidazione sia per gli attentati incendiari.

Vale la pena di menzionare:

l'estorsione nei confronti dell'imprenditore agrigentino RUSSELLO Calogero nella qualità di amministratore unico dell'impresa edile RUSSELLO COSTRUZIONI S.r.l., a versare in epoca prossima al gennaio 2000 a Cosa Nostra marsalese ed al VIRGA Vincenzo una somma di danaro a fronte degli appalti pubblici che l'azienda suddetta si era aggiudicata nel territorio del mandamento mafioso di Trapani;

l'estorsione in danno di uno stabilimento balneare per la somma di denaro di lire 25 milioni;

la tentata estorsione in danno del gioielliere Laudicina Francesco Giuseppe nella qualità di socio della «GIOIELLERIA LAUDICINA di LAUDICINA Francesco e Maria Pia S.a.s.» con sede in Marsala, piazza Marconi n. 55 della cifra di 300 milioni di lire;

l'estorsione nei confronti di Zichittella Vito Michele, nella qualità di vice presidente del consiglio di amministrazione della «ZICAFFÈ S.p.A.», con sede in Marsala, nella c.da San Silvestro;

l'attentato dinamitardo commesso mediante l'utilizzo di due candelotti di esplosivo ad alto potenziale, del tipo dinamite gelatinizzata da cava, innescati con una miccia a lenta combustione del tipo «catramata», utilizzato per attentare all'abitazione estiva nella disponibilità di Zichittella Vito Michele in Marsala, c.da Berbaro, nella notte tra l'1 ed il 12 maggio 2000;

l'estorsione di 20 milioni di lire in danno dell'imprenditore trapanese Bucaria Matteo Salvatore;

l'estorsione per la somma di 100 milioni ad Alagna Antonio Giuseppe, nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale denominata «CANTINE ALAGNA Giuseppe», con sede a Marsala;

l'estorsione nei confronti di Titone Vito e di Pipitone Savina Maria, quest'ultima già titolare dell'omonima ditta individuale proprietaria del Bar Saviny, per la somma di 130 milioni di lire, in data prossima al mese di luglio del 2000;

l'estorsione in danno di Terranova Calogero, Buscemi Giovanna, Terranova Flavia Carmela, Crimi Michele Maria Salvatore, Terranova Marcella, Frazzitta Agostino, titolari del negozio Linea 3 Arredi, del negozio Clas Regali e della Finitalia, per la somma di 300 milioni di lire, nel mese di luglio del 2000;

l'incendio ai locali della Finitalia, siti nella via M. Nuccio di Marsala, allo scopo di indurre i componenti della famiglia Terranova a sottostare alla richiesta estorsiva di cui sopra, in data 27 luglio 2000.

2.4 Presenza delle organizzazioni mafiose nel territorio della Direzione Distrettuale Antimafia di Caltanissetta.

Cosa Nostra opera nel territorio nisseno in tre distinte aree geografiche:

1. la parte centrale della provincia, ivi compresi il capoluogo ed il comune di San Cataldo dove il fenomeno mafioso seppure presente, allo stato, non pare particolarmente attivo;

2. la zona del Vallone, dove pur nella assenza di grossi interessi economici è diffusa la presenza della organizzazione che opera nel settore degli appalti e delle estorsioni;

3. il territorio gelese, dove sono presenti gruppi criminali legati, oltre che a Cosa Nostra, alla Stidda. Quest'ultima organizzazione, presente in varie province della Sicilia, con eccezione di quella palermitana, è composta da uomini d'onore «posati», fuoriusciti dalle famiglie tradizionali di Cosa Nostra o che non si riconoscono in detta consorteria. La conflittualità tra le due organizzazioni criminali prese l'avvio con la spartizione dei lavori relativi al movimento terra della diga Desueri e diede luogo ad una cruenta guerra di mafia culminata negli anni 90 nella c.d. strage di Natale, che produsse 8 morti e 7 feriti.

Nell'ultimo periodo le due organizzazioni vivono in regime di *pax mafiosa*, occupandosi prevalentemente del racket delle estorsioni o ingerendosi nel settore degli appalti. Varie spaccature si sono verificate, ora all'interno di Cosa Nostra ora all'interno della Stidda. In particolare, a seguito di un contrasto tra le cosche mafiose dei Rinzivillo e degli Emmanuello, entrambe facenti parte di Cosa Nostra, vi sono stati nel 1999 degli omicidi.

Il tempestivo intervento delle forze dell'ordine e della direzione distrettuale antimafia ha consento l'arresto di capi e killer delle due fazioni, placando una probabile sanguinaria lotta intestina che aveva suscitato l'allarme della stessa Commissione Antimafia in visita a Gela nell'agosto 1999.

Acquisizioni investigative e giudiziarie hanno consentito di affermare che Giuseppe Madonia ed i gruppi ad esso affiliati sono tradizionalmente i punti di riferimento di Cosa Nostra.

Il Madonia, invero, legato al noto latitante Bernardo Provenzano, condivide con questi sia la politica moderata di coesistenza con le istituzioni sia l'interesse verso i pubblici appalti ed i tradizionali settori delle estorsioni e del traffico di stupefacenti.

Benché in carcere, il Madonia è riuscito a comunicare all'esterno, in particolare attraverso soggetti legati al suo circuito parentale, esercitando la sua leadership anche nella provincia di Enna e la sua influenza anche nella provincia di Catania dove risiedono alcuni familiari e la moglie.

Un recente provvedimento di sequestro preventivo emesso dal G.I.P. presso il Tribunale nisseno, su richiesta della direzione distrettuale antima-

fia, ha colpito un ingente patrimonio, costituito da complessi residenziali, terreni, attività imprenditoriali e complessi aziendali.

Le articolate indagini condotte dalla D.I.A. hanno dimostrato che la maggior parte dei beni erano riconducibili al Madonia che, attraverso dei prestanome, aveva realizzato delle operazioni di interposizione fittizia con evidente scopo di occultare i proventi di attività illecite. Due omicidi si sono verificati in Gela all'inizio del 2002.

Il 2 gennaio veniva ucciso Gianpaolo Aliotta, coinvolto in varie vicende giudiziarie, tra cui una per presunte condotte illecite quale Presidente del Consorzio di Bonifica della Piana di Gela nell'aggiudicazione dell'appalto ad una impresa gelese, spesso finita nel mirino degli investigatori. Il 7 gennaio veniva ucciso Carmelo D'Angeli, dipendente comunale e custode del cimitero gelese.

Nella c.d. zona del Vallone è presente una cellula di Cosa Nostra legata a Piddu Madonia. Già dagli atti del c.d. processo «Leopardo», seguito agli arresti eseguiti nel 1992, emerse l'operatività della associazione mafiosa, confermata dagli sviluppi della indagine della D.D.A. nissena denominata «Urano».

Invero, nel marzo del 2002, il G.U.P. di Caltanissetta processava con il rito abbreviato vari personaggi di spicco della famiglia Madonia, interessati agli appalti ed alle sub-forniture, imputati del reato associativo e di estorsioni in danno di imprese aggiudicatarie di pubblici appalti infliggendo, nonostante le riduzioni connesse alla scelta del rito, rilevanti pene, varianti tra i quattro ed i dodici anni di reclusione.

Anche nel territorio di Enna è presente Cosa Nostra.

L'operazione c.d. «Leopardo» e le successive sentenze hanno giudizialmente accertato l'esistenza sul territorio, in particolare nei comuni di Enna, Barrafranca e Pietraperzia, oltre che in qualche comune più piccolo, della organizzazione mafiosa legata a Piddu Madonia.

Benché interessata da talune frizioni interne, motivate dal tentativo di taluni adepti di assumere la leadership del gruppo, l'associazione opera cercando di mimetizzarsi (ma, laddove necessario, non esita a portare a compimento omicidi) per evitare di suscitare maggiori attenzioni da parte delle istituzioni.

Da ultimo, due collaboratori di giustizia hanno disvelato le dinamiche della consorteria mafiosa ed i settori di attenzione: appalti, forzose subforniture di materiali alle ditte aggiudicatrici di appalti, estorsioni.

Le indagini della D.D.A. di Caltanissetta, oltre che consentire, in diverse operazioni, di trarre in arresto nel 2000 e 2001 un assai elevato numero di persone, ha accertato come talune attività imprenditoriali rappresentassero un interesse economico di famiglie mafiose gestite da prestanomi.

È stato, di conseguenza, richiesto ed ottenuto il sequestro preventivo dei complessi aziendali e delle relative quote societarie al fine di colpire gli appartenenti alle associazioni anche nel campo degli interessi patrimoniali, così prosciugandone le risorse economiche.

Come già riferito, il gruppo mafioso egemone che domina il territorio di Caltanissetta ed Enna è in contatto con mafiosi di indubbio spessore di altre province siciliane, che operano diversamente in funzione delle peculiarità dei contesti territoriali.

Infatti, è possibile individuare le seguenti tre aree geografiche:

a) la parte a nord, incuneata tra le province di Palermo ed Agrigento – la cosiddetta mafia del Vallone – caratterizzata da una scarsa densità di popolazione, anche a causa dei forti flussi migratori e da una economia basata essenzialmente sul terziario e su una agricoltura di tipo latifondista.

In questa parte del territorio non si manifestano episodi delittuosi di particolare rilevanza poiché i gruppi criminali ivi presenti perseguono una politica minimalista, in ossequio alla strategia dell'attuale leadership di Cosa Nostra, legata al boss Madonia Giuseppe e vicina a Provenzano Bernardo, in contrapposizione al gruppo corleonese.

In questa area i suddetti soggetti concentrano il loro interesse soprattutto sul controllo degli appalti pubblici.

b) la parte centrale, che comprende Caltanissetta e il comune di San Cataldo, dove il fenomeno mafioso è sempre riconducibile a Cosa Nostra.

Pur non escludendosi negli altri centri minori limitrofi un controllo da parte della criminalità degli appalti pubblici e del racket delle estorsioni, nella zona si manifestano – così come è emerso da operazioni di polizia eseguite in San Cataldo (operazione Parafulmine del maggio 2001 con l'arresto di 44 persone) e Santa Caterina Villarmosa (operazione Ciro condotta nel periodo dal 1999 al 2001 che ha portato all'arresto di 65 soggetti) – fenomeni delittuosi riguardanti il traffico e lo spaccio delle sostanze stupefacenti, apparentemente condotti da soggetti estranei ai circuiti mafiosi.

Non sono da sottovalutare, inoltre, manifestazioni delittuose quali furti e rapine, i cui proventi contribuiscono al mantenimento dei soggetti mafiosi detenuti e delle loro famiglie. Tuttavia, quale principale fonte di illecito guadagno resta quella delle estorsioni, così come emerso da indagini investigative concluse con arresti di diverse persone dedite alla consumazione di tali delitti in danno di operatori economici di Caltanissetta (operazione *Free Night* del giugno 2000, che ha portato all'arresto di 26 persone).

c) il comprensorio gelese, posto a sud, comprendente i Comuni di Gela, Butera, Mazzarino, Riesi e Niscemi, ove sono presenti gruppi legati a Cosa Nostra e alla Stidda. Tale area si caratterizza per una operatività particolarmente aggressiva e determinata delle cosche, per l'acquisizione di profitti illeciti in ogni settore economico.

Una particolare analisi merita la criminalità espressa nel comprensorio gelese per la presenza di formazioni di Cosa Nostra e della Stidda.

Sulla base delle indicazioni raccolte dall'Autorità giudiziaria, le fazioni gelesi della Stidda fanno attualmente capo a Carmelo Fiorisi, Salvatore Nicastro e Enrico Maganuco.

Le famiglie storiche gelesi di Cosa Nostra sono:

la famiglia Argenti, capeggiata da Argenti Emanuele;

la famiglia Romano, capeggiata da Romano Raimondo;

la famiglia Emmanuello, capeggiata dai fratelli Emmanuello Daniele Salvatore e Alessandro;

la famiglia Rinzivillo, capeggiata da Rinzivillo Salvatore;

la famiglia La Cognata, capeggiata da La Cognata Luigi.

I suddetti, tranne il capo mandamento, Emmanuello Daniele Salvatore, latitante dal 1993, sono tutti detenuti.

La conflittualità tra Cosa Nostra e Stidda è stata la causa di una vera e propria guerra di mafia, conclusasi solo agli inizi degli anni Novanta a seguito delle prime operazioni di polizia giudiziaria e con il manifestarsi del fenomeno del pentitismo, che ha colpito in modo particolare la seconda, che nel tempo ha assunto una posizione di subordinazione rispetto alla prima; premessa per una sorta di *pax mafiosa* e per la spartizione dei proventi illeciti.

Le recenti attività investigative, nel confermare l'esistenza di questo patto, hanno, tuttavia, messo in luce un contrasto all'interno della cellula di Cosa Nostra tra due fazioni contrapposte, facenti capo l'una ai Rinzivillo-Trubia e l'altra agli Emmanuello. I contrasti hanno determinato uno scontro sfociato, dall'aprile al luglio 1999, in quattro tentati omicidi ed altrettanti omicidi. L'operazione "Reset", con l'esecuzione di 26 provvedimenti restrittivi, ha posto fine alla contrapposizione armata. Con l'arresto di 22 appartenenti a Cosa Nostra, nel successivo anno 2000 – operazione cosiddetta «Snake»– è stato evitato il programmato omicidio di un pregiudicato della famiglia Rinzivillo.

Tali tensioni interne sarebbero dovute a scontri per il predominio nel territorio e per un maggiore peso nella divisione dei proventi illeciti. Ciò, unitamente alla scarcerazione di alcuni esponenti di spicco, ha favorito la riorganizzazione della famiglie «stiddare», giunte nonostante la forte conflittualità interna per la supremazia, mai sfociata in fatti di sangue, a ricoprire il ruolo di intermediazione: negli incontri chiarificatori tra le locali fazioni di Cosa Nostra.

Le indagini sinora svolte hanno, inoltre, permesso di stabilire che esistono ramificazioni a livello nazionale ed internazionale.

È stata tra l'altro rilevata anche un'alleanza tra le organizzazioni criminali locali e frange della criminalità albanese per la cointeressenza nel traffico internazionale di stupefacenti provenienti dall'Albania verso la Sicilia, gestito da cittadini albanesi e da soggetti gelesi ed agrigentini.

È emerso, inoltre, un singolare fenomeno in base a cui Cosa Nostra ha in sostanza tollerato l'attività criminale di altri gruppi malavitosi, che nulla avevano a che fare con la stessa.

I motivi di interazione tra criminalità organizzata e comune sono da ricercare in molteplici fattori di degrado sociale, economico ed occupazionale.

La mafia continua a condizionare tutte le attività economiche, inserendosi sia nei gangli vitali dell'economia legale sia nel sottobosco delle attività illecite più disparate, dalle quali ricavare profitti.

Di sempre maggior interesse risulta la gestione diretta ed autonoma del traffico di sostanze stupefacenti da parte di sodalizi criminosi indipendenti da Cosa Nostra.

Il fenomeno, pur diffuso in tutta la provincia, assume particolare rilevanza nel Capoluogo Nisseno e nei comuni limitrofi di San Cataldo e Santa Caterina Villarmosa nonché nel comprensorio gelese.

Alleanze inedite, poi, tra le organizzazioni criminali locali e frange della criminalità albanese sono emerse a seguito della recente operazione di polizia denominata «Aquila a due teste» (con l'esecuzione di 78 ordinanze di custodia cautelare in carcere nel periodo dal marzo 2000 al gennaio 2001), per la cointeressenza nel traffico internazionale di stupefacenti provenienti dall'Albania verso la Sicilia, gestito da cittadini albanesi e da soggetti gelesi ed agrigentini, tra cui alcuni vicini a Cosa Nostra ed alla Stidda.

Di notevole importanza rimane comunque il controllo del territorio, attraverso l'estorsione e l'usura.

Il fenomeno legato al racket delle estorsioni è particolarmente avvertito in Gela, dove si ipotizza che il «pizzo» sia considerato dagli stessi operatori economici un vero e proprio costo di gestione.

A conferma di tale assunto concorrono una serie di fattori, tra cui la mancanza di denunce, che fa ritenere diffusa e consolidata una forma di assoluta acquiescenza alle richieste estorsive.

Di converso, si rileva un numero elevato di attentati incendiari (276 sui complessivi 361 a livello provinciale nell'anno 2001 e 10 su 14 durante la prima metà di gennaio 2002), che tuttavia non sembra possa essere ricondotto soltanto alla matrice estorsiva, atteso che solo un terzo circa degli stessi sono diretti ad imprenditori e commercianti.

Va detto, comunque, che la visita della Commissione a Gela nel gennaio 2002 è servita di stimolo ad una serie di iniziative significative nei confronti della criminalità organizzata. Il 6 giugno 2003 il Ministero dell'Interno ha stipulato con i comuni di Gela e Niscemi una convenzione per le attività di diffusione della legalità, che prevede, fra l'altro, la realizzazione di un sistema di video sorveglianza nel territorio dei comuni anzidetti. Inoltre, il 12 giugno 2003 è stato sottoscritto nel comprensorio di Gela – costituito dal predetto comune e da quelli di Butera, Mazzarino e Niscemi – un protocollo di legalità volto, fra l'altro, a prevenire e contrastare eventuali fenomeni di infiltrazioni e condizionamenti mafiosi nel settore degli appalti pubblici, a migliorare il sistema di controllo del territorio attraverso l'installazione della necessaria strumentazione tecnologica a tutela degli interessi degli operatori economici e ad attuare nuove forme di collaborazione istituzionale per accrescere la cultura di impresa

e di legalità, anche in riferimento agli strumenti di prevenzione e contrasto ai fenomeni dell'estorsione e dell'usura.

Il fenomeno delle rapine in provincia non è particolarmente diffuso. Le ragioni sono riconducibili alla presenza del racket, che – dietro pagamento del «pizzo» – assicura la protezione da queste forme di aggressione. Ad ulteriore conferma, si osserva che, in particolare a Gela, gli esercizi commerciali – ivi compresi quelli ad alto rischio, quali le gioiellerie – non sono muniti di alcun sistema di difesa passiva.

Il penetrante inserimento criminale nel tessuto economico-produttivo determina il condizionamento degli appalti pubblici e degli investimenti, settore di preminente interesse da parte di Cosa Nostra.

La brillante operazione di polizia denominata Urano, portata a compimento il 27 marzo 2001 nel territorio di Mussomeli, ha reso possibile trarre in arresto i principali personaggi referenti di Cosa Nostra, le cui famiglie – collegate al noto latitante Bernardo Provenzano – sono radicate in Campofranco, Mussomeli e Serradifalco e dirette rispettivamente da Domenico Vaccaro, indicato quale rappresentante provinciale, Sebastiano Misuraca e Vincenzo Amone, responsabili unitamente a numerosi altri soggetti di associazione a delinquere di stampo mafioso.

L'attività investigativa ha fatto emergere sistematiche pressioni estorsive esercitate dalle suddette famiglie nei confronti dei titolari di imprese aggiudicatarie di appalti o subappalti, relativi alla realizzazione di ben ventitré opere pubbliche nell'area cosiddetta del Vallone.

Altra importante operazione di polizia in detto settore è quella denominata Ricostruzione, effettuata in Niscemi in data 28 giugno 2001, che ha portato all'arresto di trentacinque persone, cui sono stati contestati i reati di associazione mafiosa, quali appartenenti alla «famiglia di Niscemi» inserita in Cosa Nostra, finalizzata alla perpetrazione di estorsioni, incendi, danneggiamenti ed al controllo di appalti e subappalti nonché di associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, danneggiamenti in danno di operatori economici di quel centro, illecita concorrenza mediante violenza o minaccia, favoreggiamento personale, ricettazione, detenzione e porto illegale di armi ed altri gravi delitti.

Accanto alla classiche forme di illecito investimento di capitali, si assiste sempre più ad un loro trasferimento verso destinazioni estere.

Le indagini hanno, infatti, evidenziato che gran parte dei capitali illeciti gestiti da Cosa Nostra rimane sul territorio nazionale (per l'acquisto di beni patrimoniali, per la costituzione di società intestate anche a prestanome, ecc.). Tuttavia, le fruttuose operazioni di polizia ed i sequestri operati hanno indirizzato le organizzazioni criminali ad una sempre più ampia diversificazione degli investimenti verso paesi esteri, ove è più difficile individuare e colpire i capitali, utilizzati per lo più per acquisti di immobili presso i Paesi dell'est europeo, principalmente la Romania.

Nello stesso tempo si avverte l'esigenza che in campo nazionale si possa accedere ad un archivio unico dei conti correnti, per favorire più celermente le attività investigative nei confronti dei soggetti indagati. Sotto tale profilo, infatti, accertamenti economico patrimoniali hanno eviden-

ziato una sostanziale destinazione degli investimenti da parte dei vari esponenti di spicco delle locali famiglie mafiose verso i tradizionali acquisti di immobili ovvero verso i normali canali bancari sui quali, avvalendosi evidentemente di consulenti finanziari compiacenti, poter effettuare operazioni in grado di garantire un adeguato incremento del capitale investito.

Sulla scorta degli esiti delle indagini svolte sulle attività illecite perpetrate dalle organizzazioni criminali, si può affermare che le cosche mafiose locali hanno diretti collegamenti anche con altre parti dell'Italia, soprattutto la Lombardia, la Liguria, la Toscana e l'Emilia.

La scelta di tali zone è determinata sia dalla presenza di soggetti ivi emigrati su cui poter contare incondizionatamente perché ad essi legati da vincoli di parentela o di amicizia, sia dalla collocazione strategica dei luoghi, che consentono una facilitazione dei traffici illeciti verso altri territori anche stranieri.

Per le medesime motivazioni si riscontrano anche ramificazioni a livello internazionale, principalmente nelle aree geografiche del Nord Europa (Germania, Francia, Belgio, Olanda) a causa di una mancanza di trasparenza nel settore degli investimenti, per cui risulta facilitato il riciclaggio di capitali di provenienza illecita nonché del centro e sud America, Stati Uniti, Canada ed ultimamente nei Paesi dell'Europa dell'Est.

Tra le molteplici espressioni malavitose presenti in ambito provinciale, degna della massima attenzione è la c.d. criminalità rurale che, attraverso le sue diverse manifestazioni, compromette lo sviluppo dell'economia distorcendo le regole di mercato e determinando in ultima analisi uno stato di precarietà delle condizioni di sicurezza, anche sul piano personale, dei singoli operatori.

Le specie delittuose maggiormente presenti durante la stagione estiva sono caratterizzate da reati che vanno dalle lesioni personali al danneggiamento dell'altrui proprietà, attraverso il pascolo abusivo, gli incendi dolosi, furti di attrezzi e prodotti agricoli, abigeato, senza contare altre attività delittuose quali l'occupazione del suolo demaniale ed il deturpamento dell'ambiente.

I territori maggiormente interessati dalla fenomenologia descritta riguardano le aree di Butera, Gela, Mazzarino, Niscemi e Riesi, dove ancora oggi si registra una significativa presenza di importanti coltivazioni agricole, che attraggono gli interessi della malavita, le cui azioni – che peraltro rimangono attribuite a soggetti ignoti – producono negli operatori agricoli un diffuso senso di smarrimento e di sfiducia manifestato dai rappresentati della categoria in occasione di riunioni tenute all'uopo. Ma ciò che desta maggiore preoccupazione è l'atteggiamento omertoso delle vittime, circostanza che spiega le difficoltà operative riscontrate dalle forze dell'ordine nelle azioni di contrasto.

I recenti omicidi verificatisi il 2 e il 7 gennaio 2002 di Gianpaolo Aliotta e di Carmelo D'Angeli impongono un'attenta riflessione in ordine alla possibilità che si possa verificare nuovamente nel territorio gelese una

nuova faida che, come già avvenuto in passato, porti all'esecuzione di numerosi delitti.

Gli episodi appaiono, allo stato delle conoscenze investigative finora acquisite, non collegabili e la diversa posizione sociale rivestita dalle due vittime sembra possa escludere anche che vi sia un mandante comune.

Il riproporsi di episodi così efferati e similari costituisce, comunque, un vero e proprio campanello d'allarme, che impone un innalzamento del livello di attenzione verso i flussi finanziari per impedire una recrudescenza delle faide interne alla criminalità mafiosa.

3. Camorra: modalità di finanziamento e parcellizzazione delle iniziative criminali.

Con riferimento alla Campania, analogamente alle altre zone tradizionalmente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso, l'inchiesta della Commissione può avvalersi del rilevante bagaglio di conoscenze acquisite nel corso delle precedenti legislature che ha permesso di elaborare compiute e organiche relazioni.

L'obbiettivo, dunque, che realisticamente occorre proporsi – sul fondamento delle previsioni della legge n. 386 del 2001, istitutiva di questa Commissione – è quello di pervenire ad una aggiornata ricostruzione del fenomeno camorristico, che dia conto dei cambiamenti e delle evoluzioni che esso ha conosciuto negli ultimi anni, onde adeguare gli strumenti di contrasto alla mutata situazione.

Gli elementi raccolti nel corso delle missioni svoltesi in Napoli dal 10 al 13 giugno 2002 e in Salerno dal 2 al 4 dicembre 2002, arricchiti dall'acquisizione di documentazioni e relazioni specificamente richieste o inviate d'iniziativa, tracciano il percorso di approfondimento che la Commissione intende seguire.

3.1 Distretto di Napoli.

Un primo dato di partenza per l'esplorazione della situazione della criminalità organizzata può essere la circostanza costituita dalla forte flessione del numero degli omicidi nell'area di Napoli e provincia.

Ove si consideri che la realtà strutturale delle organizzazioni camorristiche non presenta una configurazione verticistica o unitaria, mentre conosce momenti – anche convulsi – di aggregazioni e disaggregazioni, il sensibile decremento[24] delle uccisioni di stampo mafioso, solitamente strumento regolativo e commisurativo dei rapporti di forza tra i vari clan, si presta a un approfondimento valutativo.

La Commissione intende comprendere, cioè, in quale misura le attività giudiziarie e investigative, che hanno portato alla cattura di numerosi

---

[24] Il Comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli, nell'audizione del 10 giugno 2002, ha citato il dato di 79 omicidi per l'anno 2001, definendolo il «minimo storico». Il 73 per cento di detti omicidi è avvenuto in provincia.

capi carismatici e gregari di rilievo, abbiano influito sulla capacità «militare» dei sodalizi.

Intende, altresì, analizzare la precarietà dell'equilibrio che sembrerebbe derivare dai rapporti tra clan forti e clan deboli, in una situazione che non invoglia al contrasto armato e, anzi, spinge ad accordi contingenti nella gestione degli affari illeciti, anche nella prospettiva, segnalata dalle Forze dell'ordine, di future scarcerazioni di soggetti rivestenti ruoli apicali nei rispettivi gruppi [25].

L'inchiesta ha, inoltre, rivolto l'attenzione sulla natura dei contatti dei sodalizi camorristici con i gruppi criminali comuni. Soprattutto in alcune aree della provincia sono basati sulla tolleranza, quando non intaccano i più rilevanti interessi del clan, perché la criminalità comune attira le attenzioni delle forze dell'ordine, distogliendole dalla necessariamente sistematica e più complessa attività antimafia [26].

Su tale aspetto, è emersa la strategia di alcuni clan di garantirsi il controllo effettivo del territorio, pur scegliendo modalità di gestione «sommersa» delle attività criminali, proiettando, contestualmente, il rispettivo raggio d'azione su settori economici e finanziari.

Di indubbio rilievo si dimostra la dinamica dei rapporti della malavita organizzata locale con una presenza sempre più numerosa di cittadini extracomunitari senza lavoro stabile e con le organizzazioni criminali da questi composte: alcuni settori illeciti, come lo spaccio di sostanze stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione, sembrano divenuti appannaggio esclusivo – almeno nella fase della minuta gestione – dei gruppi delinquenziali extracomunitari [27].

Anche il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina risulta monopolio di tali gruppi.

Più in generale, sul piano dei contatti internazionali, si ha la preoccupante conferma di una consistente intensificazione dei rapporti sia con le organizzazioni criminali straniere che con realtà economiche e finanziarie estere (soprattutto area orientale e balcanica) a fini di investimento e riciclaggio dei proventi illeciti.

L'azione giudiziaria, in proposito, incontra grandi difficoltà per la ridotta collaborazione da parte degli Stati esteri; ancora più difficile è l'instaurazione di concreta cooperazione a livello bancario [28].

---

[25] Il Comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli ha fatto riferimento, in particolare a Gulio Pirozzi e Mario Savarese, luogotenenti del clan Misso.

[26] Il Prefetto di Napoli, nell'audizione del 10 giugno 2002, ha fatto cenno a vere e proprie bande di delinquenti minori la cui attività è consentita dai clan che, però, all'occorrenza se ne servono, potendo così contare su una «manovalanza» piuttosto numerosa.

[27] I gruppi di origine albanese, peraltro, provvedono autonomamente a rifornirsi di sostanze stupefacenti senza attingere al circuito camorristico locale.

[28] Il responsabile della DIA di Napoli, nell'audizione del 10 giugno 2002, ha sottolineato che i profili di mancata collaborazione sono indifferentemente riscontrabili nei rapporti con Paesi UE e Paesi extra-UE, citando, tra gli altri, il caso delle difficoltà frapposte dall'Olanda all'attività di DIA e Guardia di Finanza in occasione delle indagini sul clan Cesarano.

Le fonti di finanziamento consolidate, derivanti dalle estorsioni e dall'usura, rappresentano una voce importante nel bilancio delle organizzazioni criminali, giacché trovano una diffusione capillare e incontrastata, stante la scarsissima percentuale di denunzie [29].

Ma il racket delle estorsioni e dell'usura costituiscono anche il terreno simbolico sul quale si misura l'effettività del controllo del territorio da parte di ciascun clan: l'esercizio di tale attività delittuosa attesta un riconoscimento ufficiale di supremazia e di legittimazione inter-criminale con riferimento a una certa zona e a un certo periodo temporale.

Il quadro che si va delineando, in particolare, presenta connotazioni diverse tra la città capoluogo e il suo *hinterland.* In quest'ultimo, e più in generale nella provincia, le richieste estorsive sono essenzialmente rivolte nei confronti di aziende e operatori economici di livello medio-alto [30].

Nella città di Napoli, invece, la pressione estorsiva è molto più diffusa e capillare, estendendosi anche nei confronti di piccoli operatori commerciali ai quali viene richiesto il pagamento periodico di somme contenute e, quindi, compatibili con la redditività dell'attività economica praticata e, soprattutto, con l'esigenza di evitare pretese tanto esose da favorire ribellioni allo stato di assoggettamento e di omertà [31].

Nondimeno, negli ultimi tempi risulta avviata, grazie ai positivi risultati delle attività delle forze dell'ordine e della magistratura, una pur minima inversione di tendenza nell'atteggiamento delle vittime: importanti si sono rivelati, da un lato, l'intensificazione dei servizi di prevenzione e controllo del territorio e, dall'altro, la sensibilizzazione delle associazioni di categoria e dei singoli operatori economici [32].

---

[29] Il Questore di Napoli, nell'audizione del 10 giugno 2002, ha sottolineato come il dato statistico delle estorsioni, pur in presenza di scarsissime denunzie, sia in controtendenza rispetto alla diminuzione degli omicidi. Anche il numero delle rapine e degli «scippi» è in aumento. Il Comandante regionale dei carabinieri ha rimarcato un dato veramente allarmante: il 31 per cento delle rapine consumate in Italia è localizzato in Campania.

[30] È ancora il Prefetto di Napoli che ha precisato trattarsi, in special modo, di imprese edili (ma anche commerciali). In alcune zone, il forte radicamento del fenomeno induce gli imprenditori a ricercare il «referente» locale del clan per concordare con questi l'entità del versamento forzoso o la tipologia dell'eventuale subappalto. Il Procuratore della Repubblica di Napoli, peraltro, nella sua relazione del 6 maggio 2002, ha fornito dati – relativi a procedimenti di non recente avvio – che sembrerebbero indicativi di mire estorsive anche ai danni di più modeste attività economiche in alcune zone della provincia.

[31] Accanto alle classiche modalità di commissione del reato (richiesta di danaro in cambio della «tranquillità»), si vanno diffondendo forme più subdole, come l'imposizione di prodotti e servizi, la richiesta di «cambio» di titoli di credito privi di copertura, nonché il fenomeno del «cavallo di ritorno» consistente nel restituire al legittimo proprietario -previo pagamento di un «compenso»- veicoli o macchinari precedentemente sottrattigli.

[32] Il Comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli ha citato, tra l'altro, un «programma di collaborazione» avviato con l'Associazione costruttori edili napoletani, illustrandone le finalità e le modalità di funzionamento.

Meno documentati risultano i dati relativi al fenomeno dell'usura, la cui esatta dimensione sfugge a una definitiva catalogazione [33]: il reato spesso non è posto in essere da soggetti direttamente legati alla criminalità organizzata, che si limita a intervenire nella fase del recupero dei crediti.

Il rapporto usurario contratto con il vicino di casa si confonde con quello dell'amico commerciante; entrambi si aggiungono all'usura dei colletti bianchi e tutte sfociano nell'azione usuraria-estorsiva della criminalità organizzata con la quale si costringe l'imprenditore a cedere l'azienda per poi impiegare in essa capitali di illecita provenienza [34].

Altro primario serbatoio di proventi per il crimine organizzato è il sistema degli appalti.

L'approfondimento della Commissione è, a tale riguardo, indirizzato a cogliere le più recenti evoluzioni delle metodiche di infiltrazione delle consorterie di tipo mafioso nell'acquisizione degli appalti e nella realizzazione delle opere.

Nell'area napoletana sono confluiti notevoli fonti di danaro e finanziamenti (in relazione a varie opere: dalla linea ferroviaria ad alta velocità alle opere connesse al risanamento del fiume Sarno, alla riqualificazione di Bagnoli [35]) e, quindi, massima deve essere l'attenzione degli organi istituzionali nell'azione di prevenzione antimafia.

Occorre valorizzare e intensificare l'impegno del Gruppo Ispettivo Antimafia, per l'individuazione di situazioni occulte di cointeressenza delle ditte aggiudicatarie con la criminalità organizzata, penetrando la cortina delle intestazioni e delle titolarità formali e attingendo i veri assetti societari: il monitoraggio dei flussi finanziari delle imprese e i controlli periodici sui cantieri forniscono elementi di conoscenza utili a comprendere i reali centri esponenziali dell'interesse economico; ma, in particolare, a verificare la corrispondenza tra le dichiarazioni e gli atti prescritti e la realtà.

L'inchiesta è tesa a verificare la validità e l'efficacia dei «protocolli di legalità» sottoscritti dalle stazioni appaltanti e dalle imprese aggiudicatarie, ma anche delle aree critiche della legislazione, come quella relativa ai subappalti e subcontratti di ridotto importo che sfuggono all'intervento di controllo della Prefettura [36].

La Commissione annette particolare rilievo, nell'ambito dell'azione di contrasto al crimine mafioso, allo strumentario offerto dalla legislazione

---

[33] Il Comandante del GICO di Napoli ha citato un'indagine che ha coinvolto - tra gli altri - un appartenente al clan Verde: nell'ambito di essa sono stati sequestrati beni del valore di 52 milioni di euro, tra i quali ben 402 appartamenti.

[34] Il Prefetto di Napoli ha definito questo fenomeno come «espropriazione camorristica dell'impresa».

[35] Il responsabile della DIA di Napoli ha riferito del dichiarato interesse manifestato dal boss Mimì D'ausilio (poi arrestato) per l'infiltrazione negli appalti della riconversione di Bagnoli.

[36] Vengono segnalati, con riferimento agli accertamenti già effettuati in relazione alle opere per il fiume Sarno e per Bagnoli, casi di interferenza della criminalità organizzata.

in tema di misure di prevenzione, con particolare riguardo a quelle patrimoniali.

È, pertanto, puntuale l'esigenza di misurare sistematicamente il grado di applicazione, da parte degli organi competenti, della citata normativa.

L'inchiesta avviata sta verificando entro quali limiti gli impegni organizzativi e attuativi rappresentati (istituzione di una sezione di misure patrimoniali all'interno della sezione anticrimine della Questura di Napoli) o successivamente realizzati si siano tradotti in risultati effettivi.

Analoga attenzione viene rivolta anche all'istituto del sequestro preventivo, sempre nell'ottica di assicurare effettiva incidenza nell'attacco ai patrimoni illeciti accumulati dalle organizzazioni criminali: i risultati ottenuti e quelli auspicati sulla base delle indagini ancora in corso rafforzano la convinzione dell'assoluta rilevanza dei citati strumenti.

Proprio gli accertamenti svolti sugli interessi economici dei clan Fabbrocino e Cesarano [37] hanno permesso di individuare contiguità con amministratori pubblici dei comuni di San Gennaro Vesuviano, Pompei e Santa Maria La Carità, le cui amministrazioni, per tali ragioni, sono state sciolte [38].

Il contrabbando di tabacchi lavorati esteri occupa ancora una posizione privilegiata nelle fonti di ricchezza per la malavita organizzata nel napoletano: risulta, oggi, primaria l'esigenza di comprendere le nuove rotte dei traffici, le modalità dei trasporti (estero su estero) e di finanziamento, le connessioni con la criminalità economica internazionale.

Su tale versante appaiono, ancora una volta, molto significative le azioni dirette alla ricostruzione e alla sottrazione definitiva delle disponibilità finanziarie dei clan, provento della condotta delittuosa e mezzo per la reiterazione della stessa [39].

Analogo interesse viene prestato alle investigazioni in tema di reati lesivi delle finanze comunitarie: l'attività truffaldina ai danni dei plurimi finanziamenti destinati alla Campania trova spesso il suo ausilio e la sua ispirazione nella criminalità organizzata.

Gli enormi flussi di danaro provento delle condotte illecite necessitano, infatti, di sbocchi nel circuito economico legale: donde la proliferazione di società di comodo e intestate a prestanomi, ovvero l'utilizzazione di imprese già esistenti e «vicine» agli interessi dei clan, deputate alla

---

[37] Il Comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli e il Comandante del GICO di Napoli hanno fatto riferimento a una indagine concernente il controllo del mercato dei fiori che ha evidenziato, tra l'altro, un'evasione all'IVA intracomunitaria per oltre 60 miliardi di lire.

[38] Il Comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli ha segnalato, inoltre, pressioni della criminalità organizzata nel settore della raccolta dei rifiuti solidi urbani nei comuni di Frattamaggiore e di Gragnano; ha anche riferito – nell'ambito dei settori caratterizzati da rilevanza pubblica – di una contiguità, scaturita dalle indagini, tra il clan Sarno e dei soggetti che ricettavano farmaci rapinati o rubati nell'Italia settentrionale.

[39] Il Comandante del GICO di Napoli ha riferito di importanti attività, svolte nei confronti di storici esponenti del contrabbando, quali Armento Ciro e Michele, Cammarota Gennaro, D'Oriano Salvatore e Potenza Mario, con sequestri di beni e contanti per oltre 20 milioni di euro.

proiezione nel sistema produttivo e commerciale delle ricchezze criminali e al loro riciclaggio [40].

L'individuazione dei settori maggiormente toccati da siffatti tentativi di infiltrazione costituisce un'opera ardua ma indispensabile per orientare le investigazioni e gli interventi ablativi: nella città di Napoli vengono indicati il ramo immobiliare e edilizio, il commercio di articoli in pelle, di autoveicoli, di generi alimentari e di abbigliamento [41], il noleggio di apparati elettronici per videogiochi e le agenzie assicurative; nella provincia anche il commercio ortofrutticolo, la gestione di spettacoli e manifestazioni musicali e il mercato florovivaistico.

Più in generale, si assiste ad una parcellizzazione di iniziative criminali, anche in settori prima marginali – basti pensare agli impianti di produzione per supporti audio e video falsificati e duplicati in violazione dei diritti d'autore, o alle truffe assicurative – in un'ottica moderna di diversificazione del rischio d'impresa.

Assai fiorenti sono tuttora i traffici nel settore delle sostanze stupefacenti: cocaina, hascish, eroina e anche farmaci anabolizzanti.

I clan napoletani, storicamente in contatto con primari fornitori sudamericani [42], non disdegnano di realizzare importazioni e acquisti congiunti.

In America del Sud, soprattutto in Venezuela e in Paraguay, sono stati individuati rilevanti insediamenti economici riconducibili al clan Fabbrocino, ma finora non si riesce a sequestrarli.

L'hascish è importato dalla Spagna, dove giunge attraversando lo stretto di Gibilterra. La consistenza di tali traffici ha favorito l'espansione di significative colonie di camorristi napoletani in Costa del Sol [43].

Crescente rilevanza sta assumendo, come rilevato anche nell'ambito delle attività di inchiesta svolte dal VI Comitato di lavoro, la criminalità delle organizzazioni composte da etnie straniere.

In particolare, i gruppi più pericolosi sono quelli albanesi e nigeriani, dediti al traffico degli stupefacenti e allo sfruttamento delle prostituzione,

---

[40] Particolarmente interessante appare l'ipotesi, avanzata dal responsabile del centro DIA di Napoli, che i «riciclatori» siano soggetti estranei ai clan ai quali chiunque si può rivolgere per ogni tipo di transazione, corrispondendo una «provvigione». Sull'attivismo, per conto della camorra, di «colletti bianchi» esperti in operazioni di investimento bancario internazionale, anche attraverso la moneta elettronica, abbiamo una segnalazione del Comandante del GICO con riferimento a un soggetto legato al clan dei casalesi al quale sono stati sequestrati 35 miliardi di lire in Italia e 24 miliardi di lire in Svizzera.

[41] Risulta realizzato dal GICO della Guardia di Finanza, in proposito, un imponente monitoraggio delle cessioni delle licenze commerciali: i positivi risultati ottenuti lascerebbero ritenere assai proficua una sua reiterazione periodica. Meno apprezzabile appare la situazione derivante dalla mancata informatizzazione - presso la Questura - delle segnalazioni dei trasferimenti di proprietà previste dalla legge Mancino (circa 3600 annue).

[42] È stato sottolineato che fu il camorrista Nunzio Guida a introdurre i mafiosi palermitani presso i narcotrafficanti sudamericani e che fu Bardellino (da sempre con interessi in quell'area del pianeta) a tracciare la strada perché i palermitani, già commercianti di morfina base ed eroina, trattassero anche la cocaina.

[43] Sul punto viene anche lamentata una certa superficialità dei controlli di polizia locali.

mentre nel settore dell'immigrazione clandestina sono attivi i gruppi pakistani e cingalesi.

Specifica segnalazione merita la comunità cinese, composta da oltre 10.000 unità provenienti dalla medesima zona al confine con la città di Shangai e insediatasi nell'area territoriale comprendente i comuni di San Giuseppe Vesuviano, Terzigno e Palma Campania. I cinesi sono impegnati nello sfruttamento del lavoro nero dei loro connazionali e risultano specializzati nella riutilizzazione dei documenti di identità di coloro che sono deceduti in loco (ma dei quali non viene denunciato il decesso) per favorire l'immigrazione clandestina di altra manodopera.

I lavori della Commissione, anche attraverso la cennata articolazione costituita allo specifico scopo di studiare gli insediamenti delle organizzazione criminali straniere sul territorio nazionale, sono rivolti con particolare interesse alla disamina dei rapporti tra i clan camorristici e i sopraggiunti gruppi extracomunitari, evolutisi, dopo una prima fase di ostilità e aperto contrasto, verso un atteggiamento di cooperazione, laddove, naturalmente, ai soggetti stranieri sono attribuiti ruoli subordinati [44].

Per quanto attiene al panorama delle organizzazioni criminali di tipo mafioso che si contendono il territorio napoletano e gli affari illeciti che lo caratterizzano, va ancora una volta operata una distinzione tra l'area metropolitana e i comuni della provincia.

Mentre la situazione di quest'ultima presenta caratteri di maggiore staticità, nel capoluogo è più frequente la variabilità della consistenza dei singoli clan [45], oltre che delle aggregazioni e delle contrapposizioni: la tradizionale «Alleanza di Secondigliano», che poteva contare sui gruppi Licciardo, Mallardo, Contino, Lo Russo e Bocchetti, indebolita, tra l'altro, dall'arresto di Maria Licciardi, sembra aver raggiunto un sostanziale quanto precario equilibrio di forze rispetto all'aggregazione avversa, costituita dai clan D'Amico e Mazzarella (dominanti nei quartieri di San Giovanni a Teduccio, del Pallonetto di Santa Lucia), spalleggiati dal clan Misso (Sanità, Quartieri spagnoli e Forcella) e dal clan Sarno (Barra e Ponticelli).

Nell'area flegrea si è affermata una nuova forza criminale, costituita dal clan capeggiato da Bruno Rossi [46] che, coagulando attorno a sé vari gruppi locali (Cavalcanti, Sorprendente, Puccinelli e Crimaldi) e legandosi con il gruppo Misso si contrappone a quello che resta dell' «Alleanza di Secondigliano».

---

[44] Per lumeggiare questo aspetto, il capocentro DIA di Napoli ha ricordato -a esempio- che, all'atto dell'arresto del boss dei casalesi, Francesco Schiavone (detto Sandokan), furono rinvenute in suo possesso schede telefoniche intestate a dei cittadini nigeriani compiacenti.

[45] Il Questore di Napoli ha fatto riferimento a ben 60 unità organizzate sul solo territorio cittadino.

[46] Il Procuratore della Repubblica di Napoli, peraltro, segnala le difficoltà che attraversa il gruppo a seguito dell'arresto del capoclan.

Nel quartiere di pianura risulta egemone, in conseguenza delle iniziative giudiziarie che hanno interessato il contrapposto clan dei Lago, il sodalizio facente capo a Marfella Giuseppe.

In provincia, viene definita «interessante» l'evoluzione in atto nell'ambito dei contrasti esistenti nell'area di Ercolano e Portici tra i clan Ascione e Birra.

Nell'*hinterland* risultano ben radicati i gruppi D'Alessandro, Gionta Maliardo [47], Pariante [48] (con riferimenti al potente clan cittadino Di Lauro, pure legato ai gruppi Misso e Sarno), sostanzialmente ricadenti nell'orbita di Nuvoletta che, con il clan Polverino, controlla la zona di Marano; nella zona vesuviana imperversano i clan eredi del gruppo di Carmine Alfieri: Fabbrocino, Cava e Russo. Qualche scossone sembra avere la zona di Sant'Anastasia e Somma Vesuviana, per l'intervento del clan Sarno.

Nell'area puteolana, particolarmente attivo nelle estorsioni ai danni del fiorente mercato ittico, risulta stabile il clan Beneduce-Longobardi.

Nell'area di Afragola permane il controllo del clan Moccia, così come in Torre del Greco quello del clan Falanga [49].

Nell'area stabiese, decimato il clan D'Alessandro, risulta prepotentemente attivo il clan facente capo a Ferdinando Cesarano.

Nelle province di Avellino e Benevento, il sodalizio di maggiore spessore è costituito dal clan Pagnozzi, inizialmente presente nell'area caudina, che ha esteso la sua attività criminale a fette importanti dei territori provinciali, realizzando collegamenti con esponenti di clan delinquenziali dei casalesi, nel Casertano, e della zona di Acerra, nel Napoletano.

Nella città di Benevento domina il sodalizio facente capo agli Sperandeo.

Avellino, tradizionalmente sotto l'influenza criminale dei gruppi di volta in volta dominanti nel Vallo di Lauro (Graziano e Cava), registra la presenza del clan capeggiato dalla famiglia Genovese [50], collegato, peraltro, proprio al sodalizio dei Cava, oggi prevalente sul tradizionale avversario.

---

[47] Degna di rilievo è la circostanza relativa all'esercizio - da parte del clan operante in Giugliano - del traffico di stupefacenti in forma indiretta, attraverso l'impiego di cittadini extracomunitari, documentata da un'indagine che disvelava anche collegamenti esteri (Olanda e Turchia) e con altri extracomunitari residenti in Veneto.

[48] Nella zona di Bacoli.

[49] Indagini recenti attestano, peraltro, come il clan Gallo – formazione composita, per la presenza di vari sottogruppi – contenda la *leadership*, nella zona di Torre Annunziata e di Torre del Greco, ai menzionati gruppi Gionta e Falanga.

[50] Già vicina, per storia criminale, a quella che - nei primi anni '80 del XIX secolo - fu denominata la Nuova Camorra Organizzata del noto boss Raffaele Cutolo, ha manifestato connotati di rimarchevole pericolosità, attestata – a titolo di esempio – dalla sapiente utilizzazione di servizi di *money transfer* per movimentare i capitali destinati all'acquisto di sostanze stupefacenti, dall'inserimento in realtà straniere, ove trascorrere la latitanza (Spagna e Germania), dalla capacità di inquinare il tessuto istituzionale (appartenenti al corpo di polizia penitenziaria in servizio presso il carcere di Bellizzi Irpino e di poliziotti in servizio presso la Questura di Avellino).

Nell'area casertana è confermato il dominio assoluto della potente organizzazione dei casalesi, alla quale aderiscono, in posizione subalterna tutti i clan storici della provincia [51].

Le vicende criminali di tale sodalizio hanno costantemente sollecitato l'attenzione di questa Commissione per la rilevanza che esso presenta sotto plurimi profili.

In primo luogo, ha dimostrato eccezionali capacità «militari»: nelle ripetute «guerre di Camorra» che lo hanno visto uscire sempre indenne e, semmai, rafforzato quantitativamente e qualitativamente dal computo dei «caduti»; nella straordinaria capacità di rimpiazzare gli associati uccisi o arrestati, con sistemi di reclutamento capaci di accurate selezioni nell'ambito di un ricco bacino di disoccupati; nel controllo del territorio, che consente lunghe latitanze ai sodali ed estesi fenomeni di soggezione della popolazione.

In secondo luogo, ha posto in luce un enorme radicamento nel mondo delinquenziale e una pericolosa capacità di penetrazione in vasti settori della società: nonostante l'esecuzione, nell'arco degli ultimissimi anni, di circa mille ordinanze di custodia cautelare, che hanno raggiunto capi [52] e gregari, ma anche appartenenti al mondo politico, amministrativo, imprenditoriale, nonché a settori delle Forze dell'ordine, e nonostante il sequestro di ingenti beni (mobili, immobili, danaro, interi complessi aziendali, industriali), il sodalizio è tuttora vitale e attivo nell'intera provincia di Caserta, con ramificazioni importanti anche in zone diverse del Paese e all'estero.

Inoltre, ha palesato una eccezionale abilità nell'accumulo di ricchezze illecite, indirizzando l'attività criminale in tutti i settori caratterizzati da rilievo economico [53].

Nell'area casertana, attesa la sostanziale unicità dell'aggregazione criminale di tipo mafioso, risulta particolarmente agevole esaminare l'evoluzione dei rapporti tra i sodalizi locali e i nuovi insediamenti criminali collegati alla presenza di extracomunitari.

Mentre sono ancora in corso attività di indagine per verificare l'ipotesi di tangenti versate ai clan camorristici – quale prezzo della loro tolleranza – da organizzazioni nigeriane e albanesi, operanti nel settore della prostituzione di donne di origine straniera, deve registrarsi – nel campo dello smercio di sostanze stupefacenti – l'affidamento a cittadini extraco-

---

[51] Nell'ultimo periodo la famiglia Bidognetti, già inserita ai vertici del sodalizio in posizione paritetica con gli Schiavone, ha acquisito una sua autonomia che difende attraverso uno scontro armato con la famiglia Tavoletta, rimasta fedele ai «casalesi».

[52] Fra questi, il menzionato temibile Francesco Schiavone, detto *Sandokan*.

[53] Il Procuratore della Repubblica di Napoli, nella qualità di Procuratore distrettuale antimafia, fornisce (relazione del 6 maggio 2002) uno stupefacente elenco dei settori di interesse: infiltrazioni nell'attività delle amministrazioni locali e, di conseguenza, interferenze negli appalti pubblici, incursioni in ambienti istituzionali e sindacali, traffici di armi e droga, controllo dell'immigrazione clandestina, gestione dello smaltimento dei rifiuti di ogni tipo, estorsioni «a tappeto» in danno di qualsivoglia soggetto eserciti un'attività imprenditoriale e, persino, in danno di titolari di attività illecite, reinvestimento di capitali in attività solo formalmente lecite.

munitari, in prevalenza albanesi e nordafricani, dello spaccio al minuto, con costi ridotti.

Alcune organizzazioni di extracomunitari però, risultano aver operato un salto di qualità, assumendo il ruolo di fornitori in proprio delle sostanze stupefacenti.

Una riflessione accurata è, in termini generali, imposta dalle ripetute segnalazioni di carenze e inadeguatezza degli organici della magistratura e delle Forze dell'Ordine [54]: alcune realtà appaiono veramente meritevoli di radicali interventi ampliativi delle risorse assegnate agli organi istituzionalmente preposti al controllo della legalità e alla prevenzione e repressione delle violazioni.

Come pure si rende necessario sviluppare le riflessioni raccolte in tema di criminalità minorile: il nuovo ruolo dei delinquenti minorenni [55], non più chiamati a compiere singole azioni criminali, ma inseriti all'interno dei circuiti della violenza organizzata e utilizzati, al pari dei correi maggiorenni, nascostamente, sotto lo scudo dell'omertà; sul piano dell'amministrazione giudiziaria, situazioni di mancato coordinamento con la D.D.A. lamentate dal Procuratore per i minorenni.

L'esame della realtà campana, peraltro, è ricco di ulteriori spunti meritevoli di adeguato approfondimento: dal decremento del numero e della qualità delle collaborazioni con la giustizia, all'impegno e alle metodologie organizzative adottate per la cattura dei latitanti, alle connessioni dei fatti di criminalità organizzata con aspetti del fenomeno terroristico, alle conseguenze, nei processi di criminalità organizzata, derivanti dall'applicazione delle norme introdotte in attuazione della novella dell'art. 111 Costituzione, ai rapporti tra confisca definitiva di prevenzione e sequestro preventivo penale, alle modalità applicative del regime penitenziario ex art. 41-*bis* o.p. [56].

3.2 Distretto di Salerno.

Le acquisizioni della Commissione confermano che la criminalità organizzata del distretto salernitano, pur caratterizzata dalla presenza attiva di vari gruppi autonomi [57], ricerca quasi stabilmente consonanze e intese operative con la limitrofa Camorra napoletana [58].

---

[54] Il problema è stato particolarmente avvertito all'esito delle dichiarazioni del Presidente della Corte di appello, del Presidente della sezione del Giudice per l'indagine preliminare del Tribunale di Napoli e del Questore di Napoli. Veramente allarmante appare -sotto questo profilo- la situazione degli uffici giudiziari di Santa Maria Capua Vetere e di Nola.

[55] La considerazione è stata formulata dal Presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli.

[56] Sbalorditivo appare l'episodio, riferito dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Napoli, relativo a un caso di codetenzione tra due detenuti sottoposti al regime speciale citato.

[57] Il Questore di Salerno ne ha censiti circa 14 (audizione del 2 dicembre 2002).

[58] La questione, meritevole di adeguato approfondimento, è stata oggetto di un'articolata risposta fornita dal sostituto Procuratore nazionale antimafia delegato per il coordinamento del Distretto di Salerno.

In tutte le tre distinte aree di influenza criminale (la città di Salerno con i comuni della Valle dell'Irno e Cava dei Tirreni, l'agro nocerino-sarnese e, infine, la piana del Sele, il Cilento e il Vallo di Diano) sono, infatti, rinvenibili tracce più o meno marcate degli apparentamenti e delle collaborazioni con i clan napoletani.

Il gruppo che esercita la maggiore influenza è certamente quello dei boss Ferdinando Cesarano e Mario Fabbrocino, ma si realizzano sovente contatti con altri clan[59], in relazione a specifiche attività criminose, ad esempio nel settore degli stupefacenti.

In questo scenario, sostanzialmente stabile e non contraddistinto da apprezzabile conflittualità tra i vari gruppi delinquenziali, si inseriscono i più recenti accadimenti, in grado di indirizzare significativamente le nuove dinamiche criminali: da un lato, la recrudescenza delle azioni omicidiarie; dall'altro, l'attenzione della criminalità sulle grandi opere pubbliche.

Sotto il primo profilo, gli investigatori individuano due categorie interpretative: alcuni omicidi (a decorrere dal novembre 2001 e culminati nell'assassinio di Lucio Grimaldi, avvenuto nella città di Salerno nell'aprile 2002) sono ascrivibili ai contrasti tra coloro che aspirano a raccogliere l'eredità criminale dei clan colpiti dall'azione investigativa e giudiziaria negli anni Novanta. L'individuazione degli autori di tutti i fatti delittuosi ha consentito di offrire una chiave di lettura sufficientemente attendibile.

Un'altra serie più recente di omicidi, invece, trova la sua genesi nel ritorno in libertà e, quindi, sulla scena criminale, di alcuni potenti personaggi che già avevano rivestito un ruolo di primo piano nei rispettivi clan: Mariniello Macario, Arnaco Luigi e Matrone Francesco.

La provincia di Salerno è interessata dall'esecuzione di un nutrito numero di importanti opere pubbliche: l'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, la realizzazione dei depuratori lungo il fiume Sarno, la ricostruzione dei territori colpiti da movimenti sismici e franosi nel 1998.

È soprattutto ai lavori per l'autostrada che sembrano mirare gli appetiti della criminalità organizzata: due sono i livelli di aggressione che coesistono senza sovrapporsi.

I gruppi che operano nello specifico territorio ove è installato il cantiere, attraverso lo strumentario tipico dell'estorsione (incendi di macchinari e attrezzature, intimidazioni al personale, ecc.), ottengono «tangenti spicciole e immediate».

Le organizzazioni di più alto rilievo, avvalendosi anche dei collegamenti con sodalizi napoletani[60], puntano, invece, al condiziona-

---

[59] Le attività investigative hanno posto in luce contatti criminali con il clan Sarno di Ponticelli e con il clan Tamarisco di Torre Annunziata.

[60] Da indagini dei Carabinieri su taluni incendi ai danni di automezzi industriali nella zona di Battipaglia e Pontecagnano, sono emersi collegamenti del clan Pecoraro-Renna con soggetti napoletani. L'impresa Todini di Perugia, inoltre, avrebbe subappaltato lavori all'imprenditore Iovino, indicato – da indagini della DDA di Napoli – come collegato al clan Fabbrocino.

mento delle imprese principali nelle forniture di materie prime e servizi [61].

La realtà salernitana, dunque, offre uno spaccato tematico complesso e ideale per l'approfondimento e la verifica dell'adeguatezza degli strumenti normativi e operativi di contrasto alla criminalità organizzata: il Gruppo Ispettivo Antimafia e il sistema delle informazioni antimafia, il coordinamento tra le prefetture, l'apporto conoscitivo fornito dalla DIA, la legislazione in materia di appalti, subappalti e noli [62], l'effettuazione sistematica di controlli sui cantieri.

Ma offre anche l'occasione per una qualificata riflessione sulle nuove frontiere delle opere pubbliche: gli istituti del *general contractor* e del progetto di finanza [63].

Particolarmente fiorente risulta pure il traffico di sostanze stupefacenti: numerose e di peso appaiono le operazioni proficuamente portate a termine anche in questo settore nell'ultimo biennio dalle forze dell'ordine [64].

Il porto di Salerno, peraltro, continua a essere uno dei possibili canali di ingresso anche delle sigarette di contrabbando destinate ai mercati clandestini dell'Unione europea, come attestato da un ingente sequestro eseguito dalla Guardia di Finanza nel luglio 2002 [65].

Preoccupante appare l'espansione della presenza di extracomunitari clandestini, reclutati per la distribuzione al minuto dei cd contraffatti,

---

[61] Il sostituto Procuratore nazionale antimafia delegato per il coordinamento del distretto di Salerno ha ricordato, nell'audizione del 3 dicembre 2002, che al momento delle sua uccisione, il boss Geppino Autorino (uno dei capi storici della camorra campana, evaso clamorosamente dall'aula *bunker* del Tribunale di Salerno) aveva indosso un bigliettino su cui erano annotati i nominativi delle imprese che agivano sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

[62] Il magistrato della direzione distrettuale antimafia di Salerno presente all'audizione del 3 dicembre 2002 ha sollevato il problema delle «imprese cuscinetto», ossia delle imprese che gestiscono il rapporto con l'impresa camorristica, consentendo all'impresa pulita, che si è aggiudicata il subappalto, un ulteriore subappalto.

[63] Anche in ordine a questi temi un'importante riflessione è stata svolta dal Sostituto Procuratore Nazionale antimafia delegato per il coordinamento del distretto di Salerno.

[64] Tra le altre, merita una particolare segnalazione quella denominata «Planet», realizzata dai carabinieri: ancora una volta ha posto in evidenza come il principale artefice della condotta associativa fosse legato a un clan napoletano, quello dei Mazzarella. Per quantità di stupefacente sequestrato, va sottolineato l'intervento dei CC che nell'aprile 2002 hanno rinvenuto ben 600 chilogrammi di cocaina in un container a bordo di una nave britannica, nonché quelli della Guardia di Finanza che nel dicembre 2001 ha scoperto 22 chilogrammi sotto la chiglia di una nave bananiera. Analogo intervento, eseguito nell'agosto 2002, conduceva al ritrovamento di altri 2,5 chilogrammi di cocaina. Ancora, nell'ottobre 2002, sempre a bordo di una nave bananiera proveniente dal Sudamerica, sono stati sequestrati 13 chilogrammi di cocaina.

[65] Viene segnalata anche una pletora di prodotti falsificati che, provenienti da Paesi asiatici - Cina in testa - vengono poi immessi nel mercato comunitario. Proprio la maggiore vigilanza adottata dalla Autorità salernitane (è stata costituita una apposita Compagnia della Guardia di Finanza che si occupa specificamente dei controlli nel porto) avrebbe indotto gli operatori commerciali disonesti a sdoganare i prodotti non più nel porto di sbarco ma nel luogo di destinazione: viene citato il caso di merci contratte scoperte a Nola in provincia di Napoli, sede dell'Interporto e di un importante centro commerciale all'ingrosso, il CIS).

ma anche per lo spaccio di sostanze stupefacenti o, ancora, arruolati in nero per il lavoro nei campi e nelle aziende agroalimentari.

Allarmante, in particolare, appare la constatazione che l'attività di intermediazione verso l'iscrizione «nei registri dell'illegalità» [66], una volta appannaggio esclusivo delle organizzazioni camorristiche del posto (clan Pecoraro di Battipaglia e clan Maiale di Eboli), viene ora gestita da gruppi misti di extracomunitari (tunisini e maghrebini) che forniscono direttamente ai «padroncini» la manodopera (clandestina) già inquadrata e pronta all'uso.

Nell'area nocerino-sarnese vi è stata una impennata del fenomeno delle rapine: circa 350, delle quali sono rimasti ignoti gli autori, da gennaio a novembre 2002 nella sola zona di Angri e Scafati (limitrofa alla provincia di Napoli).

Vittime ne sono stati gli esercenti di gioiellerie, distributori di benzina, supermercati, negozi di telefonia, ma anche istituti di credito.

Se, in generale, in ascesa risultano i fenomeni dell'usura, della pirateria audiovisiva, del racket dei videogiochi e dei videopoker, le forze dell'ordine hanno accentuato le investigazioni finanziarie al fine di incidere sui flussi di danaro e sui patrimoni illecitamente acquisiti [67].

Sul piano delle misure di prevenzione, a fronte di un dato estremamente positivo per quelle di natura personale (ben 177 misure in corso, rispetto a una quantificazione stimata in circa 330 camorristi stabilmente arruolati nei vari clan), deve registrarsi un esiguo numero di interventi patrimoniali (solo una decina).

4. La criminalità pugliese: mobilità degli assetti di potere e orizzontalità del fenomeno.

Nel corso di quest'anno la Commissione ha proceduto ad una verifica della situazione della criminalità organizzata mafiosa e similare della Puglia, compiendo due distinte missioni durante le quali si è recata in tutti capoluoghi di provincia, ad eccezione di Taranto.

A Foggia, il 13 e il 14 gennaio 2003, la Commissione ha proceduto all'audizione dei componenti del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei rappresentanti dei sindacati, delle associazioni di categoria, del volontariato, dei Sindaci di Foggia e di Manfredonia e del Presidente della Provincia.

A Bari, nelle giornate del 15, 16 e 17 gennaio 2003 sono stati auditi i componenti del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, i magistrati della direzione distrettuale antimafia e il sostituto della Direzione Nazionale Antimafia incaricato del collegamento investigativo, i procuratori della Repubblica dei Circondari del Distretto di Corte di ap-

---

[66] La felice espressione è del Questore di Salerno.

[67] Il Procuratore della Repubblica di Salerno ha riferito di diversi casi nei quali si è raggiunto il sequestro preventivo di beni di provenienza delittuosa sotto il profilo del riciclaggio.

pello, il Procuratore per i minorenni, il presidente della Regione, quello della Provincia e il sindaco di Bari, il presidente dell'Autorità portuale, i rappresentanti dei sindacati, delle associazioni di categoria e del mondo del volontariato.

Successivamente, dal 17 al 21 febbraio 2003, la Commissione è ritornata in Puglia, dapprima a Lecce e poi a Brindisi, procedendo all'audizione delle analoghe figure istituzionali, del sindacato, delle categorie e del volontariato, escusse nelle altre città della Puglia.

Da segnalare che nel capoluogo salentino la Commissione ha ascoltato il Gen. Franco Papi**,** Comandante del Nucleo di frontiera marittima della Guardia di Finanza, distaccato in Albania, e il dott. Alessandro Santoro, Dirigente dell'Ufficio di collegamento interforze a Tirana, proprio allo scopo di mettere a fuoco le problematiche del contrasto antimafia sul versante italo-albanese.

La finalità istituzionale della verifica parlamentare delle fenomenologie criminali, in specie nelle regioni di tradizionale insediamento, mirata alla proposizione di indicazioni utili all'adeguamento normativo e al rafforzamento delle efficacia dell'azione di contrasto, ha trovato, proprio per la Puglia, significativo riconoscimento da parte della Direzione Nazionale Antimafia, massimo organismo di coordinamento e impulso delle attività investigative e giudiziarie di contrasto alla mafia.

Quella istituzione, infatti, ha tratto dai lavori e dalla discussione di questa Commissione di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa e similare e, in particolare, dalle comunicazioni del presidente sen. Roberto Centaro, oltreché dagli interventi del sen. Carlo Vizzini e del sen. Massimo Brutti, utili spunti per la programmazione delle attività annuali del Dipartimento Criminalità pugliese della Direzione Nazionale Antimafia, coordinato dal cons. Corrado Lembo.

È motivo di soddisfazione, quindi, costatare che, effettivamente, le linee programmatiche di quel Dipartimento [68] riflettono le proposizioni e le indicazioni provenienti da questa Commissione, sia con riferimento alla attività conoscitiva della D.N.A., *ex* art. 371-*bis*, comma 3, lett. c), c.p.p., sia relativamente alle misure riconducibili alla potestà di impulso e coordinamento del Procuratore nazionale antimafia.

Venendo ora alle attività compiute nel periodo oggetto della presente Relazione, va evidenziato che la Commissione ha dedicato una particolare attenzione all'esame della situazione pugliese, convinta che le fenomenologie criminali che riguardano quest'area dell'Italia costituiscano un osservatorio importante e decisivo per comprendere le linee di tendenza generale del crimine organizzato e le caratteristiche moderne che esso va assumendo.

Va osservato che la collocazione geografica della regione ha prepotentemente influenzato le dinamiche criminali delle organizzazioni pugliesi perché ne ha favorito un peculiare processo di internazionalizza-

---

[68] Cfr. la Relazione annuale, ottobre 2002, del Procuratore Nazionale Antimafia, pp. 138 e 139.

zione. D'altro canto, le particolari caratteristiche strutturali di quelle associazioni – improntate a duttilità e flessibilità operativa, frammentazione dei gruppi secondo un modello orizzontale e non già verticistico, capacità di adattamento, variabilità degli interessi criminali – hanno consentito loro di svolgere un ruolo centrale nelle vicende criminali che hanno caratterizzato la storia dei grandi traffici, interni e transnazionali, degli ultimi anni.

Un ruolo che, pur nelle rilevanti variazioni degli scenari internazionali dell'area adriatica, è stato ben evidenziato dalle indagini e dalle attività delle forze dell'ordine e della magistratura.

Dal contrabbando di tabacchi lavorati esteri, al traffico di esseri umani, tanto nella versione del *trafficking*, quanto nello *smuggling* [69], dalle armi al traffico di stupefacenti, le organizzazioni pugliesi hanno saputo intessere, anche nell'ultimo periodo, oggetto della presente relazione, significative sinergie con le mafie internazionali, in specie con la mafie balcaniche e con quella albanese, ma anche con la mafia cinese [70].

La Puglia, nel contesto di internazionalizzazione che ha connotato i mercati criminali in questi anni, ha costituito la frontiera meridionale non solo dell'Italia ma dell'Europa. E in una fase storica in cui i Paesi dell'area balcanica sono stati utilizzati come basi logistiche e di stoccaggio di beni e servizi illeciti dal crimine internazionale, che vi aveva concentrato grandi interessi, le organizzazioni pugliesi sono state capaci di proporsi come interfaccia, aprendo la via al mercato italiano ed europeo che richiedevano quelle merci e quei servizi illeciti: stupefacenti, sigarette, armi, prostituzione, migranti,ecc.

Queste interrelazioni hanno determinato uno sviluppo ed una crescita della criminalità pugliese, le cui caratteristiche strutturali, prima accennate, hanno favorito ed accentuato la sua vocazione «commerciale», portandola a stringere accordi ed alleanze transitorie sulla scorta di mere convenienze economiche, evitando i contrasti e puntando a massimizzare i profitti, in una logica di mimetizzazione che rifugge dagli atti eclatanti.

Il processo di stabilizzazione degli equilibri politici nei Balcani, poi, ha influito sugli assetti della criminalità pugliese che oggi, nei paesi che si affacciano sull'altra sponda dell'Adriatico, più difficilmente trova, a differenza del passato, ulteriori spazi operativi: basti pensare al ruolo avuto dal Montenegro nel traffico del contrabbando oppure alle basi costituite in

---

[69] «*La distinzione tra un rapporto trafficante-migrante basato su una dimensione temporale determinata, ossia la durata del viaggio, ed un rapporto che tra i due soggetti prosegue anche nel paese di destinazione, è una discriminante che ha spinto gli investigatori a distinguere tra:* smuggling of migrants*, consistente nel favoreggiamento organizzato dell'immigrazione clandestina e* trafficking in human beings*, finalizzato allo sfruttamento successivo delle persone trafficate (c.d. tratta)*». Cfr. DOC XXIII, n. 49, p. 8, XIII LEGISLATURA, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari*, RELAZIONE SUL TRAFFICO DEGLI ESSERI UMANI. (Relatore: senatrice Tana DE ZULUETA), approvata dalla Commissione in data 5 dicembre 2000.

[70] Nell'audizione del 15 gennaio 2003 i magistrati della DDA di Bari hanno diffusamente parlato del fenomeno con riguardo al procedimento penale Nr.14355/2000 RGRN relativo alla c.d. operazione *Asia Trading*.

quello Stato da decine e decine di latitanti della Sacra corona unita [71] che interagivano con i criminali operanti nel Salento e in Italia o, ancora, al cambiamento delle rotte dei traffici di clandestini che nell'ultimo anno hanno abbandonato il canale d'Otranto, anche perché trovano in Albania nuove resistenze determinate dagli accordi di cooperazione con l'Italia [72].

Sono dunque profondamente cambiati, nel corso di questi ultimi anni, gli oggetti illeciti trattati dalla criminalità pugliese e, in gran parte, sono cambiati anche i soggetti e i gruppi che compongono le associazioni pugliesi. E, tuttavia, le caratteristiche funzionali e strutturali di questa criminalità conservano sostanzialmente una loro identità: una criminalità che presta i suoi servigi possibilmente evitando fatti clamorosi, che fornisce prestazioni illegali in qualche modo cercando se non il consenso quantomeno l'accettazione [73], scegliendo le attività che comportano minimo rischio, in accordo con le mafie straniere ma anche con altri gruppi organizzati italiani.

Un siffatto profilo è quello di una criminalità altamente pericolosa, perché sceglie (ed è capace) di mimetizzarsi per realizzare grandi profitti. E la disponibilità di ricchezze comporta la possibilità di condizionare le economie locali e le imprese e di interferire, se occorre, nella vita politica: ecco perché, proprio come le mafie tradizionali, anche la criminalità pugliese può costituire un pericolo potenziale per la democrazia, anche se la sua invasività nel tessuto socio-economico nonché la capacità di controllo del territorio è di gran lunga inferiore e comunque assai ridotta dopo l'efficace opera repressiva di forze dell'ordine e magistratura.

4.1 Elementi di valutazione del fenomeno criminale nelle diverse province.

L'incisiva azione di contrasto delle forze dell'ordine e della magistratura (si pensi ai risultati della Operazione Primavera e all'onda lunga degli effetti giudiziari ancora in atto) ha determinato nella criminalità pugliese una situazione caratterizzata da una forte dinamicità.

La mappa delle organizzazioni criminali è in continua evoluzione e si presenta come il risultato dei rapporti, quasi sempre conflittuali, tra nuove e vecchie cosche, del continuo ricambio dei gruppi dirigenti, dei frequenti

---

[71] Cfr. DOC. XXIII, n. 56, XIII LEGISLATURA, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, *Relazione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa* (Relatore On. Alfredo MANTOVANO) approvata dalla Commissione nella seduta del 6 marzo 2000.

[72] Nei primi quattro mesi del 2003 i clandestini rintracciati in Puglia a seguito degli sbarchi sono stati appena 20, a fronte dei 2.169 dell'identico periodo del 2002 e dei 4.095 dello stesso periodo del 2001; sempre negli stessi quattro mesi, in Sicilia sono stati 2.000, contro i 4.771 del 2002 e i 751 del 2001; in Calabria, nessuno nel 2003, a fronte dei 1.114 del 2002 e dei 417 del 2001.

[73] Il Comandante provinciale dei Carabinieri di Bari di tentativi posti in essere dai clan della città capoluogo di creare *«un rapporto privilegiato con la gente»*, di estorsioni *«molto particolari»* quale l'imposizione di forniture, comunque di *«limitato spessore sempre per non elevare il livello di attenzione».*

accordi tra fazioni a volte avverse, dei contrasti per l'acquisizione della supremazia di uno o più settori di interesse criminale.

Va letta in questa chiave una serie di attentati e omicidi che ha interessato negli ultimi anni – e anche dopo la visita della Commissione – la provincia di Foggia.

La recrudescenza dei fenomeni criminali in quella provincia (dodici omicidi dall'inizio dell'anno in corso) è sicuramente preoccupante per la Commissione, perché denota nei gruppi organizzati del foggiano [74] una speciale capacità aggressiva che, motivata proprio dal controllo del mercato degli stupefacenti e delle estorsioni [75], presenta indici di diffusa e costante pericolosità, capace di passare dal controllo economico-territoriale di quei settori d'interesse a infiltrazioni nel sistema economico e politico.

E, per vero, le audizioni dei componenti il Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica di quella città – a differenza delle valutazioni operate per Foggia in sede distrettuale da Dia, Gico, Ros, magistratura locale e D.D.A. – non riflettevano, come hanno notato quasi tutti i Commissari nel corso della missione, un'adeguata valutazione del quadro di particolare allarme per il livello organizzativo delle cosche foggiane; quadro ribadito anche dagli avvenimenti successivi alla visita.

La provincia di Foggia, ad avviso della Commissione, anche per gli investimenti e le prospettive di sviluppo che riguardano e ancor più riguarderanno il territorio nel prossimo futuro, merita speciale attenzione da parte dei soggetti istituzionali, dei partiti, del mondo della imprenditoria e del sindacato, al fine di impedire che una criminalità che dimostra diffusa strutturazione e capacità operativa possa estendere e accentuare le sue aggressioni al tessuto economico.

Non a caso, infatti, in diversi processi celebrati dall'autorità giudiziaria, sono stati evidenziati i caratteri della mafiosità che connotano la criminalità foggiana e, altresì, collegamenti di essa con la Camorra napoletana e la 'Ndrangheta calabrese. Accanto a quella propriamente mafiosa, ad una criminalità «comune» altrettanto pericolosa ed organizzata, contribuisce a rendere la situazione dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini nella provincia di Foggia tra le più problematiche nel contesto regionale.

La Commissione richiama, pertanto, alla vigilanza e alla cautela verso analisi e concreti atteggiamenti, che non risultino adeguati alle potenzialità offensive di quelle associazioni, specie per il prossimo futuro che vedrà ritornare in libertà diversi pregiudicati locali che vorranno recuperare spazi e risorse illecite.

A Bari, il panorama criminale è in continua evoluzione ed è caratterizzato da una disposizione orizzontale dei gruppi, radicati e diffusi su

---

[74] Il prefetto di Foggia ha parlato di diciassette clan operanti in Provincia con 781 affiliati.

[75] La forte ripresa delle estorsioni secondo il Centro Dia di Bari (V. *La criminalità nella provincia di Foggia*- Appendice di aggiornamento novembre 2002) e rilevata dall'aumento di danneggiamenti di edifici, negozi, bar esercizi pubblici ed esplosioni di colpi d'arma da fuoco a scopo intimidatorio. Il sindaco di Manfredonia ha parlato di *«oppressione estorsiva largamente diffusa»*.

tutto il territorio provinciale, sempre in conflitto tra loro ed incapaci di alleanze durature: pronti, comunque ad accordi temporanei e «commerciali» tra loro o con le organizzazioni straniere. Proprio tale frammentazione [76] permette a quei gruppi una maggiore dinamicità nella ricerca di nuove fonti di finanziamento [77] ed una particolare flessibilità che li rende capaci di adeguarsi alle condizioni determinate dall'azione di contrasto delle forze dell'ordine.

Come in molte realtà della regione [78] anche a Bari persiste o addirittura si registra un ritorno all'influenza dei capi storici delle organizzazioni che continuano a svolgere ruoli di comando, benché siano detenuti al regime dell'art. 41-*bis* o.p. [79].

I conflitti che ciclicamente si innescano e la ripresa delle ostilità che si manifesta con una serie di attentati, anche mortali, in talune aree [80] trova origine nei vuoti di potere criminale determinati dalle iniziative delle forze dell'ordine e della magistratura. Va dunque registrata una spiccata capacità rigenerativa dei gruppi criminali baresi realizzata attraverso alleanze con consorterie diverse sia ricorrendo alla fidelizzazione di nuovi adepti. Preoccupante, in questo quadro, è il precoce inserimento dei minori nelle fila delle associazioni, specie nel capoluogo.

Anche a Taranto, la definizione di importanti processi con severe condanne degli imputati e l'avvio di numerosi procedimenti con applicazione della custodia cautelare a moltissimi affiliati ai clan tarantini, ha consentito un radicale miglioramento della situazione dell'ordine pubblico e della sicurezza con la chiusura di un'era caratterizzata dal predominio delle cosche sulla vita della città e su importanti settori della sua economia, vessati dalle estorsioni e dalla usura praticate con metodo mafioso. Va dato atto che alla efficace azione svolta su quel territorio dalla magistratura sono corrisposti cospicui miglioramenti dei livelli di sicurezza e di qualità dell'ordine pubblico, significativamente riscontrati dalle popola-

---

[76] Il questore di Bari ha riferito nel corso della sua audizione che nella città di Bari sono presenti 12 clan mentre nella provincia se ne contano 23.

[77] Tra le cosiddette attività redditizie moderne - e il discorso vale per l'intera regione - si segnalano videogiochi e scommesse clandestine.

[78] Per Lecce e Brindisi si vedano le dichiarazioni del Procuratore della Repubblica di Lecce nell'audizione del 18 febbraio 2003 e, altresì contenuti della relazione presentata dalla Questura di Brindisi sulla situazione della criminalità in quella Provincia.

[79] Appare significativo il dato che riguarda l'applicazione del regime carcerario di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, dell'o. p.: risultano sottoposti al regime speciale 30 detenuti della provincia di Lecce, 19 di Brindisi e 10 di Taranto. La magistratura pugliese ha sottolineato l'importanza della iniziativa assunta dalla Commissione in tema di riforma del 41- *bis* o.p., con riguardo alla stabilizzazione dell'istituto e alla estensione temporale minima del provvedimento di applicazione del regime. Sempre con riferimento alla detenzione di capi delle associazioni pugliesi detenuti ex art. 41- *bis* o.p. va riferita la segnalazione - rinveniente da diversi procedimenti - del ruolo di collegamento con gli associati liberi, svolto dalle mogli dei boss detenuti, impegnate non solo a recapitare messaggi ma anche ad impartire gli ordini provenienti dal carcere.

[80] Il procuratore della Repubblica di Lecce, in particolare, nella audizione del 18 febbraio 2003 e nella relazione informativa trasmessa, riferisce del conflitto tra i gruppi Presta-Vincenti e De Tommasi-Cerfeda, per il controllo delle attività criminali nel nord leccese: ben tredici attentati sei dei quali mortali, tra maggio 2002 e gennaio 2003.

zioni locali. Emblematico appare il dato, riferito nella relazione annuale della DIA sulla criminalità pugliese, che nel corso del 2002 non vi sia stato nella provincia di Taranto alcun omicidio legato a fenomeno di criminalità organizzata.

La recente recrudescenza di attività illecite tradizionali, dallo spaccio di stupefacenti alle estorsioni con attentati dinamitardi [81], e la ripresa di contrasti tra gruppi criminali – non a caso coincidenti con il ritorno in libertà (per fine pena) di alcuni esponenti di spicco della malavita tarantina – costituiscono segnali che impongono costante monitoraggio e richiedono tempestiva capacità di intervento [82].

Per la provincia di Lecce, si registra una diminuzione delle attività illecite tradizionali, ma si assiste alla ripresa del conflitto, segnata da una lunga serie di gravi fatti di sangue, tra gruppi criminali che dimostrano di saper mantenere le posizioni nonostante i ripetuti, incisivi colpi dell'azione di repressione giudiziaria.

Sotto tale profilo, l'aspetto più rilevante nel panorama è la posizione di prevalenza che continua ad esprimere Gianni De Tommasi, da lungo tempo detenuto in regime di applicazione dell'art. 41-*bis*, comma 2, o.p., attraverso i suoi luogotenenti Filippo Cerfeda, già latitante da oltre un anno e mezzo, subentrato a Dario Toma, ora collaboratore di giustizia.

L'ascesa del Cerfeda coincide con una ripresa della conflittualità tra il gruppo De Tommasi, e quello facente capo alle famiglie dei Vincenti, dei Pellegrino e dei Presta, una volta organico al vecchio sodalizio dall'altro, che ha interessato, in modo specifico il mercato della droga [83]. L'arresto del Cerfeda in Olanda rappresenta un ulteriore motivo di preoccupazione, a causa dell'importanza di quel luogo nelle rotte del traffico di sostanze stupefacenti.

In provincia, permane l'autonomia di altri gruppi di stampo mafioso. Tra questi va segnalato il gruppo capeggiato da Massimo Signore, nella fascia orientale della provincia di Lecce, che opererebbe d'intesa con la criminalità albanese, nel traffico di stupefacenti e di clandestini.

---

[81] Gli attentati dinamitardi nel tarantino, comunica la Sezione Dia di Lecce sono stati 39 nel 2001 e 31 nel 2002.

[82] Il Procuratore della Repubblica di Taranto ha sottolineato, nel corso della audizione del 18 febbraio, l'attenzione degli inquirenti ai segnali di ripresa del crimine ed ha parlato di indagini in atto. Ha altresì sottolineato le iniziative di contrasto patrimoniale promosse dal suo ufficio, già nel processo penale, oltreché con le misure di prevenzione e ha ricordato le iniziative della Procura che hanno portato al recupero di beni confiscati alle organizzazioni criminali e che, tuttavia, permanevano nella disponibilità di loro adepti.

[83] Ai contrasti per il controllo del mercato della droga e l'imposizione del «punto» (una sorta di tangente da versare al clan dominante da chi deve trafficare droga nel territorio) da parte del Cerfeda sarebbero invece riconducibili diversi ferimenti e omicidi tra quelli accaduti nell'ultimo periodo Cfr. Relazione presentata dalla sezione Dia di Lecce e dal Procuratore della Repubblica di Lecce nel corso della audizione.

Preoccupanti sono tuttavia i segnali di interesse che la malavita organizzata mostra verso le attività delle pubbliche amministrazioni locali e le iniziative economiche da esse sostenute. Le indagini in corso sui fatti eclatanti che hanno interessato l'area commerciale di Cavallino e il Comune di Lecce potranno fare piena luce sulla effettiva proiezione delle azioni criminali.

Allo stesso modo per Brindisi, le denunciate infiltrazioni della criminalità organizzata presso imprese private e servizi pubblici anche dell'Amministrazione Comunale di Brindisi, attendono il vaglio delle indagini avviate dalle competenti autorità giudiziarie.

Nella provincia brindisina, il contesto socio economico e l'alto livello di disoccupazione favorisce l'azione di proselitismo delinquenziale e concorre così al riciclo della criminalità, impegnata attualmente, dopo il tramonto del contrabbando di sigarette [84], nei settori remunerativi dello spaccio e del traffico di stupefacenti, nelle estorsioni (anche qui di limitato importo, ma estese al maggior numero di commercianti ed imprenditori) e nel favoreggiamento della immigrazione clandestina, fenomeno, questo, in considerevole calo.

Rispetto alla provincia leccese, gli assetti della criminalità organizzata risultano meno stabili posto che i gruppi criminali sono stati in gran parte disarticolati dalle numerose indagini. L'arresto di capi e gregari ha avuto l'effetto di ridimensionare in maniera decisiva la capacità operativa dei clan storici.

L'attuale scenario è caratterizzato dalle occasionali aspirazioni di comando favorite da scarcerazione o dalla cattura di capi clan. Sullo sfondo, però, sembrano dominare la scena i vecchi, da Pino Rogoli a Buccarella, ai «Mesagnesi» di Antonio Vitale e Massimo Pasimeni, in un contesto di buoni rapporti, se non di vera e propria alleanza con quanti tentano di prendere il loro posto.

Attenzione particolare merita la realtà del porto di Brindisi, tra i più importanti poli di attrazione economico/finanziario, potenzialmente esposto alla penetrazione di interessi illeciti. L'impulso allo sviluppo programmato dagli enti di gestione dello scalo, infatti, coincide con un possibile crescente interesse da parte di talune frange della criminalità poste di fronte alla necessità di rinnovare la cospicua fonte di risorse rappresentata dal contrabbando di tabacchi.

4.2 Settori criminali di interesse attuale.

La dislocazione territoriale della criminalità si presenta dunque in modo diffuso su tutta l'area regionale mentre si registra un attivismo finalizzato a nuovi affari illeciti rispetto a quelli offerti un tempo dal contrab-

---

[84] Sulla rilevanza di questa attività illecita per l'intera provincia di Brindisi, cfr.. DOC. XXIII, n. 31, XIII LEGISLATURA, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari*, RELAZIONE SULLO STATO DELLA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA PROVINCIA DI BRINDISI (RELATORE: SENATORE OTTAVIANO DEL TURCO), approvata dalla Commissione nella seduta del 13 luglio 1999.

bando di tabacchi lavorati esteri. Il settore ha subito un drastico ridimensionamento, limitato com'è alle forme «intraispettive[85]», o all'attività esercitata da piccoli trafficanti, in genere lavoratori marittimi e portuali che introducono quantitativi modesti occultati sui traghetti e sui mercantili provenienti da Albania e Grecia.

Lo stato di crisi del settore è segnalato dall'assenza di sbarchi nel tratto costiero pugliese; i nuovi moduli operativi delle organizzazioni contrabbandiere cercano oramai nuovi approdi a nord del Gargano, soprattutto nelle Marche.

Ma il dato eclatante è la totale scomparsa della vendita al dettaglio di sigarette di contrabbando, esercitata in modo palese agli angoli delle strade di tutte le città pugliesi fino a poco tempo fa.

Estorsioni, traffico di droga, immigrazione clandestina e rapine, hanno dovuto integrare, in parte, la potente fonte di approvvigionamento di risorse finanziaria assicurata dal contrabbando.

Il traffico di stupefacenti è attualmente considerato dai gruppi criminali pugliesi l'attività più remunerativa e, pertanto, essa è la più diffusa sul territorio.

I quantitativi maggiori provengono dall'Albania. Le organizzazioni criminali di questo Paese, infatti, hanno acquisito una speciale credibilità sul piano internazionale, divenendo il terminale dei percorsi dell'eroina; specie di quella proveniente dall'Afghanistan.

E tuttavia, a differenza della produzione balcanica di marijuana che giunge ancora attraverso il canale d'Otranto, il percorso principale dell'eroina pare aver abbandonato la rotta adriatica, a favore della tradizionale rotta balcanica resa percorribile dalla risoluzione dei conflitti in quell'area.

Quanto alla cocaina, i cartelli colombiani hanno individuato proprio nell'Albania una delle piattaforme privilegiate per l'approdo di quantitativi ingentissimi di stupefacente destinato al mercato europeo, come ha posto in luce una recente indagine di livello internazionale, citata dai magistrati della D.D.A. di Lecce nel corso dell'audizione del 18 febbraio 2003[86].

Quanto alle rapine, esse risultano in tendenziale incremento in molte zone della Puglia, a Bari in particolare, mentre la cattura di numerosi latitanti, primo tra tutti Vito Di Emidio, responsabile della strage della Grottella[87] fa registrare un sensibile calo a Lecce.

---

[85] Cioè attraverso i valichi doganali (porti aeroporti ecc. con i tabacchi lavorati esteri occultati tra i carichi regolari). Il contrabbando extraispettivo, invece, riguarda l'illecita introduzione delle merci al di fuori delle zone doganali. Cfr. *amplius* DOC. XXIII, n. 56, XIII LEGISLATURA, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari*, Relazione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa (Relatore On. Alfredo MANTOVANO), approvata dalla Commissione nella seduta del 6 marzo 2001.

[86] Tali indagini si pongono nell'ottica del progetto investigativo internazionale «Journey», di cui si tratterà più ampiamente nella sezione dedicata alla criminalità di matrice albanese.

[87] Si tratta della sanguinosa rapina ad un furgone portavalori nella quale i rapinatori uccisero tre guardie giurate dell'Istituto di vigilanza Veliapol. I malviventi sono poi stati individuati, processati e condannati all'ergastolo.

Nell'area pugliese va, poi, registrata la ripresa del fenomeno delle estorsioni, segnalato dalle forze dell'ordine sulla scorta del succedersi di attentati dinamitardi, danneggiamenti, furti di macchinari e merci, specie nelle province di Foggia e di Bari. Alle estorsioni continua a collegarsi l'usura, secondo un meccanismo che vede le stesse organizzazioni offrire fonti di finanziamento all'imprenditore in difficoltà. Ma il fenomeno usurario resta sostanzialmente sommerso e, più in generale, va oltre il confine della criminalità organizzata, trovando tra le sue scaturigini anche le difficoltà di accesso al credito da parte delle piccole imprese, segnalate nel corso delle audizioni in particolare a Lecce.

Non cresce, invece, il numero delle persone che denunciano estorsioni e usura e collaborano con l'Autorità. Né l'esiguità del numero delle denunce pare spiegabile solo con la tattica «pagare di meno per far pagare tutti», adottata dalle organizzazioni pugliesi nella citata ottica di mimetizzazione e di riduzione del rischio. È un dato riscontrato per tutte le realtà pugliesi quello delle richieste estorsive più contenute e sopportabili, che consentono alla criminalità una più facile gestione di un numero più vasto di rapporti illeciti e, soprattutto, scoraggiano la denuncia.

Il dato della scarsa collaborazione dei cittadini è stato sottolineato in via generale ed in modo uniforme per tutte e cinque le province pugliesi [88].

Giova ripetere, anche in questa sede, che ad avviso della Commissione, sulla scorta delle acquisizioni della presente e delle passate legislature [89], il radicamento delle organizzazioni pugliesi, per quanto pericoloso, non ha le caratteristiche tipiche delle associazioni di altre regioni, Sicilia e Calabria in particolare.

Si vuol affermare, cioè, che la «giovinezza» propria delle organizzazioni di stampo mafioso [90] della Puglia, il carattere non originario ma de-

---

[88] Forte è stata la sollecitazione della Commissione, nel corso di tutti i sopralluoghi, a promuovere la costituzione e l'estensione dell'associazionismo antiracket.

[89] Cfr. tra le altre cfr. DOC XXIII, n. 6, XII Legislatura, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari*, RELAZIONE SULLA SITUAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN PUGLIA (RELATORE ON. NICOLA VENDOLA), approvata dalla Commissione il 31 gennaio 1996; DOC.XXIII n. 31, XIII LEGISLATURA, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari*, RELAZIONE SULLO STATO DELLA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA PROVINCIA DI BRINDISI (RELATORE: SENATORE OTTAVIANO DEL TURCO), approvata dalla Commissione nella seduta del 13 luglio 1999; DOC. XXIII, n. 56, XIII LEGISLATURA, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari,* RELAZIONE SUL FENOMENO CRIMINALE DEL CONTRABBANDO DI TABACCHI LAVORATI ESTERI IN ITALIA E IN EUROPA (RELATORE ON. ALFREDO MANTOVANO) approvata dalla Commissione nella seduta del 6 marzo 2001. Doc. XXIII, n. 57, XIII Legislatura, *Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari,* RELAZIONE CONCLUSIVA (RELATORE: ONOREVOLE GIUSEPPE LUMIA), approvata dalla Commissione in data 6 marzo 2001.

[90] Ha ricordato il Procuratore aggiunto di Lecce che la Sacra Corona Unita è da poco maggiorenne, essendo nata nel maggio del 1983.

rivativo ed imitativo proprio della loro genesi [91], la tempestività della lungimirante azione di contrasto di magistratura e forze dell'ordine, pur dopo l'iniziale sottovalutazione giudiziaria del nuovo fenomeno, non hanno consentito loro di pervadere, specie sul piano culturale, il tessuto sociale della società civile.

Pur avendo indotto con la loro nefasta azione un atteggiamento di paura nei cittadini, quelle organizzazioni non trovano, all'esterno, quella trama propriamente omertosa che consente il controllo del territorio. D'altro canto, le proiezioni criminali delle associazioni mafiose non raggiungono e conquistano – se non sporadicamente ed episodicamente – i livelli della vita delle pubbliche istituzioni e della stessa economia.

I successi dell'azione di contrasto della magistratura, che sono risalenti e precedono di molto la stagione dei collaboratori di giustizia, non sarebbero stati così celeri e non avrebbero inciso così in profondità, se non vi fosse stata una società civile che ha sempre respinto e isolato il fenomeno mafioso.

Una siffatta valutazione della Commissione parlamentare antimafia, all'esito delle missioni svolte nel territorio pugliese, trova significativa conferma anche nell'analisi dei dati relativi al regime carcerario differenziato *ex* art. 41-*bis* o.p. e alle collaborazioni di giustizia: due fenomeni rivelatori della evoluzione e dello stato di salute delle cosche.

E, invero, le numerose e repentine collaborazioni con la giustizia di tanti esponenti di spicco della criminalità pugliese – solo sporadicamente provenienti da soggetti ristretti *ex* art, 41-*bis* – sono indicative di un loro isolamento effettivo nella realtà sociale.

È interessante notare che sul totale di 681 detenuti *ex* art.41-*bis* o.p. nelle carceri italiane, solo 51 detenuti, pari al 7 per cento del totale, appartengono alla criminalità pugliese. La significatività del dato sul piano quantitativo è ancor più esaltata dalla considerazione che ben 29 di quei 51 detenuti, pari al 57 per cento, sono capi o esponenti di vertice delle organizzazioni pugliesi, a differenza delle altre più radicate consorterie che vedono ristretti con il 41-*bis* pochi capi e molti gregari.

Particolare attenzione va rivolta al pericolo di infiltrazione criminale nel settore degli appalti pubblici. La Puglia attualmente è interessata da una serie di grandi infrastrutture finanziate con fondi europei, ma anche da progetti legati alle privatizzazioni di alcuni settori dell'economia pubblica.

La realizzazione di un sistema idrico integrato, alcune grandi infrastrutture, il nodo viario di Bari – già in fase di progettazione – le società private di gestione dei servizi comunali, sono solo alcuni dei settori sui quali occorrerà vigilare per evitare che i gruppi criminali pugliesi possano ingerirsi e trovare nuovi fonti di finanziamento, mediante l'infiltrazione

---

[91] Peraltro richiamato più volte nel corso della audizione dei componenti il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Bari e, in particolare, dal Comandante dei Carabinieri.

nelle imprese cui sarà attribuita l'esecuzione delle importanti opere pubbliche.

In alcuni casi, specie per lavori dati in appalto dai comuni, i tentativi di infiltrazione si sono già manifestati con attentati e minacce di vario ordine e tipo.

La circostanza che fino ad oggi sia stata contenuta – per ragioni storiche, di cultura, e di esperienza – la concreta penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico e istituzionale non deve determinare pericolose sottovalutazioni in ordine alla capacità di infiltrazione di una criminalità che si è sempre dimostrata versatile e capace di trovare spazi e settori di intervento e di sfruttare ogni opportunità di guadagno.

Ultimo argomento, ma di primaria importanza, è quello relativo ai giovani e ai minori coinvolti nelle attività del crimine organizzato. Si tratta di un settore particolarmente coltivato dalle organizzazioni criminali, come hanno sottolineato durante le audizioni i Procuratori per i minorenni di Bari e Lecce.

Fenomeni imitativi in contesti privi di riferimenti validi sul piano socio culturale, specie in talune realtà di degrado sociale e morale, fattori di elevata crisi delle occasioni di impiego e occupazione e fenomeni di reclutamento familiare particolarmente accentuati dalla persistenza di faide che coinvolgono gruppi parentali allargati, possono dare spiegazione della preoccupante partecipazione di molti giovani e minorenni in attività criminali associate.

Spesso in posizione di comando, i giovani e i minori quasi sempre sono protagonisti – come autori o vittime – di eclatanti fatti di sangue ovvero impiegati per compiti di particolare pericolosità e rischio.

Con specifico riguardo alla realtà penitenziaria giovanile è stato efficacemente posto in luce dal Procuratore per i minorenni di Lecce il pericolo che la concentrazione nel medesimo istituto penale minorile (di Lecce, nella specie) di giovani provenienti da aree con diversa estrazione criminale (dalla Sicilia e dalla Calabria, in particolare) determinano una pericolosa circolazione di esperienze mafiose, che va evitata e comunque spezzata, specie a livello giovanile, per i rischi altissimi che possono derivare da fattori imitativi e, più in concreto, per i legami criminali che innescano.

4.3 Il contrasto.

L'azione di contrasto è risultata particolarmente efficace in Puglia.

Numerosissime sono le sentenze di condanna definitive [92] e quelle inflitte in primo e secondo grado per fatti di criminalità organizzata mafiosa

---

[92] Nel distretto della Corte di Appello di Lecce le persone condannate - con sentenza definitiva - per associazione di tipo mafioso (art. 416-bis C.P.), alla data del 18 aprile 2002, sono 565, così ripartite: Lecce 204, Brindisi 196 e Taranto 165. Il dato, ovviamente, non comprende le altre numerose condanne, inflitte per gli stessi reati associativi, pendenti in appello o in cassazione.

o similare. Altrettanto cospicua la serie di ordinanze di custodia cautelare eseguite nell'ambito di procedimenti penali in corso.

Unanime è stata la valutazione di apprezzamento della Commissione per l'alta professionalità dell'autorità giudiziaria inquirente dei due distretti pugliesi e delle Forze dell'ordine che operano in questa Regione.

In particolare è stata posta in evidenza la qualità delle investigazioni, la capacità di visione internazionale dei fenomeni svolgentisi sul territorio di competenza, la ricchezza dei risultati attestata dalle sentenze definitive della magistratura giudicante, le straordinarie ricadute positive per la sicurezza e l'ordine pubblico, significativamente apprezzate dalle comunità e dalle istituzioni locali.

Un'efficace e corretta gestione dei numerosissimi collaboratori di giustizia, da parte della magistratura inquirente e delle forze dell'ordine, ha permesso che i loro contributi trovassero riconoscimento in numerose sentenze oramai definitive.

Va poi ricordato l'impegno meritorio e la grande competenza di magistratura inquirente e forze dell'ordine che in questi ultimi anni hanno assicurato alla giustizia numerosi e pericolosi latitanti, la cui successiva collaborazione ha contribuito, non solo sul piano dell'immagine, a infliggere ulteriori colpi ad una criminalità comunque sempre capace di rinnovarsi. Permane ancora, tuttavia, in certe realtà un modesto coordinamento tra le Procure circondariali e la Procura distrettuale, che rappresenta un ostacolo alla circolazione delle notizie nonché alla rapidità delle indagini ed alla coerenza della risposta giudiziaria. La circostanza assume rilievo e preoccupa in aree, come quella di Foggia, ritenute tra le più a rischio nel panorama pugliese.

La Commissione ha poi posto particolare cura nell'esame delle attività di contrasto patrimoniale ed ha richiamato l'attenzione delle forze dell'ordine e della magistratura pugliese sulla necessità dell'impiego generalizzato e coordinato (specie nel meccanismo D.D.A.-Procure circondariali) degli strumenti offerti dalla normativa di settore.

Da notare che i dati offerti dalle due D.D.A. pugliesi in tema di prevenzione patrimoniale antimafia sono alquanto differenti per la ragione che la D.D.A. di Lecce privilegia la procedura di cui all'art. 12-*sexies,* quale strumento di aggressione ai patrimoni mafiosi. Al riguardo, un uso altrettanto incisivo della norma anche da parte della D.D.A. di Bari consentirebbe certamente ulteriori risultati positivi.

La missione della Commissione ha accertato difficoltà di applicazione, nelle città pugliesi visitate, della legge n. 310 del 1993; che attraverso il monitoraggio dei trasferimenti della titolarità degli esercizi commerciali potrebbe offrire utile supporto alla individuazione dei canali di riciclaggio e reimpiego delle ricchezze illecite accumulate dalle organizzazioni criminali.

Si impone, a questo punto, considerata l'analoga situazione nel resto d'Italia [93], un approfondimento istruttorio per individuare, sul piano normativo ed operativo, le iniziative necessarie per consentire la corretta attuazione degli importanti obiettivi fissati da quella legge.

Sul tema del riciclaggio, le audizioni hanno ancora una volta confermato la scarsità e la intempestività delle segnalazioni delle operazioni sospette da parte degli istituti bancari. In più, è stata sottolineata [94] l'assoluta mancanza di segnalazioni da parte di intermediari finanziari e soggetti diversi da quelli bancari, pure obbligati per legge alla registrazione e alla segnalazione delle operazioni sospette [95].

5. Zone non tradizionalmente interessate dal fenomeno mafioso: permeabilità del territorio in assenza di radicamento e controllo diretto.

5.1 Piemonte.

Nel 2002 la Commissione ha effettuato un sopralluogo in Torino e Bardonecchia procedendo a una serie di audizioni, dalle quali è emerso che il Piemonte per il passato, sotto il profilo criminale, si è contraddistinto per la presenza di clan riconducibili alla 'Ndrangheta e alle «famiglie» siciliane (quella dei Cursoti, prima, e degli Stiddari, poi). La situazione, caratterizzata anche da guerre intestine negli anni Novanta, ha subito un cambiamento dovuto ai ripetuti interventi delle Forze dell'ordine e ai conseguenti procedimenti penali [96], che hanno portato a un disarticolamento delle organizzazioni tradizionalmente presenti sul territorio. Ciò ha consentito il progressivo inserimento della nuova criminalità rappresentata dagli albanesi, dai nigeriani, dai maghrebini e dai cinesi.

La situazione descritta rende viva la preoccupazione di una infiltrazione della criminalità nell'organizzazione dei giochi olimpici invernali che si svolgeranno in Piemonte nel 2006, soprattutto per quanto concerne l'aggiudicazione degli appalti.

Nell'ambito di questa breve premessa, va ricordata la vicenda relativa allo scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia ai sensi dell'art. 15-*bis* della legge n. 55 del 1990.

La storia della regione è testimone del fatto che la stessa ha senza dubbio conosciuto una presenza di soggetti legati in prevalenza alla 'Ndrangheta, più che alle «famiglie» mafiose siciliane, tendenza che di re-

---

[93] Cfr, Doc. XXIII, n. 57, XIII Legislatura - Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari-RELAZIONE CONCLUSIVA (RELATORE: ONOREVOLE GIUSEPPE LUMIA) approvata dalla Commissione in data 6 marzo 2001.

[94] La notazione è del Capo del Centro della Direzione Investigativa antimafia di Bari ed è confermata dalla Dia di Lecce.

[95] La Sezione Dia di Lecce ha riferito che dal settembre 1997, le segnalazioni sono state sono state: 1998: 1 Brindisi e 2 Lecce; 1999: 2 Brindisi e 1 Lecce; 2000: 2 Brindisi e 5 Lecce; 2001: 1 Brindisi ed 1 Lecce; 2002: 1 Brindisi, 7 Lecce (più 1 per Bari) mentre alcuna segnalazione è ancora pervenuta per il 2003. La Dia di Bari, invece, negli ultimi quattro anni ha esaminato solo 11 segnalazioni di operazioni sospette nel Distretto di Bari e addirittura solo una per la Lucania.

[96] Significativo sotto tale profilo è il processo cd. «CARTAGINE». Le indagini hanno consentito (grazie anche alle dichiarazioni di collaborati) di ricostruire le vicende relative alle guerre di mafia e ai traffici di sostanze stupefacenti (si è pervenuti, così, al sequestro di circa cinque tonnellate di cocaina).

cente si è ulteriormente accentuata. Le audizioni dei magistrati della D.D.A. di Torino hanno consentito di delineare un quadro d'insieme dei gruppi presenti sul territorio e riconducibili alle forme tradizionali di criminalità organizzata che può essere così sintetizzato:

gruppo Marando-Agresta-Trimboli, che opera nella città di Torino e nella zona di Volpiano-Venaria e che ha come punto di riferimento in Calabria la cosca dei Barbaro di Platì;

gruppo degli Ursini (storicamente quello più presente in Torino e in Piemonte) che fa capo ai Mazzaferro di Gioiosa Ionica [97];

gruppo degli Inzillo-Forgione operante nella zona di Ivrea-Canavese che fanno capo alle famiglie calabresi Alvaro e Mancuso (contrasti sorti tra tali famiglie hanno determinato anche in Piemonte scontri tra gruppi diversi culminati, talvolta, in omicidi);

gruppo Morabito-Pamara collegato alla 'Ndrangheta di Africo [98];

gruppo dei Nirta di San Luca, storicamente presenti in Val d'Aosta.

Le indagini svolte hanno evidenziato che gli appartenenti ai suddetti gruppi tendono a stabilire la loro residenza e la loro operatività fuori dalla città di Torino, molto probabilmente sia per evitare indagini mirate da parte delle forze dell'ordine sia per la maggiore facilità, da parte loro, di controllare un certo territorio.

Per quanto concerne i collegamenti dei gruppi criminali in esame (siano essi collegati alla 'Ndrangheta che alle famiglie mafiose) con le organizzazioni operanti nelle zone di origine, è stato osservato che sono improntati, da un lato, ad un carattere di collaborazione e di mantenimento di un contatto reale, dall'altro, ad una autonomia operativa. Le attività investigative e giudiziarie hanno, infatti, evidenziato che i vari gruppi mantengono con le aree di provenienza sicuramente un legame «reale» (ad esempio, per il rifornimento di sostanze stupefacenti, per la risoluzione di contrasti, la decisione di un'azione estorsiva) ma al tempo stesso autonomia operativa; tanto è vero che spesso in Piemonte si sono realizzate delle alleanze tra gruppi, per il raggiungimento del comune fine illecito, che non si sarebbero mai potute ottenere nelle zone di origine.

Come detto già in premessa, la disarticolazione dei gruppi storici operanti sul territorio, a seguito dell'attività investigativa e giudiziaria, ha permesso il progressivo inserimento nel panorama criminale di gruppi delinquenziali di diversa etnia.

Dalle audizioni è emerso che la criminalità albanese è quella maggiormente penetrata sul territorio, guadagnandosi spazi nel settore del traffico degli stupefacenti (in prevalenza hashish e marijuana) e dello sfruttamento della prostituzione. Negli stessi settori si assiste anche ad una con-

---

[97] Rocco Lo Presti, condannato nell'ambito del procedimento relativo allo scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia, è risultato collegato a tale famiglia.

[98] Questo gruppo è stato coinvolto in indagini relative al traffico i sostanze stupefacenti unitamente a membri della Sacra Corona Unita.

sistente presenza dei nigeriani, i quali tratterebbero prevalentemente eroina.

I nordafricani si occuperebbero, invece, della ricettazione di autoveicoli rubati, della loro esportazione e della successiva reimmatricolazione. Le indagini svolte in questo ambito hanno consentito di evidenziare la portata economica del fenomeno criminale e lo smantellamento di vere e proprie organizzazioni che esportavano i veicoli nei paesi dell'Est (Albania e Kosovo) e nei paesi africani.

La criminalità cinese è dedita essenzialmente ai traffici collegati all'immigrazione clandestina e all'impiego dei clandestini nel lavoro nero. Interessante è notare che sta emergendo un consistente interesse dei cinesi in relazione allo sfruttamento della prostituzione, che però non avviene in strada ma in luoghi chiusi.

Sono presenti anche gruppi criminali ucraini, dediti alla consumazione di estorsioni in danno di connazionali. Sotto tale profilo rileva l'individuazione di un gruppo di ucraini, operante in pratica su tutto il territorio nazionale, dedito alla commissione di estorsioni nei confronti dei conducenti di automezzi (circa 500 pulmini) che portano con frequenza settimanale cittadini ucraini in Italia. Il «pizzo» viene richiesto agli autisti e ai passeggeri anche in relazione alla merce e al danaro trasportato, atteso che gli ucraini hanno l'abitudine di affidare all'autista i soldi da recapitare ai parenti.

Le audizioni effettuate non consentono, allo stato, di evidenziare una presenza della criminalità organizzata in specifici settori produttivi anche se, unanimemente, si ritiene che gli appalti siano un settore a rischio, essendo state registrate situazioni di allarme riconducili alla costituzione di «cartelli» tendenti a condizionare le scelte nel settore; sul fronte giudiziario non si registrano particolari procedimenti in materia.

La vicenda giudiziaria relativa allo scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia ai sensi dell'art. 15-*bis* della legge n. 55 del 1990 e la successiva condanna di Rocco Lo Presti [99] hanno evidenziato come la criminalità organizzata possa concretamente inserirsi in un contesto politico economico sano. La vicenda, lungi dal dover condurre alla criminalizzazione di una realtà periferica che anzi ha dimostrato di saper reagire e risollevarsi, deve far riflettere in ordine ad un approccio al fenomeno criminale caratterizzato da ingenuità ed impreparazione a causa della sua novità per i luoghi. Tale esperienza ha indotto non solo gli operatori locali, ma anche quelli regionali, a cercare di assumere ogni utile iniziativa per impedire ingerenze malavitose, soprattutto se espressione di criminalità organizzata, nel contesto economico. In tale ottica si inseriscono i protocolli operativi stipulati dai vari operatori interessati all'organizzazione dei giochi olimpici invernali del 2006.

Quando si parla di criminalità organizzata e settori produttivi è logico pensare al riciclaggio. In merito, non sono state segnalate situazioni di al-

---

[99] Il Sindaco dell'epoca è stato assolto.

larme; anzi, è stata avanzata l'ipotesi secondo la quale il Piemonte, per ragioni che sfuggono agli operatori di polizia, non sarebbe una zona di interesse sotto il profilo del riciclaggio per il crimine organizzato. Anche in relazione al Casinò di Saint Vincent le indagini svolte non sono riuscite ad evidenziare significativi elementi in relazione ad una attività di riciclaggio, sebbene procedano le attività di accertamento in tal senso e l'attenzione debba essere sempre mantenuta elevata, a causa del sottobosco malavitoso circostante e interessato alla casa da gioco.

Nella regione il fenomeno dell'usura e del racket non appare avere connotazioni allarmanti. Diversi sono stati i procedimenti in tema di usura ma non si sono avuti riscontri di collegamenti con organizzazioni criminali. Per quanto concerne il racket, i casi trattati non sono molti e neanche in tale settore si sono evidenziati rapporti con la criminalità organizzata o comunque preoccupanti segnali.

Dalle audizioni sono emersi due preoccupanti fenomeni:

lo sfruttamento dei minori per la commissione di reati, ad esempio furti, appare come fenomeno riconducibile essenzialmente ad organizzazioni di origine slava;

il gioco d'azzardo collegato ai videogiochi. Le indagini svolte hanno consentito di ipotizzare che questa forma di gioco mira, da un lato, a soppiantare le bische clandestine di un tempo e, dall'altro, consentire la richiesta di tangenti nei confronti dei titolari dei pubblici esercizi dove viene installata la macchina.

5.2 Valle d'Aosta.

Nel 2002 la Commissione si è recata anche ad Aosta e i dati acquisiti nel corso del sopralluogo hanno evidenziato come la regione sia stata sempre caratterizzata dalla presenza di un consistente insediamento di calabresi e come molti nuclei familiari risultino imparentati con appartenenti alle cosche di San Luca, Bovalino, Bianco, Taurianova, Cittanova, Reggio Calabria.

Diversi sono gli episodi, oggetto anche di procedimenti penali, che hanno visto quali protagonisti soggetti collegati alla 'Ndrangheta negli anni passati quali ad esempio:

una vicenda di corruzione elettorale legata a Raso Francesco;

gli omicidi di Neri Gaetano e Mirabella Giuseppe ricollegabili alla cd. «faida di Taurianova»;

omicidio di Ferreyroles Francois commesso da Asciutto Santo, Reitano Roberto, Sorrento Antonello, Caruso Salvatore e D'Agostino Giuseppe;

la cessione di materiale esplosivo fatta da Greco Domenico (residente in Valle d'Aosta e indicato da collaboratori come affiliato alla 'Ndrangheta) ad Asciutto Santo, e Grimaldi Salvatore per la commissione di un attentato in danno di un autosalone di Genova.

Dalle audizioni è altresì emerso che dal 1995 ad oggi la situazione sarebbe notevolmente cambiata in quanto non si sono più registrati fatti delittuosi riconducibili ad un'area di criminalità organizzata. Le uniche manifestazioni delittuose sarebbero quelle della criminalità comune che, stando ai numeri forniti, non appaiono neanche di particolare rilevanza.

Risulta, peraltro, un approccio tecnicamente mediocre da parte dei rappresentanti delle forze dell'ordine e della magistratura agli elementi rivelatori della presenza e della attività della criminalità organizzata, anche sotto il profilo dell'uso della regione come zona di transito per altri traffici illeciti o per investimenti finanziari.

Risulta inspiegabile, poi, la presenza di elementi di spicco della 'Ndrangheta calabrese, che svolgono apparentemente attività lavorative di basso profilo e redditività. Ciò può condurre ad una pericolosa sottovalutazione della presenza criminale, calabrese in particolare.

Per quanto concerne il Casinò di Saint Vincent, nonostante vari tentativi investigativi, non sono stati evidenziati elementi tali che inducono a ritenere che il Casinò possa essere utilizzato per il riciclaggio del danaro di illecita provenienza o comunque che la criminalità organizzata possa essere interessata ad acquisirne in qualche modo il controllo.

Il fenomeno dei «cambisti» strettamente legato all'attività del Casinò risulterebbe in calo ed è oggetto comunque di indagini.

In tema di appalti, usura, estorsioni non si segnalano fatti di interesse anche se non si può escludere la presenza di criminalità organizzata.

Suscita, infine, preoccupazione il rischio di permeabilità della politica a rapporti con esponenti calabresi, accertati negli anni trascorsi.

5.3 Veneto.

Nell'aprile c.a. la Commissione si è recata a Venezia. L'analisi delle acquisizioni documentali e delle audizioni svolte induce a ritenere che la comprensione delle dinamiche delinquenziali relative alla Regione Veneto non può prescindere dal contesto economico che la caratterizza.

Il Veneto rappresenta, infatti, una delle aree economiche più ricche non solo d'Italia ma anche d'Europa, con un prodotto interno lordo di circa 71.000 milioni di euro, pari quindi al 10 per cento del PIL nazionale. Un siffatto contesto economico non può non costituire oggetto di interesse per la criminalità organizzata.

Per diversi anni, fino alla metà degli anni Novanta, il Veneto, sotto il profilo criminale, è stato caratterizzato dalla presenza della cosiddetta «Mala (o Mafia) del Brenta»: una vera e propria associazione a delinquere con al vertice Felice Maniero. Le attività delinquenziali facenti capo al sodalizio criminoso spaziavano dagli iniziali sequestri di persona, alla commissione di rapine, al traffico di sostanze stupefacenti, alla violazione della normativa in materia di armi, al riciclaggio di danaro e alla commissione di omicidi, visti come sistema di risoluzione dei contrasti all'interno del gruppo criminale. Le indagini svolte e i conseguenti processi instauratisi hanno portato, nel tempo, alla destrutturazione dell'organizzazione di

Felice Maniero grazie anche al fatto che quest'ultimo, catturato nel 1994, è divenuto collaboratore di giustizia unitamente ad altri componenti del sodalizio.

Neutralizzata l'organizzazione di Felice Maniero, si è assistito al progressivo affermarsi sul territorio regionale di organizzazioni criminali di origine extracomunitaria, in prevalenza albanese e nigeriana, dedite al traffico di sostanze stupefacenti e allo sfruttamento della prostituzione. Verso la fine degli anni novanta si è anche assistito all'insediamento di gruppi di cinesi operanti nel settore commerciale, dietro i quali si celano sfruttamento di mano d'opera in nero, introduzione di clandestini, sequestri di persona, essenzialmente nei confronti degli stessi sfruttati.

A quanto detto si aggiunga il fatto che alcuni *ex* appartenenti all'organizzazione di Felice Maniero, tornati in libertà, hanno cercato di riappropriarsi degli spazi criminali già di loro competenza (quali il traffico di stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione), dovendosi però confrontare con la mutata situazione, attesa la presenza dei nuovi gruppi di origine straniera con i quali si è instaurato una sorta di compromesso di fatto.

L'attuale situazione pertanto, come concordemente riconoscono sia gli operatori di polizia che l'Autorità Giudiziaria, è caratterizzata dalla presenza di una pluralità di gruppi criminali, nessuno dei quali è in grado di esercitare in modo esclusivo il controllo del territorio e delle attività illecite.

Tanto premesso, si procederà ora ad una più approfondita analisi di alcune tematiche emerse dal lavoro svolto dalla Commissione.

Come innanzi evidenziato, a fronte della destrutturazione della tradizionale organizzazione delinquenziale facente capo a Felice Maniero, negli ultimi anni si è avuto modo di registrare una sempre più significativa presenza di gruppi criminali di origine extracomunitaria, che hanno occupato rilevanti settori del «mercato dell'illecito». Significativa sul punto è l'affermazione del Procuratore Generale di Venezia nella relazione annuale in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario: «questi gruppi stranieri costituiscono l'espressione più rilevante della criminalità organizzata nel Veneto».

Nel settore del traffico degli stupefacenti primeggiano le organizzazioni composte da soggetti di nazionalità albanese e nigeriana.

La componente albanese, come è stato autorevolmente affermato, «appare incline ad operare secondo mentalità e metodi di mafia e non esita ad imporre le regole di obbedienza e di salvaguardia degli interessi del gruppo con il ricorso a strumenti intimidatori e violenti tra cui campeggia l'uso di armi da fuoco». Appare interessante evidenziare come la criminalità albanese, originariamente dedita allo sfruttamento della prostituzione, col passare del tempo si è diffusa e strutturata sul territorio regionale fino ad estendere i suoi interessi al settore degli stupefacenti (in prevalenza eroina e cocaina), conquistando un posto decisamente preminente

grazie, anche, ai rapporti instaurati con altre aggregazioni delinquenziali aventi la stessa origine e operanti in altre regioni italiane o in paesi europei. Sul punto significativi sono i vari processi trattati, o in corso di trattazione, dalla locale direzione distrettuale antimafia.

Nel prosieguo della disamina della criminalità organizzata di origine extracomunitaria operante nel Veneto occorre evidenziare, ad un livello medio alto, la presenza di gruppi di nazionalità nigeriana dediti essenzialmente al traffico di sostanze stupefacenti e allo sfruttamento della prostituzione.

Le organizzazioni nigeriane, a differenza di quelle albanesi, evitano comportamenti violenti e cercano di svolgere i loro traffici avvalendosi di forme di penetrazione pacifica ed utilizzando gruppi di maghrebini cui affidano lo spaccio al minuto della droga. Sotto tale profilo, si evidenzia come le formazioni maghrebine (la componente marocchina è maggioritaria rispetto alla tunisina) si pongono non solo rispetto ai nigeriani, ma talora anche rispetto agli albanesi, in posizione di collaborazione proprio per lo spaccio al minuto degli stupefacenti.

La presenza criminale di rumeni e slavi è riconducibile in particolare alla gestione dell'immigrazione clandestina e allo, spesso correlato, sfruttamento della prostituzione di donne provenienti dall'Est europeo. In sede di audizione è stata evidenziata la tendenza dei rumeni e dei moldavi a sostituirsi agli albanesi nel controllo dello sfruttamento della prostituzione.

Nel territorio regionale è presente anche una componente delinquenziale di origine serbo-croata che si manifesta con prevalenza nella commissione di rapine, con uso di armi da fuoco, in ville.

Dai lavori della Commissione sono emersi anche alcuni significativi elementi conoscitivi relativi alle manifestazioni criminose riconducibili alla comunità cinese. Innanzitutto, va evidenziata l'omertà che contraddistingue tale comunità e come ogni evento ad essa relativo sia rigorosamente gestito al suo interno, al fine di evitare ogni allarme sociale e quindi controlli da parte delle Istituzioni. Le situazioni di illegalità gestite dai cinesi sono connesse alle attività economiche (in prevalenza laboratori tessili) ad essi riconducibili e, quindi, allo sfruttamento di manodopera in nero di connazionali entrati clandestinamente in Italia che, non di rado, sono oggetto anche di estorsioni, se non di veri e propri sequestri di persona, perché non in grado di pagare la somma dovuta all'organizzazione criminale che ha consentito il loro espatrio e il conseguente ingresso in Italia.

In proposito, Venezia sembra essere oggetto di interesse ai fini del riciclaggio di denaro sporco da parte di elementi della comunità cinese, mediante l'acquisto anche dispendioso di esercizi commerciali ed il tentativo di colonizzazione di porzioni di isolati, come si registra in altre città d'Italia. Va lamentato, in proposito, l'approccio eccessivamente formale e riduttivo alla problematica delle misure di prevenzione patrimoniale da parte delle Forze dell'ordine e della magistratura.

Al fine di contrastare le suddette manifestazioni delinquenziali il Prefetto di Venezia ha segnalato l'attuazione, da parte della locale squadra

mobile, del progetto investigativo denominato «progetto Panda[100]», avente come obbiettivo l'individuazione delle attività economiche gestite dai cinesi, al fine di consentire l'accertamento di fatti reato. Nell'esecuzione di tale progetto è stato coinvolto anche l'Ispettorato del lavoro.

Per quanto concerne l'influenza nel territorio del Veneto della cd. «mafia russa» si rimanda a quanto si dirà in tema di riciclaggio.

Non va, peraltro, sottaciuta la presenza di elementi di spicco della criminalità organizzata siciliana e calabrese, attivi nel traffico delle sostanze stupefacenti in collegamento con elementi locali.

Destano, infine, perplessità taluni approcci tecnici al fenomeno mafioso: vanno segnalate – in proposito – un provvedimento che esclude la necessità di custodia cautelare per i responsabili di omicidio ed altri gravi fatti delittuosi solo per la distanza temporale tra il momento dell'esecuzione e quello dell'accertamento della responsabiltià nonché l'affermazione da parte del Procuratore della Repubblica di Padova circa l'impossibilità di ritenere responsabili del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. esponenti di spicco della mafia siciliana in quanto operanti i medesimi traffici svolti in Sicilia in contesto diverso.

Il Veneto, infatti, risulta particolarmente attraente in virtù del tessuto economico florido, della sua posizione e di talune carenze dimostrate nei mezzi di contrasto.

Dagli atti acquisiti dalla Commissione emergono alcuni episodi che meritano di essere citati, in quanto indici di un collegamento tra la criminalità organizzata operante nel Veneto e quella di altre regioni ovvero dei possibili interessi che quest'ultima ha nel Veneto.

Il primo episodio è quello relativo all'arresto, avvenuto in Caorle nel 1998, di Costantino Sarno, capo dell'omonimo clan camorristico. Le indagini hanno consentito di individuare, in provincia di Venezia, la presenza di una «cellula camorristica» (che ha favorito la latitanza di Sarno) interessata al riciclaggio di danaro di illecita provenienza nel commercio dei pellami. Nell'ambito del procedimento penale scaturito dalle suddette indagini sono state tratte in arresto sette persone imputate *ex* artt. 416-*bis* e 648-*ter* c.p. e sono stati altresì sottoposti a sequestro preventivo ben otto esercizi commerciali operanti nel settore del pellame e siti nella zona compresa tra Caorle e Bibione.

È stata segnalata anche una attività investigativa nella zona del Sandonatese nel settore edilizio che ha consentito di accertare situazioni di illegalità nell'assunzione di manodopera e alcuni attentati, a danno di cantieri o agenzie immobiliari, ricollegabili all'aggiudicazioni di lavori edili dal Sud.

Nel contesto in esame, assumono significativa rilevanza le indagini svolte nel bellunese in relazione ad alcuni pregiudicati pugliesi affiliati alla Sacra Corona Unita che, al fine di assicurarsi il controllo su ditte facenti capo a cittadini pugliesi, imponevano l'assunzione di operai i quali

---

[100] Cfr. p. 165.

percepivano stipendi senza, di fatto, lavorare e che erano incaricati di riscuotere il provento delle estorsioni.

Occorre, infine, citare una recente attività investigativa relativa ad estorsioni commesse in danno di imprenditori, titolari di esercizi commerciali e servizi collegati al turismo, nella zona di Cavallino Treporti. Le indagini hanno evidenziato penali responsabilità a carico di Massimiliano Schisano (già condannato in primo grado dal Tribunale di Napoli per associazione a delinquere di stampo mafioso ed estorsione in quanto ritenuto affiliato al clan «Lago» di Pianura) e Armando Zorzi (già imputato per l'omicidio del Sovrintendente della Polizia di Stato Antonio Lippiello avvenuto il 7 gennaio 2000).

Il Veneto, come già accennato in premessa, è una Regione particolarmente ricca. Un tale contesto economico costituisce senza dubbio un fertile terreno nel quale far confluire capitali provenienti da attività illecite onde consentirne il riciclaggio in attività legali.

In tale ottica appare interessante evidenziare alcuni elementi che potrebbero essere considerati spie di allarme di una attività di riciclaggio:

il proliferare di nuove imprese con aumento improvviso dei volumi di affari apparentemente svincolati da una logica imprenditoriale. Sotto tale profilo, interessante è notare che nella regione si registrano oltre 327.000 imprese attive, escluse quelle agricole, il che significa una media di impresa ogni 13,6 abitanti. Nella sola provincia di Venezia operano 70.437 aziende di cui 2.435 si occupano di intermediazione monetaria e finanziaria;

l'emersione di una nuova classe di imprenditori che, sebbene sprovvisti di esperienza, dispongono di consistenti finanziamenti spesso ottenuti attraverso canali diversi da quelli bancari;

l'aumento dei grandi magazzini, in particolare degli ipermercati, che si è rivelata imponente rispetto alla media nazionale (se si prende come parametro di riferimento il periodo 1992/2001 la percentuale di incremento è del 312 per cento rispetto ad una media nazionale del 92 per cento);

la crescita degli sportelli bancari pari a 105 unità, compresi quelli di istituti specializzati in risparmio gestito e leasing. Interessante è anche rilevare che gli istituti bancari operanti sul territorio regionale con almeno uno sportello sono 139 e che nella sola provincia di Venezia al 31.12.02 sono operanti 468 sportelli bancari.

All'attenzione della Commissione sono state, altresì, segnalate [101] alcune interessanti emergenze relative:

all'esistenza di imprese regolarmente costituite, operanti nel settore dell'*import/export* di merci varie (soprattutto mobilio), che formalmente risultano intestate a cittadini italiani ma di fatto sono riconducibili a per-

---

[101] Sulla base di indagini svolte dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza.

sonaggi appartenenti alla criminalità russa. Dalle indagini emergerebbe che attraverso tali ditte si riciclano i proventi di illecite attività consumate in altri paesi avvalendosi del seguente meccanismo. Attraverso le società, facenti capo ai soggetti di cui sopra, si acquistano beni destinati ad essere esportati all'estero (anche in territorio russo) provvedendo ai pagamenti delle transazioni tramite bonifici bancari o SWIFT provenienti da banche estere che, in buona parte dei casi, hanno sede in Paesi non collaborativi con la normativa GAFI. Con il sistema descritto le organizzazioni criminali investono danaro di illecita provenienza in acquisto di beni leciti ottenendo, non solo il vantaggio di far perdere le tracce della illecita provenienza dei capitali, ma, anche, quello dell'ulteriore guadagno dovuto alla vendita sul mercato interno dei beni legittimamente acquistati [102];

all'esistenza di imprese operanti nell'ambito della fornitura di servizi che effettuano trasferimento di denaro, da e per l'estero, sfruttando canali parabancari il che rende più difficile cogliere l'eventuale anomalia della transazione la quale presenta dei costi molto più alti rispetto ai tradizionali canali ordinari.

Per completare il panorama dei rapporti tra criminalità organizzata e attività produttive, occorre far menzione di un altro fenomeno riconducibile ad imprese regolarmente costituite ed operanti nel settore del lavoro per conto terzi. Si tratta di imprese (nella maggior parte dei casi di ditte individuali) gestite prevalentemente da cinesi e utilizzate dagli imprenditori italiani per ragioni di flessibilità produttiva. Il fenomeno desta allarme non solo per la mancata osservanza di qualsiasi norma di legge (igienico-sanitaria, di sicurezza, di tutela del lavoro ecc.) ma anche perché espressione di criminalità organizzata qualora si consideri:

che la manodopera impiegata presso tali ditte è clandestina, il che lascia presupporre che ci sia stato qualcuno che ha organizzato l'espatrio e l'ingresso in Italia dei clandestini;

---

[102] Particolarmente significativa è al riguardo l'operazione condotta dalla Guardia di Finanza denominata «East Money». Le indagini, finalizzate ad accertare la presenza di una attività di riciclaggio nella regione Veneto riferibile alla mafia russa, hanno consentito di accertare che diverse società italiane, tra le quali alcune localizzate nelle province di Venezia e Treviso, avevano intrattenuto diversi rapporti con società russe, cipriote e statunitensi, facenti capo a tale Minkovitch Ilia, appositamente costituite per riciclare danaro di illecita provenienza.

Dal suddetto procedimento è scaturito un altro filone di indagine che vede protagonista Takhtakhounov Alizman personaggio di spicco della criminalità organizzata russa che gestiva le sue attività muovendosi sul territorio nazionale (Milano, Roma, Venezia, Versilia). Le indagini hanno consentito di evidenziare la responsabilità del predetto nella frode sportiva perpetrata durante i giochi olimpici di Salt Lake City tanto è vero che le Autorità statunitensi, grazie alla cooperazione investigativa del G.I.C.O. di Venezia, in data 22 luglio 2002 hanno emesso un provvedimento restrittivo internazionale a carico di Takhtakhounov Alizman per i reati di associazione per delinquere, truffa e corruzione.

Le suddette indagini hanno inoltre evidenziato che il sodalizio delinquenziale in oggetto era dedito anche all'organizzazione di matrimoni di comodo (onde far ottenere la cittadinanza italiana a russi) e allo sfruttamento della prostituzione. La conclusione delle indagini ha consentito la denuncia di 95 persone per associazione a delinquere di stampo mafioso e riciclaggio.

i lavoranti vengono spostati da un laboratorio all'altro, quindi anche da una città all'altra, a secondo delle esigenze della produzione; il che presuppone che ci sia qualcuno che organizza tali spostamenti in quanto i clandestini spesso non parlano italiano, non conoscono i luoghi e sono sprovvisti di documenti.

Dalla documentazione acquisita e dalle audizioni effettuate non sono emersi, allo stato, elementi tali da far ritenere la riconducibilità al crimine organizzato di manifestazioni delittuose quali rapine ed estorsioni, ferme restando le osservazioni svolte nei paragrafi precedenti in relazione alle rapine in villa e alle estorsioni espressioni di criminalità organizzata di altre regioni.

Va, infine, segnalata l'attività dei «giostrai», dediti alla consumazione di rapine in danno di istituti bancari e/o uffici postali, i quali proprio per la loro condizione di nomadi sono in grado di effettuare facili e rapidi spostamenti che ne rendono difficile il controllo e l'identificazione.

Per quanto concerne l'usura, tutti gli operatori concordano nel dire che il fenomeno non è presente in modo significativo sul territorio regionale; il che sarebbe confermato dalla mancanza di significativi procedimenti penali in materia e dall'esiguità del numero delle istanze di accesso al fondo di solidarietà *ex* art. 14 della legge n. 108 del 1996.

Non sono stati segnalati alla Commissione utili elementi per ritenere una interferenza della criminalità organizzata nelle procedure di appalto. Sotto tale profilo è stato riferito che, in vista dell'impiego di consistenti finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche, si è cercato di adottare moduli operativi tali da monitorare la situazione e quindi evidenziare eventuali anomalie.

Vanno, infine, evidenziate alcune attività delinquenziali proprie del Veneto, più esattamente della città di Venezia:

il fenomeno degli «intromettitori»;
la pesca abusiva di mitili.

Gli «intromettitori» agiscono nella zona lagunare e sono prevalentemente motoscafisti abusivi, gondolieri, intermediari di agenzie di viaggio, portieri di albergo che grazie all'attività da essi svolta sono in grado di condizionare le scelte dei turisti indirizzandoli verso determinati alberghi, ristoranti, vetrerie, negozi. L'aspetto illegale dell'attività si manifesta attraverso forme di intimidazione, talora di estorsioni vere e proprie, in danno di personale di cooperative regolari onde assicurarsi il controllo dell'attività turistica. Le modalità di azione degli «intromettitori», l'estensione del fenomeno, il giro di affari che esso sottende inducono a ritenere il fenomeno come espressione di criminalità organizzata e ciò trova conferma anche nel fatto che alcuni soggetti sono stati tratti a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., anche se poi in sede dibattimentale non è stato riconosciuto il vincolo mafioso [103].

---

[103] Cosiddetta «operazione Caronte».

La pesca abusiva dei mitili è particolarmente diffusa nella laguna e nella zona di Chioggia. Tale attività presuppone una organizzazione alle spalle, capace di gestire le imbarcazioni (che materialmente provvedono alla pesca nelle zone non consentite) e la commercializzazione del pescato. In sede di audizione è stato evidenziato che gli introiti derivanti dalla pesca abusiva di mitili sono davvero notevoli, se si pensa che un solo «barchino» in una notte può realizzare con il suo pescato un utile di circa un milione di vecchie lire. La sussistenza di un volume di affari così alto induce a riflettere su un altro aspetto dello stesso cioè il reinvestimento, ovvero il riciclaggio, di tali proventi.

Il Casinò Municipale di Venezia anche per il passato, come dimostrano alcune grosse inchieste condotte negli anni ottanta, è stato oggetto di attenzione da parte della criminalità organizzata che ha visto prosperare i suoi interessi legati all'usura e all'esercizio abusivo dell'intermediazione finanziaria. Se si tiene conto che la Casinò s.p.a. fattura oggi circa 100 milioni di euro si comprenderà come l'interesse del crimine organizzato è ancora vivo. A conferma di quanto detto si richiama la pubblica denuncia fatta dall'*ex* amministratore delegato, prof. Corradini, circa le minacce subite, da lui e dai suoi familiari, da parte di esponenti della mafia siciliana interessata ad acquisire il controllo del Casinò di Malta, di proprietà della Vittoriosa Gaming Ltd il cui pacchetto di maggioranza era detenuto dalla Casinò s.p.a.. La vicenda attualmente è al vaglio sia della Magistratura ordinaria, per l'accertamento di fatti reato, che di quella contabile.

5.4 Emilia Romagna.

Nell'aprile 2003 il II e il VI Comitato della Commissione si sono recati in Rimini. Dalla relazione del Procuratore distrettuale di Bologna è emerso che la regione Emilia-Romagna, caratterizzata da una posizione geografica che la vede al centro dell'Europa, da una ricchezza economica in crescendo grazie all'espansione delle sue attività imprenditoriali e commerciali, risulta essere un territorio molto appetibile per le organizzazioni criminali, italiane e straniere, come la sua storia, passata e recente, ha dimostrato.

In Emilia-Romagna negli anni Ottanta e Novanta si era radicata una pericolosa presenza della 'Ndrangheta che aveva assunto un aspetto organizzativo stabile ed efficiente soprattutto nel settore del traffico delle sostanze stupefacenti e delle estorsioni. Accanto alla consolidata presenza nel Reggiano di gruppi criminali riconducibili alle cosche di Cutro, Isola Capo Rizzuto e Crotone, nel tempo, si sono registrate presenze anche nelle province di Piacenza e Parma attesa la loro contiguità con quelle della bassa Lombardia dove sono attivi elementi collegati alle cosche calabresi.

Sono state, inoltre, registrate presenze di soggetti riconducibili al clan dei casalesi, i quali si sono evidenziati prevalentemente per una serie di estorsioni perpetrate nel modenese.

Il Procuratore distrettuale, nel corso della sua audizione, ha escluso che il territorio della regione, sotto il profilo criminale, sia sotto il controllo di un'unica organizzazione delinquenziale [104].

L'attuale situazione viene definita «a macchia di leopardo», intendendo con tale espressione evidenziare la presenza di diversi gruppi criminali operanti sul territorio, prevalentemente nel settore del traffico degli stupefacenti, riconducibili sia alle classiche organizzazioni mafiose che alle emergenti di origine extracomunitaria, i quali operano in una sorta di «mercato aperto» senza «barriere mafiose», attesa la mancanza di un gruppo egemone.

Da tutti gli operatori viene segnalata la crescente e pericolosa operatività sul territorio di organizzazioni delinquenziali di origine straniera (albanese, nigeriana, cinese, russa).

L'attività investigativa condotta dalle forze dell'ordine e le conseguenti azioni giudiziarie hanno consentito di accertare la presenza sul territorio di nuove organizzazioni criminali di origine straniera particolarmente attive nel settore del traffico degli stupefacenti, dello sfruttamento della prostituzione, dell'immigrazione clandestina e del riciclaggio. A differenza di quanto avveniva in passato, questi emergenti gruppi criminali si presentano contraddistinti da efficienza ed organizzazione.

Le emergenze processuali inducono a ritenere che gli albanesi sono dediti prevalentemente al traffico degli stupefacenti (eroina e cocaina), del quale hanno il controllo lungo la costa adriatica [105], mentre le organizzazioni nigeriane sono maggiormente interessate alla commercializzazione delle c.d. droghe leggere [106].

Le indagini condotte nel Riminese confermerebbero il dato secondo il quale in Emilia-Romagna non vi sarebbero depositi di sostanze stupefacenti in quanto il territorio della Regione viene visto dalle organizzazioni, operanti in tale settore, come mercato di consumo, a differenza di quanto avviene ad esempio in Lombardia dove, oltre il consumo, vi è anche lo stoccaggio delle sostanze stupefacenti per il rifornimento delle varie piazze interessate.

La criminalità cinese esplica la sua attività nel settore dell'immigrazione clandestina di connazionali e a tale attività sono strettamente collegati la commissione di delitti, quali l'estorsione e il sequestro di persona.

---

[104] Il Procuratore Distrettuale nella sua relazione del 14.04.03 (pag. 9) scrive: «*Nonostante una pluridecennale presenza di uomini e di organizzazioni di chiara derivazione mafiosa, nessuna porzione del territorio può essere considerata controllata da una qualunque delle storiche organizzazioni mafiose come Cosa Nostra, la 'Ndrangheta o la Camorra che pure hanno operato, e continuano ad operare, con una molteplicità di attività delinquenziali*».

[105] Una recente indagine condotta dalla D.D.A. di Bologna ha evidenziato una organizzazione delinquenziale dedita al traffico di eroina e cocaina operante in tutta Italia ed in modo particolare nel riminese (cd. operazione «Ringhio»).

[106] Si segnala la cd. operazione «Scirocco» della Compagnia Carabinieri di Rimini sotto la direzione della D.D.A. di Bologna conclusasi con l'arresto di 74 persone e il sequestro di kg. 115 di sostanza stupefacente (hashish ed eroina).

Le indagini svolte in tale ambito hanno evidenziato che, da un lato, si assicura ai cittadini cinesi che vogliono venire in Italia un canale di immigrazione clandestino, previo pagamento di una somma di danaro quale prezzo del viaggio, e, dall'altro, una volta giunti in Italia si chiede loro il pagamento di un'ulteriore somma per ottenere la liberazione.

Dalle audizioni svolte in Rimini è altresì emerso un dato interessante costituito dall'interesse dei cinesi in alcune attività economiche come, ad esempio, la ristorazione; nel contempo si è evidenziato che tali ristoranti risultano scarsamente frequentati ingenerando, così, il dubbio che possano essere il frutto di una attività di riciclaggio.

Interessante è anche evidenziare il fenomeno del commercio abusivo svolto da nordafricani e cinesi

Il timore che la c.d. «mafia russa», a seguito dei noti eventi politici nella *ex* Unione Sovietica, potesse espandersi in un'area ricca come quella della provincia di Rimini ha indotto le competenti autorità a monitorare fin dall'inizio i flussi dei cittadini russi nel territorio di competenza. Proprio questa attività di controllo ha consentito di evidenziare il fenomeno degli *shopping tours*. Facoltosi cittadini russi, prevalentemente commercianti, giungevano in Rimini a bordo di voli charter dove acquistavano grandi quantità di merci, in genere abbigliamento, che spedivano nel paese di origine a bordo di grossi cargo ricavati da vecchi aerei militari dismessi e riattati al volo civile da trasporto. Il giro di danaro determinato da tale fenomeno indusse a ritenere che dietro di esso potesse celarsi una forma di riciclaggio di capitali di illecita provenienza. In tale contesto si inquadrano alcune attività investigative che hanno evidenziato la presenza nel territorio italiano della mafia russa e che hanno interessato anche la provincia di Rimini [107].

Secondo quanto riferito, attualmente il fenomeno dello *shopping tours* sarebbe in netto calo per motivi diversi: diversificazione dei mercati di approvvigionamento, maggiori controlli doganali effettuati dalle autorità estere, forte diminuzione del potere di acquisto del rublo, concorrenza commerciale esercitata dallo scalo aeroportuale di Forlì che ha assorbito buona parte del traffico passeggeri e merci dell'aeroporto di Rimini.

Nel corso delle audizioni effettuate a Rimini è stata evidenziata anche un'attività estorsiva posta in essere nei confronti di audiolesi di origine russa da parte di connazionali, anch'essi audiolesi, finalizzata ad ottenere il pagamento di un «pizzo» su i proventi della vendita abusiva esercitata sulle spiagge. Gli accertamenti svolti dagli organi investigativi avrebbero individuato una organizzazione il cui vertice sarebbe in Milano.

Per completare il quadro relativo alla criminalità russa operante nel Riminese va evidenziato quanto è emerso dalle indagini coordinate dalla D.D.A. di Bologna in merito ad una organizzazione delinquenziale «inalizzata al riciclaggio di danaro di provenienza illecita e al reimpiego dello

---

[107] A tal riguardo si richiama la c.d. operazione «Girasole» relativa ad una associazione di stampo mafioso nel cui contesto furono emesse dall'autorità giudiziaria 89 ordinanze di custodia cautelare di cui sei eseguite in provincia di Rimini.

stesso con l'aggravante di aver commesso tali fatti, in Rimini e altre località Italiane, al fine di agevolare l'attività di associazioni di tipo mafioso composte da persone di etnia russa operanti in Russia, nei Paesi dell'ex URSS e altrove». Le indagini, condotte in collaborazione con le autorità giudiziarie francese, tedesca e svizzera, hanno consentito di accertare che istituti di credito russi convogliavano ingenti somme di danaro proveniente da una serie di attività illecite (frodi fiscali, contrabbando, corruzione, evasione di imposte sui redditi, evasione di dazi doganali) sui conti di due ben individuate società (accesi presso una banca statunitense) che provvedevano a trasferire tali somme su altri conti facenti capo a società, o persone, residenti in diversi Paesi, tra cui l'Italia.

5.5 La criminalità organizzata e la Repubblica di San Marino.

La legislazione fiscale della Repubblica di San Marino, paese non rientrante nell'Unione Europea, consente l'effettuazione di «triangolazioni» commerciali che spesso sono finalizzate ad evadere le imposte italiane ma talora possono anche essere utilizzate per una attività di riciclaggio, come evidenziato da una inchiesta condotta dalla D.D.A. di Bologna. Le indagini hanno, infatti, evidenziato un sistema organizzato di truffe ed evasioni fiscali che vedeva coinvolto, tra i principali ideatori, un personaggio in stretti rapporti di affari con soggetti e aziende che, in base alle emergenze di altre inchieste giudiziarie, sarebbero state utilizzate da una organizzazione di stampo camorristico per il riciclaggio di danaro provento di illeciti attività.

Il sistema di frode veniva attuato attraverso i seguenti passaggi:

- i Centri di Distribuzione effettuavano esportazioni di beni verso società aventi sede nella Repubblica di S. Marino;
- le suddette società rivendevano in Italia la stessa merce a società di comodo (c.d. cartiere/primo filtro), che acquistavano cartolarmente la merce rivendendola ad un prezzo inferiore ad altre società (di secondo filtro);
- i beni ceduti cartolarmente dalla prima società filtro, nel passaggio alle altre società filtro, subivano un lieve rincaro per essere, alla fine, riacquistati dagli stessi Centri di Distribuzione ad un prezzo inferiore rispetto a quello iniziale di fornitura.

Il descritto meccanismo consentiva ai Centri di Distribuzione di:

- beneficiare di un credito I.V.A. a seguito dell'esportazione «di comodo» nei confronti delle società sammarinesi;
- riacquistare merce già venduta (grazie all'esportazione) ad un costo inferiore rispetto a quello di mercato, con la conseguenza di rimetterla sul mercato ad un prezzo concorrenziale.

In tale meccanismo le società «filtro» erano destinate a scomparire in breve tempo, al fine di evitare controlli tributari attesa la loro forte esposizione debitoria per l'I.V.A.

5.6 Collegamenti con la criminalità organizzata di altre regioni.

Sotto tale profilo è stata segnalata in Poggio Berni e Torriani la presenza di appartenenti alla «Famiglia Moro», legata alla criminalità barbaricina, dedita al traffico di droga e di armi nonché ai sequestri di persona a scopo di estorsione (di recente implicata anche nel sequestro Soffiantini). Allo stato non vengono segnalate attività delittuose riconducibili a tali soggetti, anche se si manifesta una certa preoccupazione per l'imminente ritorno in libertà di alcuni esponenti di spicco del clan.

Ulteriore gruppo criminale presente nell'area di interesse è quello facente capo al clan Vrenna-Pompeo affiliato alla 'Ndrangheta. Recenti indagini hanno evidenziato il coinvolgimento di questa famiglia nella gestione del gioco d'azzardo clandestino. In particolare, un soggetto di origine calabrese, da tempo domiciliato in Rimini, è risultato essere, oltre che gestore di diverse bische clandestine, uomo di fiducia della «famiglia» con il compito di riscuotere i crediti dai giocatori perdenti, talora facendo ricorso a metodi estorsivi, nonché alla riscossione di tangenti sugli introiti delle bische presenti nel territorio regionale.

La particolare offerta di alloggi nel Riminese, e nella riviera romagnola in genere, permette talora collegamenti con la criminalità organizzata di altre regioni, divenendo favorevole nascondiglio per i latitanti, come testimoniano la cattura di Giancarlo Sarno, affiliato al clan camorristico dei Casalesi, e di Maurizio Basco, anch'egli legato alla criminalità campana.

La realtà economica della provincia di Rimini è contraddistinta da una considerevole ricchezza dovuta all'attività turistica e all'indotto che essa comporta, per cui è apparso doveroso verificare se in tale contesto fossero, o meno, presenti infiltrazioni mafiose.

Il sopralluogo effettuato dal II e dal VI Comitato della Commissione ha dovuto prendere atto di quanto dichiarato dai locali operatori economici i quali hanno escluso, anche se con toni diversi, un interesse di organizzazioni mafiose sia nell'aggiudicazione di appalti che nella gestione delle varie attività economiche.

Un segnale di allarme è stato lanciato dal presidente della Provincia, il quale ha evidenziato il sospetto di investimenti non trasparenti nel settore dell'acquisto di colonie e alberghi, mentre da altri è stata evidenziata la presenza di aziende del Sud che si propongono per investimenti sul territorio e delle quali non si comprende bene l'origine dei capitali.

5.7 Considerazioni e approfondimenti.

Nelle regioni oggetto di inchiesta non sono stati riscontrati quegli elementi caratterizzanti le zone tradizionalmente a rischio: controllo del territorio, condizionamento delle attività economiche, acquisizione di appalti, commissione di delitti al fine di consentire all'organizzazione criminale il mantenimento del proprio predominio e il perseguimento dei fini illeciti;

si è potuta, però, constatare una serie di elementi che ad una prima valutazione parrebbero prospettare il pericolo di una infiltrazione mafiosa.

Gli elementi di giudizio acquisiti evidenziano, nelle zone in esame, accanto alla delinquenza comune, una presenza criminale organizzata variegata e composita [108] che, pur collegandosi in diversi casi alle associazioni di tipo mafioso tradizionali, presenta connotazioni proprie [109]. Accanto a questa criminalità si colloca, e questo è un segno dei tempi, una nuova forma di criminalità, quella delle cosiddette «nuove mafie», che presenta caratteristiche proprie a seconda anche dell'etnia di cui è espressione.

La coesistenza di molteplici gruppi, espressione di diversa forma di criminalità organizzata, in regioni molto ricche e quindi in grado di soddisfare, quanto meno per ora, i bisogni di tutti impone ai gruppi stessi una sorta di coabitazione di fatto [110], ovvero, alleanze [111] che sarebbero impensabili nelle zone di origine di quei gruppi che si rifanno alla criminalità mafiosa attesa la necessità di mantenere il controllo del territorio.

La descritta situazione potrebbe trovare spiegazione nel fatto che le organizzazioni delinquenziali (collegate a quelle di stampo mafioso) operanti nelle zone in esame, non potendo imporre il controllo sul territorio e quanto ne consegue) atteso il diverso contesto socio-economico, hanno adeguato alla diversa situazione ambientale la loro strategia finalizzata, da un lato, alla commissione di reati, prevalentemente traffico di stupefacenti, per l'incremento del patrimonio criminale e, dall'altro, a sfruttare le possibilità che queste regioni, economicamente floride, offrono per un eventuale riciclaggio degli illeciti profitti e/o per il ricovero dei latitanti.

I gruppi criminali, espressione delle cosiddette «nuove mafie», come già accennato, presentano caratteristiche diverse a seconda delle etnie di appartenenza e delle finalità perseguite. Gli albanesi, ad esempio, sono dediti prevalentemente al traffico di stupefacenti e allo sfruttamento della prostituzione e sono caratterizzati dal ricorso alla violenza, mentre i russi prediligono dedicarsi al riciclaggio, i cinesi, invece, si occupano di immigrazione clandestina e sfruttamento di manodopera in nero.

Dalle audizioni è emersa la difficoltà in alcuni casi di inquadrare, sotto il profilo tecnico-giuridico, le condotte poste in essere dai vari gruppi criminali, di cui si è detto, nella fattispecie di cui all'art. 416-*bis* c.p. pur trovandosi di fronte ad organizzazioni che fanno ricorso alla forza di intimidazione nascente dal vincolo associativo, a causa di una interpretazione formalista e restrittiva della norma. Il dato offerto appare meritevole di riflessione.

La dimostrazione probatoria della fattispecie prevista dall'art. 416-*bis* c.p., si è sostenuto, diviene ulteriormente difficile quando la si rapporta all'attività posta in essere da un gruppo che, per quanto collegato alla cri-

---

[108] Vedi quanto detto nei capitoli relativi alle singole aree.
[109] Vedi, ad esempio, quanto detto nel capitolo relativo al Piemonte.
[110] Vedi in Emilia-Romagna.
[111] Vedi in Piemonte.

minalità mafiosa tradizionale (con la quale, quindi, condivide la cultura del vincolo e la realizzazione dei fini) gode, sotto il profilo operativo, di una propria autonomia nei termini di cui si è detto. Il ricorso in questi casi, quale scelta processuale alternativa, alla contestazione della fattispecie di cui all'art. 416 c.p. appare inadeguata attesa la natura delle condotte poste in essere.

Le considerazioni svolte valgono anche in relazione alle condotte riferibili alle organizzazioni delinquenziali definite come «nuove mafie», dove spesso si assiste all'esercizio della violenza quale strumento di coesione del gruppo e di intimidazione interna e esterna.

Alla luce di quanto detto sarebbe, quindi, opportuna una riflessione in merito all'art. 416-*bis* c.p., in riferimento anche all'art. 416 c.p., finalizzata ad un ripensamento delle condotte previste onde attuare un adeguamento normativo in funzione della mutata realtà criminale ed evitare, mediante il dato normativo esplicito, approcci tecnici eccessivamente formali ed inadeguati da parte dei magistrati.

Nel corso delle audizioni si è fatto rilevare una scarsa affluenza di segnalazioni sospette, per cui sarebbe opportuno verificare il dato non solo sotto un profilo numerico ma, anche, della sua congruità in relazione all'area economica presa in considerazione.

Da diverse parti è stato evidenziato il problema dell'esecuzione delle intercettazioni telefoniche e dei relativi costi. Si è, infatti, detto che le intercettazioni telefoniche e ambientali, costituendo un valido strumento per la ricerca della prova, sono utilizzate di frequente; il che comporta notevoli costi dovuti alle spese di noleggio della strumentazione, necessaria per la loro esecuzione, presso ditte specializzate (in un caso si è parlato di una spesa annua pari a otto miliardi di vecchie lire). Tanto premesso, sarebbe opportuno, una volta verificati i costi delle intercettazioni, valutare se non sia economicamente più conveniente dotare gli uffici di Procura della necessaria strumentazione. Si evidenzia che, al di la del risparmio per le casse dello Stato, ci sarebbe anche una maggiore segretezza delle indagini, soprattutto per quelle su utenze mobili ovvero tramite GPS.

Nel Veneto si sono registrate numerose rapine in ville poste in essere prevalentemente da albanesi. Considerato che lo stesso fenomeno è stato registrato nella confinante regione lombarda, dovrà esserne approfondita la conoscenza al fine di verificare se espressione di criminalità organizzata, attesa l'identità del *modus operandi*, l'etnia dei rapinatori e la scelta degli obiettivi.

Nelle regioni visitate si è potuto constatare, ad eccezione della Val d'Aosta, un consistente traffico di sostante stupefacenti. Un approfondimento sulle rotte del traffico sarà sicuramente utile al fine di meglio comprendere la portata del fenomeno e se l'area interessata è di transito o di consumo ovvero di entrambi. Tutti questi elementi contribuirebbero, inoltre, a meglio definire il tipo di criminalità che gestisce il traffico. In tale ottica sarebbe, ad esempio, importante capire perché in Veneto nella zona Jesolo-San Donà si concentrano buona parte dei traffici di sostanze stupefacenti

Il fenomeno dell'immigrazione clandestina risulta presente, in misura variabile, in tutte le aree esaminate.

Si evidenzia la sperimentazione in atto nel Veneto di un progetto investigativo denominato «Panda» al fine di contrastare in modo organico l'immigrazione clandestina cinese. Questa iniziativa fa riflettere sulla necessità di una conoscenza più approfondita del fenomeno per cui sarà opportuna un'analisi dei flussi migratori, l'estrapolazione di dati omogenei, una mappatura delle presenze anche al fine di verificare il rapporto tra immigrazione clandestina e criminalità organizzata.

La creazione di un modulo investigativo, che tenga conto delle acquisizioni evidenziate, consentirebbe di ottenere più proficui risultati nell'attività di contrasto. Sotto tale profilo si pensi, ad esempio, all'adozione di un archivio informatico nel quale far confluire tutti i dati relativi ai procedimenti in tema di immigrazione clandestina, segnalare l'eccessivo e inspiegabile consumo energetico in una determinata zona in quanto possibile indice della presenza di un laboratorio clandestino. Sarebbe, infine, auspicabile una valorizzazione del progetto del Ministero della Giustizia relativo al «traffico di migranti» .

Dai lavori della Commissione emergono dei collegamenti tra Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia che meriteranno un approfondimento conoscitivo.

Nella relazione del Procuratore Distrettuale di Bologna, infatti, si legge: «La 'Ndrangheta [...] alla consolidata presenza nel reggiano [...] è venuta ad aggiungersi una qualche attività nelle province di Parma e Piacenza, i cui territori sono contigui alle province della bassa Lombardia nella quale sono attive, come noto, cosche calabresi» e più avanti: «i grandi depositi continuano ad essere collocati fuori dalla regione. Milano e la Lombardia sono i luoghi principali dove reperire lo stupefacente».

Nel corso delle audizioni effettuate a Rimini è stata, inoltre, evidenziata l'esistenza di una organizzazione, avente il vertice in Milano, che imporrebbe il «pizzo» ad audiolesi di origine russa sui proventi della vendita abusiva esercitata sulle spiagge.

L'argomento, attesa la sua importanza, merita uno spazio di approfondimento anche perché dagli accertamenti svolti dalla Commissione sono emersi spunti meritevoli di sviluppo:

- il sospetto di investimenti non trasparenti nel settore dell'acquisto di colonie e alberghi in provincia di Rimini;
- le «triangolazioni» con la Repubblica di San Marino;
- l'offerta di investimenti, in provincia di Rimini, fatta da aziende del Sud delle quali non si comprende bene l'origine dei capitali;
- la notizia secondo la quale in Torino vi sarebbe stata una attività di riciclaggio posta in essere da immigrati e concretizzatasi in una massiccia acquisizione di attività commerciali;
- il Casinò di Saint Vincent;
- le dinamiche dei gruppi criminali russi.

Manca, allo stato, un quadro chiaro circa l'utilizzo del sequestro dei beni nella attività di contrasto alla criminalità organizzata. Sarà, quindi, importante verificare l'applicazione delle misure di prevenzione sia da un punto di vista numerico sia sotto il profilo dei risultati pratici ottenuti nell'azione di contrasto. Sarà opportuno, inoltre, procedere anche ad una riflessione sulle misure di prevenzione per renderle più aderenti alle mutata realtà economica. La disciplina delle misure di prevenzione prevede, infatti, strumenti di natura ablativa (sequestro, confisca) che non incidono sulle nuove forme di investimenti cui ricorre il crimine organizzato (ad esempio: partecipazioni societarie, azioni).

Nel corso dei lavori svolti in Rimini si è fatto cenno al fenomeno delinquenziale del gioco d'azzardo. L'argomento appare di interesse e meritevole di approfondimento, in considerazione del fatto che il gioco d'azzardo ben può rappresentare un canale di riciclaggio di danaro «sporco».

Anche in Piemonte (a Torino per la precisione) si è evidenziato il fenomeno del gioco di azzardo collegato ai c.d. videopoker e alle estorsioni poste in essere nei confronti degli esercizi commerciali per indurli ad installare le macchinette. Si è, inoltre, evidenziato come il gioco d'azzardo collegato ai videogiochi possa costituire la nuova alternativa alle vecchie bische clandestine. La valenza criminale del fenomeno richiede un approfondimento nell'ottica dei possibili collegamenti con la delinquenza organizzata.

Dai lavori è emerso che nel Riminese i cinesi e i nordafricani sarebbero dediti al commercio abusivo. Il dato andrebbe sviluppato, in quanto l'esercizio di questa attività induce a ritenere la sussistenza di una struttura organizzata che provvede al reperimento della merce da vendere (CD contraffatti, borse con marchi contraffatti, oggetti vari, piccoli apparecchi elettronici, ecc.) e a una catena di distribuzione. L'approvvigionamento dei beni da destinare, tramite gli immigrati alla vendita al minuto, presuppone la disponibilità di capitali. Va altresì evidenziato che la falsificazione dei CD, come quella dei marchi apposti su merce varia, a loro volta, richiedono una struttura organizzata alle spalle. Da quanto detto emerge, pertanto, l'opportunità di un approfondimento del fenomeno per valutarne l'esatta portata.

CAPITOLO 3

La criminalità organizzata transnazionale

1. Organizzazioni criminali straniere.

La globalizzazione della economia, le grandi migrazioni e l'oggettiva transnazionalità dei traffici illeciti influiscono direttamente sulla progressiva infiltrazione di criminali stranieri nel territorio nazionale.

L'importanza assunta da talune forme di criminalità allogena è tale da avere completamente modificato, nell'arco temporale di pochi anni, determinati scenari: basti pensare, ad esempio, al prepotente inserimento dei clan albanesi nel traffico internazionale degli stupefacenti, che sta offrendo nuove e significative possibilità operative e logistiche alle rotte di penetrazione delle droghe in Europa.

Tuttavia, la Commissione, come si vedrà, ha inteso puntualizzare l'importanza del corretto uso semantico della parola «*mafia*», specie se riportata a fenomeni di criminalità straniera non riferibili alle tipologie classiche autoctone: in taluni casi, quali l'analisi dei gruppi criminali nigeriani, si è preferito parlare di situazioni «*mafiogene*», riguardo alle condotte criminali in esame, che sembrano consistere in una *zona grigia* di confine, ai limiti di quel complesso integrato di comportamenti previsto e punito dall'art. 416-*bis* c.p.

Questa cautela è specificatamente collegata sia all'intento di non svilire il concetto giuridico di «*mafiosità*», sia alle risultanze investigative e processuali emerse su tali contesti, che pongono in evidenza un dato numerico estremamente basso di soggetti arrestati o denunciati per associazione di tipo mafioso; mentre sono assai più significativi gli indicatori statistici relativi ad analoghi provvedimenti in ordine ad associazioni per delinquere di altra natura.

È comunque evidente che tutti questi ambienti tendono ad essere caratterizzati da dinamiche evolutive costanti, nelle quali si inseriscono fattori diversificati, dipendenti non solamente dagli equilibri criminali interni ed esterni ma anche dalla mutevolezza della situazione geopolitica in generale: non si deve, infatti, dimenticare che le categorie interpretative della globalizzazione, sulle quali, peraltro, non esiste una dottrina certa e comune, si applicano non solo alla sfera sociopolitica normale ma anche, forse in misura maggiore, a quella deviante.

In questo senso, eventi anche geograficamente lontani e apparentemente trascurabili possono determinare influssi evolutivi di livello significativo nello scenario della criminalità di matrice straniera che opera in Ita-

lia, andando anche ad incidere sulle sinergie esistenti con le mafie autoctone [1].

Attesa l'importanza del controllo legale dei flussi migratori, che costituiscono la grande problematica dei nostri tempi, deve essere riservata un'attenta valutazione a diverse tipologie di segnali di allarme, che provengono non solo da eventi criminosi sul territorio ma anche dall'analisi di taluni fattori di crisi internazionale.

Non è infatti possibile, ad esempio, comprendere il narcotraffico di cocaina se non si possiede un'adeguata conoscenza della situazione interna colombiana, così come rimane difficile analizzare i fattori di mutamento delle rotte dell'eroina senza un preciso quadro di riferimento sugli assetti dei paesi balcanici e della Turchia.

Ad un successivo livello, anche le presenze criminali straniere in Italia devono andare soggette ad un'analisi, che non si limiti allo studio dei comportamenti delittuosi o comunque devianti ma si sforzi di percepire gli elementi dell'eventuale radicamento di tali fenomeni nel contesto sociale ed anche economico mediante uno studio integrato di indicatori diversificati di ordine demoscopico e finanziario.

La Commissione, attraverso gli autorevoli contributi raccolti nei suoi lavori [2], rileva l'esistenza di storiche vischiosità nella elaborazione rapida e nell'integrazione dei dati riferibili ai fenomeni più significativi della criminalità e raccomanda che venga attuato rapidamente, nel rispetto delle linee guida programmatiche espresse [3], un indirizzo virtuoso, tendente alla cooperazione reale e costante delle diverse sorgenti informative, rimuovendo le aree di sovrapposizione e sfruttando come leva abilitante le moderne architetture informatiche di integrazione dei servizi.

A questa più completa ed omogenea griglia informativa si dovrebbe poi aggiungere il filtro valutativo del patrimonio investigativo delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria, patrimonio che, anche per quanto riguarda fatti non più coperti da segreto, non sempre è risultato, nelle audizioni e negli esami documentali compiuti dalla Commissione, omogeneo e condiviso; con il rischio di disperdere spunti analitici di non poco momento, ai fini della pianificazione di una azione integrata di contrasto.

È, infatti, necessario uscire dalla logica delle monografie «storiche» [4] sui fenomeni criminali, che risentono di pesante staticità nel cangiante quadro degli eventi, per approdare alla logica dell'*assessment*, cioè della più aderente produzione di quadri di interpretazione dinamici correlati

---

[1] Si pensi, ad esempio, all'influenza strategica dell'economia afgana, in rapporto con la produzione di papavero da oppio e, quindi, sul mercato della morfina base.

[2] Nello specifico, si rimanda alle considerazioni di rilievo sulle statistiche criminali, espresse dal Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

[3] Ministro per l'innovazione e le tecnologie, *Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella Legislatura*, Roma, giugno 2002.

[4] Il patrimonio storico è inestimabile sotto il profilo della cultura analitica di fondo, ma non può sostituire la percezione del fenomeno nella sua pregnante attualità.

in modo aderente alla mutevolezza delle informazioni di base e più funzionali rispetto alle necessità decisionali.

Infine, si fa presente che nella parte dedicata allo studio del riciclaggio viene espressa la classica differenziazione concettuale tra *criminalità internazionale*, identificata dalla mera diffusione di proprie articolazioni in paesi diversi dalla madre patria, e *criminalità transnazionale*, contraddistinta dalla ricerca di sinergie operative con realtà similari in terra straniera, al fine di meglio supportare le complesse fasi che intervengono nella realizzazione dei traffici criminosi, specie in riferimento alle attività economiche e logistiche soggiacenti e, elemento assolutamente non trascurabile, alla capacità di sfruttare le smagliature delle differenti legislazioni vigenti negli Stati attraversati dai traffici stessi.

La Direzione Investigativa Antimafia, a questo proposito, introduce una interessante categorizzazione, che incide anche sulle possibilità operative di contrasto:

«Le organizzazioni criminali straniere possono risentire maggiormente dell'estrazione criminale di origine, mantenendo quasi intatte le regole vigenti nei Paesi dai quali provengono, come ad esempio la cinese e la nigeriana, oppure possono più facilmente adattarsi alle nuove situazioni, interagendo, a vario titolo, con i sodalizi criminali autoctoni. In tal modo si hanno, rispettivamente, comparti criminali di matrice straniera:

"**chiusi**", diffidenti verso l'esterno e, quindi, difficilmente permeabili dall'attività di contrasto, con un elevato grado di pericolosità sociale per un consistente aumento delle loro attività illecite che, col tempo, iniziano necessariamente a manifestarsi al di fuori del loro circoscritto mondo, con effetti sempre meno secondari soprattutto nei settori economico-sociali....

"**aperti**" più visibili e meno pericolosi in quanto, più permeabili all'attività di contrasto, sono sufficientemente noti. Si citano, in particolare, quelli di etnia albanese, russa e maghrebina».

La Commissione ha ritenuto importante, come già accennato, estendere la sua attenzione anche ai fenomeni di criminalità organizzata collegati alle «mafie estere» e alla internazionalizzazione dei nostri sodalizi criminali. Per questo motivo ha istituito, nel suo ambito, il VI Comitato sui «processi di internazionalizzazione della criminalità organizzata, sui traffici internazionali e rapporti con le mafie estere e loro insediamento sul territorio Nazionale».

Il VI Comitato di lavoro, pertanto, sta riservando particolare attenzione all'analisi della presenza e dell'infiltrazione, su tutto il territorio nazionale, delle organizzazioni criminali internazionali, ritenendo indispensabile delineare compiutamente i nuovi scenari per pervenire a risposte concrete di carattere legislativo ed operativo. I primi approfondimenti hanno evidenziato le diversità degli ordinamenti giuridici, la difficoltà di coordinamento investigativo tra le varie polizie, la minore sensibilità posta in essere da alcuni Stati nell'affrontare il fenomeno. In termini generali è apparsa evidente la

necessità di puntare ad una azione uniforme in quanto il problema non è solo italiano, ma comune in tutti i Paesi dell'Europa Occidentale. Gli enormi flussi di investimenti di denaro sporco e l'insediamento sempre crescente della nuova criminalità sul territorio rappresentano una concreta minaccia per il nostro Paese e comportano danni estremamente rilevanti per l'economia. Obiettivo della Commissione è quello di fornire una chiara ed aggiornata rappresentazione del fenomeno nella convinzione che solo l'impegno congiunto di tutte le componenti politiche, amministrative e sociali possa evitare che disoccupazione, illegalità diffusa, emarginazione, sfiducia nelle istituzioni favoriscano l'evoluzione delle «*nuove mafie*» e diventino terreno fertile per il loro radicamento.

Il lavoro, tenendo presenti le indicazioni di massima e il fine prefissato, è stato impostato in due fasi:

indagare sul fenomeno partendo dai sodalizi che, in questo momento, generano maggior preoccupazione – *mafya russa e cinese* –, quindi analizzare le altre realtà, *albanese, nigeriana, romena*;

valutare complessivamente la situazione per definire quale siano le iniziative da intraprendere o da proporre per contrastare efficacemente un fenomeno criminale che la globalizzazione ha acuito.

I primi elementi conoscitivi sono stati raccolti attraverso le audizioni del:

- dott. Lucio di Pietro, magistrato referente della D.N.A. per la «*cooperazione internazionale e le nuove mafie*»;
- dott. Luigi de Ficchy della D.N.A.;
- dott.ssa Morena Plazzi della D.D.A. di Bologna;
- dott. Francesco Saverio Pavone della D.D.A. di Venezia;
- colonnello Alberto Mosca capo ufficio Criminalità Organizzata del Comando Generale dei Carabinieri;
- dott. Alberto Intini, direttore di Divisione del Servizio di Cooperazione Internazionale;
- dott. Francesco De Cicco, funzionario del Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato,
- nonché richiedendo, a tutti gli organismi investigativi e giudiziari, relazioni specifiche e dettagliate sulle organizzazioni criminali internazionali.

Dai significativi dati finora acquisiti è possibile affermare che, in termini necessariamente generali, In Italia si sono insediate stabilmente, comportandosi in modo sempre più aggressivo, le più importanti organizzazioni criminali straniere dedite, oltre ai reati abitualmente perpetrati quali lo sfruttamento della prostituzione, l'immigrazione clandestina, il lavoro nero, a diverse fattispecie criminose, alcune comuni a tutti i gruppi (traffico di sostanze stupefacenti e di armi, riciclaggio di proventi illeciti) ed altre tipiche della mafia cinese commesse all'interno della loro comunità in danno di operatori o imprenditori commerciali, come sequestri di persona ed estorsioni.

Rilevanti sono, inoltre, i danni economici che l'afflusso di una smisurata disponibilità di capitali, dalle incerte origini, può apportare all'intero sistema commerciale, finanziario ed industriale. A questo proposito è opportuno segnalare il massiccio traffico *import-export* che viene effettuato da cittadini russi ed ucraini, i quali arrivano settimanalmente negli aeroporti della costiera adriatica, con voli di linea, per rifornirsi di cospicue quantità di merci, di vario tipo, puntualmente pagate in contanti. Questa è una delle varie forme di riciclaggio del denaro sporco utilizzate dalle organizzazioni criminali russe, che dispongono di enormi risorse finanziarie. Dovranno, inoltre, essere attentamente analizzate le intermediazioni intercorse per gli acquisti di complessi alberghieri, principalmente nella provincia di Ascoli Piceno, nonché i contatti che imprenditori russi hanno con aziende italiane della media e grande distribuzione, come è stato segnalato dai diversi organismi di polizia e dalla D.N.A. La gestione di ingenti risorse economiche illecite consente ai gruppi mafiosi di rigenerare costantemente le proprie disponibilità, estendendo così il potere in contesti internazionali sempre più vasti.

Di fronte ad una incontrollata espansione è imprescindibile contrapporre una conoscenza approfondita delle fenomenologie. Le nuove mafie richiedono un approccio complesso derivante dalla difformità dei connotati strutturali e funzionali che le stesse assumono nel nostro Paese rispetto a quelli che le caratterizzano nelle terre d'origine. È innegabile, valutando i dati emersi dalle attività di indagine e dalle inchieste della magistratura, che i motivi di questa diversità siano da attribuire allo scopo per cui i gruppi criminali sono venuti nel nostro Paese, alla conformazione del territorio e dell'ambiente sociale, alle normative in vigore, all'influenza delle organizzazioni criminali locali, ai circuiti finanziari con i quali vengono in contatto.

La conoscenza approfondita della struttura e delle finalità che le organizzazioni criminali si prefiggono non può quindi che agevolare l'azione di contrasto della criminalità multietnica, che ha ormai stabili e significativi insediamenti operativi [5].

Dall'insieme dei documenti acquisiti e delle audizioni è stato possibile:

- delineare un primo profilo delle organizzazioni criminali cinesi e russe;
- evidenziare quali siano i settori economici e le regioni italiane più a rischio;
- impostare, considerati i pochi progetti ed iniziative di collaborazione internazionale attualmente esistenti, un piano di lavoro per individuare vie da percorrere e proposte da formulare al fine di ottenere

---

[5] Indagini condotte negli ultimi anni hanno confermato che i sodalizi delinquenziali esteri hanno guadagnato spazi d'azione, divenendo gestori in proprio di traffici illeciti di varia natura, e si sono svincolati dalle originarie posizioni di subalternità dalle associazioni mafiose italiane.

un'azione di contrasto che sia, almeno negli aspetti più salienti, comune tra i vari Paesi.

Quanto di seguito riportato non è altro che il compendio delle relazioni presentate dalle forze dell'ordine e dall'autorità giudiziaria nonché delle audizioni. La Commissione, in proposito, si riserva di dedicare particolare attenzione alla verifica di quanto acquisito, avendo anche cura di seguire costantemente l'evoluzione del fenomeno per i riflessi che lo stesso potrebbe avere sul tessuto economico e sociale italiano.

2. Le organizzazioni criminali cinesi.

I primi arrivi di cittadini cinesi in Italia risalgono al periodo della Seconda Guerra Mondiale quando un ristretto numero di esuli, prevalentemente provenienti dalla regione dello Zhejiang, si stabilì nel centro nord della penisola. Questi gruppi originari si stabilirono prevalentemente nelle città di Milano e Roma, dove aprirono i primi ristoranti cinesi. La presenza numerica, ammontante a poche decine in tutta Italia, non mutò fino alla metà degli anni Ottanta. Con l'apertura della Cina verso l'occidente a seguito dei fatti di Piazza Tien'anmen e con le «sanatorie» degli anni 1987, 1990 e 1996, il numero delle presenze ha subìto una crescita esponenziale tanto da rappresentare, oggi, un problema non indifferente.

Le organizzazioni criminali cinesi hanno favorito l'ingresso illegale in Italia di loro concittadini, gestendo l'intero movimento migratorio verso l'Europa. La comunità cinese, sempre più grande, ha occupato interi quartieri, nei quali ha aperto esercizi commerciali e laboratori artigianali di confezioni di abbigliamento e pellame. Il basso costo della manodopera, quasi totalmente di provenienza clandestina, ha permesso di praticare prezzi pari al 10 per cento di quelli richiesti dalle omologhe ditte italiane che, pertanto, non sono riuscite a reggere la concorrenza.

La quasi totalità della comunità cinese presente in Italia proviene dalla regione dello Zhejiang che è situata a sud di Shanghai e si affaccia sul Mar Giallo. In questa regione abitano circa quaranta milioni di persone e si individuano due diverse realtà:

- una più ricca, costituita dalle popolazioni che vivono lungo la costa;
- un'altra poverissima, costituita dagli abitanti che vivono nell'entroterra.

È dalle province dell'entroterra, e particolarmente dalla città di Yuyu, che proviene la maggior parte degli immigrati destinati alla manovalanza mentre da Wenzhou, città che si trova sul mare, arriva la maggioranza dei soggetti che entrano a far parte dei gruppi criminali.

In Italia la maggioranza della comunità cinese è composta da cittadini provenienti dalla Repubblica Popolare Cinese. Venti volte più piccola è la comunità di cittadini provenienti dalla Cina Nazionalista (Taiwan) e quasi inesistenti le comunità provenienti da Hong Kong e da Macao. Negli ul-

timi decenni vi è stata una crescita imponente delle comunità cinesi, che si sono distribuite sul territorio in modo omogeneo in quanto hanno occupato zone dove erano già presenti loro concittadini emigrati dalla stessa provincia o città.

Le regioni italiane dove è stato riscontrato il maggior numero di permessi di soggiorno rilasciati a cittadini cinesi sono, nell'ordine, la Lombardia – a Milano sono 9000 le presenze regolari ed è il secondo maggior centro in Europa –, la Toscana – Firenze e Prato 15000 presenze –, il Lazio, con 5000 presenze a Roma, l'Emilia Romagna, soprattutto a Modena e a Reggio Emilia, il Friuli Venezia Giulia, con Trieste e Udine, il Veneto e il Piemonte. Solo negli ultimi anni è stata registrata una considerevole presenza anche nella provincia di Napoli, dove alla data odierna si registrano oltre 2000 unità. Il dato induce a riflettere in ragione dei pericolosi legami che potrebbero essere stati stretti tra le organizzazioni criminali cinesi e la Camorra.

In altri Paesi europei e nord americani la criminalità cinese, dopo un periodo di presenza latente, è passata alla gestione di grandi attività delittuose ed a rapporti, quasi sempre conflittuali, con altri gruppi criminali. Non si può escludere che ciò possa verificarsi, in un prossimo futuro, anche in Italia, come lasciano ipotizzare le statistiche sulle tipologie dei reati commessi e che dimostrano una forte tendenza all'associazionismo criminale.

Per fornire un quadro generale dell'incidenza della etnia cinese nel nostro Paese, si riportano:

TABELLA, SUDDIVISA PER ANNI, DEI CITTADINI CINESI SOGGIORNANTI NEL TERRITORIO NAZIONALE CON PERMESSO DI SOGGIORNO VALIDO

	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.10.2002
Soggiornanti cinesi regolari	47.108	60.232	56.566	61.532

Dati Ministero Interno Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera

TABELLA SUDDIVISA PER ANNI E TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO ADOTTATO SUI CITTADINI CINESI TROVATI IN POSIZIONE IRREGOLARE

Provvedimenti	31.12.1999	31.12.200	31.12.2001	30.11.2002
Respinti alla frontiera	505	410	556	602
Respinti dai Questori	257	416	123	93
Intimati	1.935	3.922	2.909	2.407
Espulsi su conforme provvedimento dell'A.G.	2	2	0	1
Espulsi con accompagnamento alla frontiera	110	229	367	129
Riammessi nei paesi di provenienza .	72	39	115	211

Dati Ministero Interno Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera

Si può comprendere lo spessore di un gruppo criminale cinese solamente analizzandolo nella sua complessità e nella sua dimensione territoriale e non omettendo di definire anche quale sia la zona di provenienza. Ciascun gruppo criminale, infatti, svolge attività che gli consentono di controllare veri e propri imperi economici e di assicurarsi un ruolo di primo piano all'interno della comunità. Poiché ogni comunità cinese è organizzata in strutture ed associazioni che hanno lo scopo di attuare un comune indirizzo politico e socio-economico, nonché di assurgere a referenti istituzionali nei confronti delle autorità nazionali, sarà opportuno determinare se effettivamente i gruppi criminali, come affermato negli atti acquisiti, mirino a far ricoprire a propri affiliati cariche di prestigio per acquistare rispettabilità verso le autorità e distogliere l'attenzione di queste ultime dalle attività criminali del sodalizio.

Le minoranze cinesi costituiscono, per caratteristiche intrinseche e per l'assoluta impermeabilità ad ogni integrazione con il tessuto sociale, tanti piccoli «quartieri di Cina» ove le tradizioni millenarie vengono mantenute immutate, le regole di connivenza sono specifiche e l'autonomia culturale è completa. Si viene a creare così una situazione di auto-isolamento nella quale la spiccata attitudine alla sottomissione, propria della mentalità del popolo cinese, favorisce e rafforza le organizzazioni criminali, che assurgono a giudice nei contenziosi quotidiani esercitando un rigido controllo sulla vita economica, sociale e «politica» dell'intera comunità. Il forte senso del dovere e dell'obbedienza nei confronti di chi legittimamente o illecitamente detiene il potere, specie se questo deriva dalla forza intimidatrice, giustifica la diffusa ed assoluta omertà che regna tra gli appartenenti alla comunità, terrorizzati anche dalle punizioni esemplari, per lo più eseguite in Cina e inflitte alle famiglie di chi si dissocia da questa logica.

I quartieri cinesi presenti in ogni Paese, in virtù del loro completo isolamento e della loro impenetrabilità, vengono utilizzati anche come luogo di sosta temporanea e di passaggio per gli immigrati clandestini; costoro, di emigrare, affidano ogni loro avere alle organizzazioni, che pretendono anche una garanzia personale da parte della famiglia di origine.

2.1 Rotte dell'immigrazione clandestina.

Chi intende emigrare clandestinamente si rivolge sempre a un membro della «banda», facilmente rintracciabile nei mercati delle maggiori città della regione dello Zhejiang, ed il prezzo dell'operazione varia dai 12 ai 15 mila euro, in relazione all'affidabilità della famiglia di appartenenza, nonché alle modalità del viaggio. Al «viaggiatore» vengono consegnati documenti originali, rilasciati dalle autorità delle province limitrofe, trattenuti, per l'intera durata del viaggio, dagli accompagnatori.

Solitamente, i clandestini, per giungere in Italia, soggiornano per un certo periodo di tempo a Mosca o in altre città dell'Est europeo in attesa di essere divisi in sottogruppi e «smistati» per le varie destinazioni. Da Mosca giungono in Croazia e da qui, quasi sempre a bordo di autovetture o di motoscafi, raggiungono il confine italiano. L'attraversamento del confine avviene a piedi e ad attenderli ci sono membri dell'organizzazione che li accompagnano alla più vicina stazione ferroviaria da dove raggiungono le «basi» dell'organizzazione, molto spesso situate in città del Veneto; lì i clandestini rimangono segregati fino al pagamento del riscatto da parte dei loro parenti che si erano assunti l'obbligo di onorare il debito. Sempre utilizzando come base Mosca, molti clandestini muniti di passaporto falsificato, ma con visto d'ingresso «genuino» per l'Egitto, raggiungono Il Cairo e da qui, con nuovi passaporti, gli aeroporti di Milano e Roma.

Altra via di ingresso verso l'Italia è quella che utilizza il canale d'immigrazione albanese.

Anche la Grecia è una tappa frequente delle organizzazioni dedite a favorire l'immigrazione clandestina in direzione del nostro Paese, in considerazione della facilità di ottenere visti «Schengen» per viaggi turistici [6].

CINESI DENUNCIATI PER INOSSERVANZA DELLE NORME SULL'IMMIGRAZIONE

Anno	Numero	Variazione per cento
2000	261	
2001	391	49,81 per cento
2002 (nov)	654	67,26 per cento

La tabella indica i reati commessi da cinesi, relativamente agli anni 2000-2002, per inosservanza delle norme sull'immigrazione (dato fornito dal Ministero dell'Interno).

2.2 Effetti sull'economia e sul commercio.

Lo studio sulla incidenza della criminalità etnica cinese in Italia costituisce un interessante punto di riferimento sia per valutare l'impatto di tale migrazione sul contesto socio-criminale italiano sia per le analisi di sviluppo dello specifico fenomeno nel medio e lungo termine e delle conseguenze che lo stesso provoca sull'economia e sul commercio. A tale riguardo, è opportuno precisare che alla data del 31 dicembre 2002 le presenze ufficiali sono aumentate di circa cinquemila unità, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, attestandosi così a 61.532. Il dato non offre una assoluta rispondenza alla realtà, in quanto su di esso incide

---

[6] Le rotte dell'immigrazione ed i dati indicati nel presente capitolo sono stati acquisiti da *Nuove mafie ed economia*, pubblicato nel 1999 dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale, p. 82, dalla relazione del 2º Semestre 2002, volume primo, della D.I.A.

in modo rilevante la presenza di clandestini. Secondo proiezioni del Ministero dell'Interno, effettuate sulla base dei risultati delle operazioni di polizia, il numero dei clandestini sarebbe quantificabile in una misura variabile tra un terzo e tre quinti di quella dei cittadini cinesi regolarmente residenti [7].

Da qualche tempo le famiglie cinesi acquistano esercizi commerciali e mantengono immutate le caratteristiche e le denominazioni degli stessi, al fine di occultare la propria presenza e sottrarsi ai controlli delle autorità [8].

La struttura di holding, la diffusione delle reti relazionali intessute ormai sulla quasi totalità del globo, il forte legame interno e la capacità di gestire traffici internazionali rendono queste organizzazioni versatili ed affidabili sul mercato illegale. Fattori di successo dell'apparato criminale cinese sono l'elasticità, il dinamismo, ed il tradizionale *guanxi*, la rete di conoscenze personali. Nella mentalità orientale la stessa appartenenza al *guanxi* ha un valore intrinseco ed è, a prescindere dai vantaggi materiali che se ne possono ricavare, un formidabile collante che consente la tenuta strutturale di una «famiglia aperta», più ampia di quella naturale, ma parimenti coesa ed omertosa.

Altro carattere fondamentale di tale sistema è la mutua assistenza, principio che va ben oltre la solidarietà, assumendo il significato di vera e propria disciplina sociale. Unitamente alla progressiva espansione commerciale, è stato registrato un diffondersi dell'associazionismo dei cino-popolari emigrati (*Hua-qiao*), sorto con lo scopo di tutelare gli interessi degli immigrati.

Tali fattori etico-organizzativi producono l'effetto di coinvolgere negli affari illegali o di subornare imprenditori e responsabili di società, nonché organi di rappresentanza politica e commerciale. La mafiosità delle triadi cinesi risiede, infatti, proprio nell'avvolgente e coinvolgente messaggio di potere che mira, attraverso il prestigio sociale, all'acquisizione della ricchezza.

CINESI DENUNCIATI PER REATI IN MATERIA DI CONTRAFFAZIONE DI MARCHI

Anno	Numero	Variazione per cento
2000	183	
2001	131	– 28,42 per cento
2002 (nov)	192	46,56 per cento

[7] I dati sono quelli relativi alla Banca Dati del Ministero dell'Interno relativi al numero delle dichiarazioni di soggiorno. «*Punto di situazione sulle mafie estere in Italia* – DIA gennaio 2003»

[8] Dato acquisito nella audizione tenutasi a Venezia nell'aprile 2003.

CINESI DENUNCIATI PER REATI E VIOLAZIONI
IN MATERIA DI ECONOMIA, INDUSTRIA E COMMERCIO

Anno	Numero	Variazione per cento
2000	98	
2001	57	– 41,84 per cento
2002 (nov)	101	77,19 per cento

Le tabelle indicano i reati commessi da cinesi, relativamente agli anni 2000-2002, per contraffazione dei marchi nonché in materia di economia-industria-commercio. Lo S.C.I.C.O., in collaborazione con il Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato e sotto il coordinamento della D.N.A., ha monitorato attività economiche (ristorazione, commercio al dettaglio di capi di abbigliamento, pelletteria) gestite da cinopopolari, con particolare riferimento alle province di Milano, Torino, Modena, Padova, Firenze, Prato, Bologna, Roma e Napoli, per individuare eventuali infiltrazioni della criminalità cinese. Si sono verificati casi di ingresso e successiva regolarizzazione di cittadini cinesi favoriti anche da organizzazioni criminali italiane mediante assunzioni di comodo da parte di ditte compiacenti. (dati forniti dal Comando Generale della Guardia di Finanza).

2.3 Attività delittuose compiute in Italia.

Si può affermare, allo stato delle acquisizioni, che l'attività principale sia il traffico dei clandestini al fine di inserire illegalmente manodopera a bassissimo prezzo in attività commerciali e produttive, insistenti sul nostro territorio, nella titolarità di cittadini cinopopolari.

Un altro illecito frequentemente compiuto, nel quale le organizzazioni criminali orientali sembrano primeggiare, è il «falso in documenti» che, nelle sue diverse espressioni criminali, rappresenta il tipico reato strumentale all'ingresso clandestino di stranieri. Dai dati forniti dal C.E.D. del Ministero dell'Interno emerge un notevole aumento dei cittadini cinesi denunciati all'A.G.: si passa dalle 150 denunce del 1986 alle 2423 del 1998.

Un dato certo emerso sinora sotto il profilo qualitativo dei reati è che nel nostro Paese la criminalità cinese solitamente cerca di evitare di compiere azioni eclatanti per non suscitare allarme sociale ed attirare su di sé l'attenzione degli organi investigativi; non opera un'unica organizzazione criminale, ma numerosi gruppi delinquenziali [9].

L'azione criminale è circoscritta, per lo più, all'interno delle comunità ed è ristretta, quindi, a particolari zone urbane che, unitamente all'elevata omertà, rendono estremamente problematici il contrasto ed ogni attività di penetrazione informativa ed investigativa [10].

---

[9] Ogni gruppo è composto da soggetti provenienti dalla stessa città e varia dai dieci ai cinquanta associati.

[10] La famiglia cinese si differenzia in: elementare (marito, moglie e figli), allargata (comprende i genitori del capo famiglia), estesa (l'unione dei vari gruppi familiari). Vi è poi la famiglia economica – detta «chia» – composta da un nucleo familiare che, oltre ad avere proprietà in comune, divide i ricavi lavorativi tra i suoi membri.

Le analisi avviate sui dati raccolti fanno ritenere che si è in presenza di organizzazioni impermeabili, essenzialmente segrete [11], capaci di:

- diversificare le attività illegali;
- godere del sostegno della comunità autoctona;
- disporre di ingenti ricchezze così da finanziare affari impegnativi e transnazionali;
- defilarsi all'attenzione pubblica e degli organi di polizia;
- accreditarsi sia nel mondo legale sia in quello criminale.

Risulta, peraltro, che i gruppi cinesi:

- utilizzano sistemi alternativi di transazioni finanziarie e monetarie, privilegiando circuiti extrabancari e pagamenti in contante che rendono difficile l'individuazione dei flussi [12];
- concentrano competenze e funzioni, anche di tipo economico, nelle aree di origine;
- investono in aree di volta in volta più remunerative, sia sotto l'aspetto fiscale, sia sotto quello funzionale. L'area vesuviana, ad esempio, consente di assicurare un florido mercato del tessile di medio/basso livello, controllato dalla Camorra e caratterizzato da una solida e crescente domanda.

Nondimeno, si rende necessario accertare in che misura i gruppi criminali cinesi, al pari delle mafie tradizionali, ricorrano alla intimidazione o alla violenza, pratichino la regola dell'omertà e tendano al dominio del territorio dove operano.

Le attività delinquenziali tipiche, poste in essere in Italia, sono:

- il traffico di clandestini ed i connessi reati di falsificazione di documenti. Non esistono dati certi che quantifichino il numero degli immigrati clandestini, ma il giro d'affari è enorme. L'organizzazione mondiale per le migrazioni ha stimato che il profitto annuo si aggiri sui sette miliardi di dollari;
- i sequestri di persona a scopo di estorsione in danno di connazionali, legati solitamente alla riscossione del prezzo da pagare per l'espatrio illegale;
- le estorsioni in danno di ristoratori e di titolari di laboratori manifatturieri;
- le rapine in danno di famiglie cinesi;
- il recupero crediti con metodi intimidatori violenti;
- l'organizzazione del gioco di azzardo;

---

[11] Vedasi sentenze del Tribunale Penale di Firenze emessa in data 24 maggio 1999 e della Corte d'Appello di Firenze emessa in data 11 aprile 2000 per associazione per delinquere di stampo mafioso a carico di HJIANG KHE KHI più diciotto.

[12] Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza ha fornito dati riguardanti numerose segnalazioni di operazioni sospette, 100 nel solo anno 1999, effettuate da intermediari finanziari a favore di cittadini di nazionalità cinese. Dato fornito dalla D.N.A. con l'elaborato trasmesso in data 23 gennaio 2003

• lo sfruttamento della prostituzione anche sotto la copertura di sale di massaggi: il fenomeno è in aumento principalmente nelle città di Torino e di Milano [13];

• illegale detenzione e porto di armi;

• l'omicidio di appartenenti a gruppi criminali avversi;

• l'evasione fiscale in attività commerciali.

In Piemonte, Lombardia e Toscana ci sono stati dei casi di coinvolgimento di cinesi nel traffico di stupefacenti, ma il fenomeno è ancora molto ridotto e limitato allo spaccio all'interno della comunità.

Degno di nota è il progressivo aumento di denunce per il delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale. Dal 1987 al 1998 si registrano complessivamente 97 denunce per associazione per delinquere di tipo mafioso: si passa dalle 8 segnalazioni del 1994 alle 33 del 1998 [14].

Numerose sono state le indagini, condotte tra il 1997 ed il 2002 nelle città di Firenze, Milano, Torino, Trieste, Roma, Varese, Saronno, Bari e Napoli, attraverso le quali è stato possibile accertare collegamenti tra gruppi criminali cinesi operanti in Italia e all'estero (Francia, Stati Uniti, Turchia). Tra il 2000 ed il 2002 sono stati denunciati all'A.G. circa 1700 cittadini cinesi di cui oltre 600 in stato d'arresto.

Meritevole di particolare approfondimento da parte di questa Commissione è quanto emerso da recenti operazioni di polizia: i gruppi cinesi risultano direttamente coinvolti nello sfruttamento della manodopera di immigrati di altre etnie, cittadini del Bangladesh, ucraini, rumeni, albanesi, polacchi [15].

Di rilevante importanza sarà stabilire quali rapporti si instaureranno tra le organizzazioni cinesi e quelle italiane nella considerazione che sono stati segnalati, di recente, episodi criminali nei quali hanno operato gruppi misti.

Gruppi criminali con le caratteristiche sin qui delineate [16] sono presenti in:

– Lombardia, particolarmente nell'area milanese. In questa zona si registra la presenza dei gruppi più pericolosi che, unitamente a quelli del-

---

[13] A Torino è stata individuata una organizzazione che faceva giungere in Italia cittadine cinesi per avviarle alla prostituzione in case di appuntamento spesso pubblicizzate come «centri massaggi». Il 24 gennaio 2002, la Questura di Torino individuava alla periferia della città due appartamenti, frequentati da italiani, nei quali si prostituivano giovani donne cinesi sprovviste del permesso di soggiorno. Episodi di sfruttamento sessuale di minori e di giovani donne avviate alla prostituzione, al mercato della pedofilia ed anche a quello della pornografia, sono stati accertati nel 2001 in due distinte operazioni, svolte in Valle d'Aosta ed a Roma, ed a Milano nel 2002.

[14] Dato acquisito da *Nuove mafie ed economia*, pubblicato nel 1999 dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale, p. 101.

[15] Riscontri di tali attività si sono avuti in provincia di Napoli, nelle province di Bari ed Avellino nonché in quelle di Roma e Lecce.

[16] Dati acquisiti dal documento redatto dalla DIA – Anno 2002, Secondo semestre – *Analisi in ordine all'evoluzione delle organizzazioni criminali e linee progettuali della futura azione di contrasto* e dal documento redatto dal Comando Generale della Guardia di Finanza, *La presenza delle mafie straniere in Italia.*

l'area laziale, hanno le caratteristiche delle associazioni criminali di tipo mafioso. Soprattutto a Milano le organizzazioni hanno avviato attività finanziarie, *call–center, take away*, video noleggi, nonché acquisito di chioschi e bancarelle con conseguente richiesta di volturazione della categoria merceologica;

– Liguria: la frontiera di Ventimiglia è utilizzata come porta di accesso di immigrati clandestini [17];

– Triveneto: a Padova è stato perpetrato un tentato omicidio ai danni di un cittadino cinese ritenuto affiliato ad una organizzazione criminale ivi operante. Particolarmente significativa è l'operazione denominata «Taipei», concernente ipotesi di reato in materia di immigrazione clandestina, avviata dalla Procura della Repubblica di Bolzano. In particolare alcuni gestori di ristoranti sono sospettati di favorire l'immigrazione illegale di connazionali da impiegare quale manodopera. La Procura di Trieste ha aperto un fascicolo a carico di soggetti di nazionalità cinese per riciclaggio di proventi illeciti in attività commerciali nonché per trasferimento fraudolento di valori;

– Toscana: la criminalità cinese, qui caratterizzata da strutture solide ed articolate, è ormai una realtà con radicati collegamenti in campo internazionale;

– Lazio: a Roma dove la comunità cinese è molto consistente;

– Puglia: con l'operazione denominata «Asia Trading» è stata delineata la struttura di una organizzazione criminale cinese, di tipo mafioso, ramificata su tutto il territorio nazionale;

– Campania: esiste una nutrita comunità stanziata a Napoli e nel suo hinterland, che si dedica ad attività commerciali ed ultimamente si sta evolvendo verso forme organizzate più invasive, contraddistinte da un alto livello di pericolosità [18].

---

[17] Una recente indagine coordinata dalla DDA di Genova ha portato alla condanna di alcuni cittadini cinesi, legati ad organizzazioni criminali, responsabili di sequestro di persona e violenze in genere ai danni di connazionali.

[18] Giova in tal senso ricordare che:

– nel porto di Napoli sono state sequestrate 50 mila scatole di farmaci illegali per la comunità cinese introdotti in Italia senza la prevista autorizzazione del Ministero della Sanità. Dietro tale traffico si intravede l'ombra della mafia cinese. La vendita di quei prodotti come omeopatici avrebbe fruttato all'organizzazione almeno 500 mila euro;

– due negozi di biancheria, gestiti da cinesi, sono stati incendiati nella zona della Duchesca e della Maddalena. Questo potrebbe essere sintomo di un conflitto tra malavita organizzata napoletana e ambulanti e commercianti cinesi forse perché i vecchi accordi stipulati con i boss della camorra, oggi in difficoltà, sono saltati. La quasi totalità dei negozi della zona di Forcella è stata «occupata» da parte dei cinesi e ciò non sarebbe potuto accadere senza precisi accordi con la malavita locale;

– a Terzigno (NA), il 29 novembre 2002, si è verificato l'omicidio di WANG Ding Qiu nato a Zhejiang il 24 ottobre 1962. Questo è il primo omicidio di un cittadino cinese in Campania e, considerate le modalità esecutive tipicamente mafiose, non si esclude che il fatto possa inquadrarsi in una guerra tra opposte fazioni per gestire il traffico di clandestini. L'omicidio è stato commesso, probabilmente, da due italiani che hanno affiancato l'autovettura sulla quale viaggiavano LIN Xiao Fang , nato a Zhejiang il 12 febbraio 1966, e la vittima e, dopo aver fatto scendere quest'ultima, hanno esploso nei suoi confronti un colpo di pistola.

Tipologie	2000		2001		2002	
	Nr.	Per cento	Nr.	Per cento	Nr.	Per cento
Contraffazione marchi	183	17,96	131	12,20	192	12,18
Reati e violazioni economia, industria e commercio	98	9,62	57	5,30	129	8,19
Leggi di P.S.	79	7,75	44	4,09	101	6,41
Ricettazione	44	4,32	41	3,81	74	4,70
Diritti doganali (dazi, prelievi, diritti, monopoli, ecc.)	34	3,34	40	3,72	37	2,35
Diritti d'autore (pirateria, fonografia, informatica, ecc.)	20	1,96	37	3,44	30	1,90
Gioco d'azzardo (video games e video poker)	15	1,47	24	2,23	27	1,71
Porto e detenzione abusiva di armi .	14	1,37	24	2,23	25	1,59
Falsa identità	10	0,98	17	1,58	22	1,40
Frode	8	0,79	15	1,40	15	0,95
Altre violazioni con rilevanza penale	514	50,44	645	60	924	58,62
Totale . . .	1.019		1.075		1.576	

La tabella indica la tipologia delle violazioni commesse dai cinesi negli anni 2000-2001-2002. I dati sono stati forniti dal Comando Generale della Guardia di Finanza.

Gli organi inquirenti, per contrastare il fenomeno, hanno intrapreso varie iniziative tra le quali si segnalano:

1. Progetto «Panda». Il progetto avviato nell'ottobre 2001 dal Servizio Centrale Operativo della Polizia Criminale, d'intesa con l'A.G. e con la collaborazione dell'Ispettorato del Lavoro, ha le seguenti finalità:

- individuare le attività economiche nell'ambito delle quali viene utilizzata manodopera clandestina;
- ricostruire la struttura delle organizzazioni criminose che di fatto gestiscono l'introduzione clandestina di cittadini di etnia cinese da avviare al lavoro nero;
- sottoporre a sequestro preventivo gli immobili adibiti a pelletteria, laboratori tessili e ristoranti.

2. Progetto avviato dal Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale della Polizia Criminale, in collaborazione con il Servizio Centrale sulla Criminalità Organizzata della Guardia di Finanza e d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia, per il monitoraggio, in alcune città campione (Roma, Milano, Torino, Bologna, Napoli, Padova, Firenze, Prato, Modena e Reggio Emilia), delle attività economiche esercitate da soggetti di etnia cinese ivi residenti. Un importante strumento per l'attività investigativa è costituito dall'acquisizione, attraverso una elaborazione informatica della società Infocamere, dell'elenco delle attività commerciali gestite da cinesi, in modo da avviare specifiche indagini nei confronti di coloro che sono sospettati di svolgere attività illecite.

Particolare importanza riveste il recente accordo di cooperazione Italia-Cina [19] in materia di criminalità.

Tale accordo costituisce un passaggio fondamentale nelle relazioni cino-italiane e uno dei migliori e più completi sinora conclusi dalla Cina in tema di collaborazione di polizia; il primo di tale portata con un Paese europeo.

Punti qualificanti dell'attività di collaborazione sono, oltre ai fenomeni di criminalità organizzata, terrorismo e traffico illecito di armi, la lotta all'immigrazione clandestina e alle attività criminali che la favoriscono ed organizzano, dal trasporto e sfruttamento degli esseri umani al sequestro di persona a fini di lavoro illegale, all'induzione e costrizione delle donne e minori alla prostituzione e ad altre illecite attività sessuali.

L'ambito della collaborazione è stato esteso anche ai reati nel settore finanziario e ai reati informatici, ambiti nei quali può essere ricondotta anche la pedo-pornografia *on line*.

3. Le organizzazioni criminali russe.

Il termine «*mafia russa*» identifica una moltitudine di gruppi [20], di diversa origine etnica e religiosa, provenienti dal territorio dell'*ex* Unione Sovietica.

Non si tratta, quindi, della conseguenza di un fenomeno culturale o tradizionalmente radicato [21] ma di una realtà criminale variegata, in continuo mutamento, dalle grandi capacità penetrative e dalle spiccate attitudini imprenditoriali, in grado di fornire ai gruppi criminali con cui interagisce professionalità e servizi inquadrabili nel c.d. «terziario criminale».

Le condizioni sociali, storiche, politiche ed amministrative che hanno caratterizzato per decenni il sistema di comando dell'*ex* Unione Sovietica hanno favorito lo sviluppo di un'economia sommersa, parallela a quella ufficiale, che si è retta attraverso corruttele e mercato nero.

---

[19] Siglato a Roma il 4 aprile 2001 in materia di lotta alla criminalità. Per tale accordo, l'Arma impiega un proprio ufficiale quale responsabile dell'Ufficio di collegamento interforze italiano in Pechino, posto alle dipendenze della Direzione Centrale della Polizia Criminale.

[20] Come accennato, le organizzazioni che compongono la mafia russa non hanno una struttura a sviluppo verticale, come Cosa Nostra, ma assomigliano alla 'Ndrangheta: non esiste un capo o una «cupola», ma un elevato numero di consorterie a sviluppo orizzontale che controllano, in autonomia, fette di territorio, una comunità rurale o un quartiere di una grande città.

Ipotesi investigative recenti tendono ad avvalorare l'esistenza di un «consorzio», che sarebbe denominato «bratsky krug» o «cerchia di fratelli», utilizzato dai capi per assumere decisioni comuni sulle scelte strategiche di politica criminale, o per affrontare situazioni di emergenza. Un organismo sovraordinato ai singoli gruppi (da «Crimini e Soldi» EGEA 2002) che coordinerebbe l'attività degli stessi (Elaborato DNA del gennaio 2003).

I padrini della mafia russa sono «*i vory v zakone*», ossia «ladri che obbediscono ad un codice». Costoro hanno il dovere di propagandare la morale e l'etica malavitosa e di mantenere stretti contatti con i leader delle altre organizzazioni criminali. Tra le organizzazioni attive nella *ex* Unione Sovietica, molte sono quelle a carattere etnico.

[21] Come nel caso delle nostre mafie ed in particolare di Cosa Nostra siciliana.

Con la caduta delle barriere economiche e del sistema di regole, i gruppi criminali sembrano essersi inseriti nei mercati finanziari ed economici dell'occidente, riversandovi cospicue quantità di denaro verosimilmente provenienti da attività illecite condotte in patria. In questo contesto, l'azione delle consorterie, non limitandosi al riciclaggio, ha necessariamente comportato l'instaurazione di contatti con organizzazioni parallele al fine di gestire fette di mercato illecito particolarmente nei settori dell'immigrazione clandestina, dello sfruttamento della prostituzione, del traffico di stupefacenti e delle armi.

Le analisi operate da organismi specializzati, sul punto, attestano che il processo di infiltrazione ha destabilizzato il sistema economico occidentale ed inciso sugli equilibri criminali [22] per la disponibilità di enormi capitali e di professionalità nel campo dell'economia, della finanza e della telematica.

Anche a voler ritenere eccessiva l'affermazione secondo la quale oggi le organizzazioni criminali controllano, nei paesi di origine, buona parte del commercio al dettaglio, banche, istituti di credito, società commerciali e *joint ventures*, approfittando della quasi totale assenza di controlli e regolamentazioni [23], merita estrema considerazione quanto autorevolmente denunciato dal Procuratore Generale Vladimir Ustinov che ha fornito cifre veramente allarmanti: «La polizia locale non è riuscita a condurre a termine le indagini di circa 122.000 crimini durante lo scorso anno. La lotta alla corruzione su base regionale risulta spesso infruttuosa. Il numero degli agenti e funzionari di polizia processati e condannati per tale crimine è alquanto esiguo. Spesso la polizia, pur riuscendo a raccogliere prove inconfutabili della corruzione di alcuni funzionari, non agisce nei loro confronti» [24].

Il Ministero dell'Interno russo valuta che la criminalità abbia il controllo di circa il 40 per cento delle imprese private, il 60 per cento di quelle statali, tra il 50 e l'80 per cento delle banche e il 70-80 per cento delle varie attività commerciali [25].

3.1 Attività criminali.

Il crimine e la corruzione hanno inciso sull'economia russa, consentendo alla *mafiya* di movimentare capitali, acquisire consistenti risorse, soprattutto in seguito alle privatizzazioni delle aziende statali, raggiungere il controllo di molti importanti istituti di credito e società finanziarie.

---

[22] *Russian Organized Crime* -Europol-2001. Elaborazione.
[23] Arkadij Vaksberg, *La Mafia Sovietica*, Baldini e Castoldi 1992. Elaborazione.
[24] *Moscow Times*, 12 febbraio 2002.
[25] Dato rilevato dall'elaborato trasmesso dalla D.N.A. in data 23 gennaio 2003.

I gruppi criminali hanno adottato una strategia di graduale penetrazione finanziaria versando costantemente enormi quantità di danaro liquido negli istituti di credito in difficoltà sino ad acquisirne, in pratica, il controllo e non disdegnando di fare ricorso a pratiche estorsive ed intimidatorie.

In Russia esiste tuttora una dilagante corruzione di funzionari o *ex* funzionari pubblici, che determina una insolita presenza di diverse professionalità nell'ambito della criminalità organizzata (militari, amministratori politici e tecnici) [26].

L'assenza di una normativa contro il riciclaggio, che si traduce in un ostacolo rilevante per i Governi dei Paesi dell'*ex* URSS, costituisce un limite nel perseguire questo tipo di reato e si riflette, peraltro, sul piano dei rapporti e della cooperazione internazionale.

La Federazione Russa è sensibilmente in ritardo nell'utilizzo degli standard internazionali per prevenire, rilevare e perseguire questa tipologia criminale.

Consistenti proventi verrebbero convogliati nel settore immobiliare di alto livello: Costa Azzurra, Costa Smeralda, triangolo d'oro di Parigi (70, 80 e 160 distretto), nella regione del Gex, al confine con la Svizzera, e in Paesi dell'*ex* blocco sovietico [27].

La Direzione Nazionale Antimafia segnala che il sistema bancario, nei Paesi dell'*ex* URSS, è estremamente vulnerabile e permette alle organizzazioni criminali, con relativa facilità, di controllare gli investimenti economici, di condizionare la macro economia nonché di utilizzare gli istituti di credito nelle attività di esportazione di capitali, da riciclare.

Questa tipologia di illeciti è a sua volta facilitata sia dall'assenza di una normativa, che preveda poteri di controllo della Banca Centrale sulle transazioni effettuate all'estero, sia dalla mancanza dell'obbligo per le banche di immagazzinare dati relativi alle persone fisiche e giuridiche che abbiano attivato conti correnti, in valuta nazionale o estera, presso le loro sedi.

L'URSS fino alla metà degli anni Ottanta è rimasta estranea alle attività riguardanti il traffico ed il consumo interno di stupefacenti su grande scala.

---

[26] Dato rilevato dall'elaborato della D.N.A. presentato in data 23 gennaio 2003.

[27] Ad aggravare tale situazione influiscono:

- la difficoltà ad identificare i titolari di un conto bancario;
- l'assenza di un sistema per la segnalazione di operazioni sospette;
- la mancanza di unità di polizia specializzate nel contrasto dei crimini finanziari;
- la scarsa assistenza accordata dalle Istituzioni nel caso di indagini intraprese da autorità giudiziarie estere.

Verso la fine del 1994, i trafficanti russi hanno cominciato a variare le rotte verso nord, attraverso le repubbliche *ex* sovietiche dell'Asia Centrale, ove potevano contare sull'appoggio di corrotti ufficiali e soldati della milizia russa per trasportare la droga su automezzi militari dalle regioni di confine con l'Afghanistan alla capitale del Tajikistan [28].

Le organizzazioni russe, già dalla prima metà degli anni Novanta, hanno stretto accordi con i cartelli colombiani per lo scambio di eroina con la cocaina latino-americana. Questo ha permesso ai trafficanti colombiani di sviluppare il mercato nordamericano degli oppiacei interagendo anche con le mafie italiane, soprattutto con la 'Ndrangheta.

Inoltre, a livello internazionale desta preoccupazione il traffico delle armi, anche per le implicazioni sotto il profilo della sicurezza [29].

Il traffico di clandestini provenienti dai paesi dell'*ex* URSS ha assunto proporzioni che non possono essere sottovalutate. L'Europa è certamente la meta più ambita dalle organizzazioni criminali che operano nella Federazione e negli altri Stati. Il flusso annuale di clandestini, riguardo la sola Federazione, ammonta a circa 150.000 persone.

Altrettanto considerevole è il numero di cittadini cinesi irregolari che sbarcano all'aeroporto di Mosca, grazie agli accordi stipulati tra i due paesi, per poi proseguire verso le Nazioni dell'Europa Occidentale [30].

Dalla sistematica infiltrazione nelle attività economiche le organizzazioni ricavano le risorse più cospicue attraverso il controllo, in tutto o in parte, di compagnie petrolifere ed estrattive, o attraverso attività estorsive sulla produzione, sulla raffinazione e sul trasporto del petrolio e del gas naturale.

---

[28] Da uno studio dell'UNDCCP (*United Nations Drug Control and Crime Prevention*) pubblicato nel 2000, l'80 per cento dell'eroina consumata oggi in Europa proverrebbe dal Pakistan e dall'Afghanistan attraverso l'Asia Centrale.

Nelle repubbliche centrali asiatiche di Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan enormi distese di cannabis e papaveri da oppio crescono spontaneamente in quantità ingenti.

Il solo Kyrgyzstan esporta, oggi, quantitativi di droga superiori a quelli della Repubblica di Myanmar (ex Birmania) e della Thailandia insieme.

[29] Gli intrecci e le motivazioni del coinvolgimento della mafia russa nel settore sono molteplici:

– una serie di fattori riconducibili alla disgregazione delle Forze Armate sovietiche;

– una scarsa sorveglianza su depositi ed installazioni militari;

l'enorme disponibilità di armi prodotte;

– la mancanza di controlli da parte degli enti preposti alle attività di vendita;

– la dilagante corruzione nei quadri delle Forze Armate.

Dalle zone più difficili dell'ex Unione Sovietica tra cui la Cecenia, la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan giungono segnali di una collaborazione tra mafiya e vertici dell'Esercito nella vendita di armi a guerriglieri e terroristi.

[30] L'Organizzazione Internazionale per la Migrazione (IOM - *International Organization for Migration*) ritiene che le donne dell'Europa dell'Est (in buona parte russe ed ucraine) coinvolte nel mercato della prostituzione, nell'Europa Occidentale, superino il mezzo milione. In Europa, nell'ambito della prostituzione, la percentuale di donne provenienti dall'est è stimata intorno al 60-70 per cento.

Il controllo della criminalità sulle esportazioni di greggio attraverso la cosiddetta "NEFTEMAFIYA", mafia del petrolio provoca alla Federazione Russa perdite annue per centinaia di milioni di dollari, la maggior parte dei quali vengono depositati presso banche occidentali [31].

Altri segnali dell'infiltrazione criminale giungono dall'industria dell'alluminio, dove esiste una situazione di oligopolio (quattro impianti producono più del 75 per cento dell'intera produzione russa), dei metalli e delle pietre preziose. Queste ultime, soprattutto diamanti, vengono commerciate illegalmente fuori dalla Russia per un valore oscillante tra i 100 e i 300 milioni di dollari all'anno [32].

Gli omicidi su commissione, dal 1990 in poi, sono diventati un preoccupante problema per la sicurezza pubblica in tutte le *ex* Repubbliche sovietiche. Dal 1993, allo scopo di ostacolare il fenomeno, è stata istituita a Mosca una sezione speciale del Dipartimento di Polizia Criminale. Questa catena di delitti è favorita dalla enorme disponibilità di killer di professione, per la gran parte *ex* combattenti dei conflitti afgano e ceceno.

Diversi omicidi su commissione della mafia russa sarebbero stati commessi in Germania, Turchia, Francia, Italia, Grecia, Stati Uniti ed Australia.

3.2 Principali organizzazioni.

La *Solntsevskaya è* l'organizzazione criminale maggiormente rappresentativa e potente dell'intera Federazione.

Questa organizzazione ebbe origine agli inizi degli anni Ottanta in seguito alla fusione di alcune bande criminali che operavano nel quartiere moscovita di *Solntsevo*, dedite principalmente alla perpetrazione di estorsioni e furti.

I capi di questi gruppi, già dai primi anni Novanta, erano nelle condizioni di muovere grosse somme di danaro sul mercato nero, di organizzare frodi e gestire bische clandestine.

La *Solntsevskaya* ha interessi in varie attività illecite in circa 32 Paesi; tra questi, molti Stati dell'Unione Europea, del Nord America

---

[31] Si ha notizia che la Lukoil, la Yucos Oil Company e la TNK (*Tyumenskaja Neftianaia Kompania*) stanno valutando l'opportunità di permutare le loro attività dislocate in Russia con asset di compagnie petrolifere occidentali.

L'indiscrezione è filtrata da alcune banche europee alle quali le tre società petrolifere russe si sono rivolte per sondare la fattibilità dell'operazione, attualmente però solo ad uno stadio embrionale. Tra gli istituti di credito contattati vi è anche un gruppo bancario italiano, probabilmente la Banca Intesa-Bci (Sole-24 Ore, 21 marzo 2002).

[32] Panorama, 18 aprile 2002. Tra il 1998 e il 1999, la polizia russa ha sequestrato circa una tonnellata d'oro, più di una tonnellata d'argento e circa 28.000 carati di diamanti grezzi, pietre lavorate, smeraldi, rubini, zaffiri e perle. Le organizzazioni russe sono sospettate di aver avuto una parte fondamentale nel «furto del millennio» perpetrato a Londra all'interno del Millenium Dome. Nell'occasione furono trafugati 12 diamanti purissimi, tra cui la «stella del millennio» da 203 carati, del valore di 200 milioni di sterline inglesi.

(ove la presenza è ormai consolidata), nonché in Israele e Sud Africa.

Rientrano sotto il controllo dell'organizzazione il mercato degli autoveicoli, circa la metà dei locali di svago, alcuni lussuosi alberghi e lo spaccio della droga, i cui proventi illeciti vengono investiti in acquisizioni immobiliari in Grecia, Spagna, Repubblica Ceca, Ungheria, Francia, Italia, Stati Uniti, Polonia, Cipro e Austria. Di recente la *Soltnevskaya,* oltre a condurre attività criminali tradizionali (estorsioni, sequestri di persona, omicidi e mercato nero), si è spinta verso operazioni sempre più complesse nel settore del crimine finanziario e telematico. A partire dal 1992 ha acquisito il controllo di un consistente numero di compagnie finanziarie e della più grande banca commerciale della Russia, la *Russian Exchange Bank,* avviando una infiltrazione criminosa nel settore economico ed informatico.

In Italia, paese spesso utilizzato per incontri d'affari tra esponenti dell'organizzazione e faccendieri, manterrebbe contatti specialmente con la 'Ndrangheta calabrese [33].

La *Izmailovskaya* ha il centro dei propri interessi a Mosca, ove risiedono i suoi capi e conta circa settemila membri dediti alla perpetrazione di omicidi su commissione, alle estorsioni e ad attività di condizionamento del tessuto economico legale.

L'organizzazione ha una specifica composizione gerarchica e si contraddistingue per la disciplina molto rigida al suo interno. Tiene contatti stretti con la *Solntsevskaya*, con la quale sovente interagisce [34].

In Italia l'esponente più importante dell'organizzazione era *Tokhtakhounov Alimajan*, alias *Taiwancik* (*il piccolo taiwanese*), recentemente tratto in arresto in seguito ad una richiesta avanzata dagli Stati Uniti [35].

---

[33] *Transnational Organized Crime*, ottobre 2000, p. 53.

[34] Questa circostanza è confermata dalla trascrizione di una telefonata effettuata dal Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato nel 1996, durante l'indagine che portò alla cattura di Essine Yuri, noto esponente dell'organizzazione. Costui, discutendo della spedizione di un carico ittico con due soggetti di Vladivostok, li assicurò che qualora avessero avuto problemi a Mosca avrebbero dovuto chiamare i suoi referenti sul posto, aggiungendo: *«non è necessario chiamare in aiuto i ragazzi della Solntevo o dell'Izmailovo* [...] *sebbene siamo tutti amici, non è necessario agitare le acque»*. Federico Varese, *The Russian Mafia*, Oxford University Press 2001.

[35] Tra gli eventi più significativi, verificatesi negli ultimi anni in Italia, si segnala l'arresto di TOKHTAKHOUNOV Alizman, avvenuto a Venezia il 31 luglio 2002. TOKHTAKHOUNOV Alizman, considerato uno dei più importanti boss dell'ISMAILOVSKAJA, una delle più potenti organizzazioni della cosiddetta «mafia russa», é il maggiore rappresentante del crimine organizzato russo in Germania, e capo di quello operante a Parigi. È sospettato, tra l'altro, di essere coinvolto in traffici internazionali di armi e di svolgere funzioni di mediatore tra i diversi gruppi criminali eurasiatici operanti in Europa.

Risulta in contatto con soggetti criminali russi, presenti in diversi Stati Europei ed anche in Israele, tra cui i fratelli CHERNEY.

Il predetto è stato arrestato il 31 luglio 2002, su richiesta delle autorità statunitensi, con l'accusa di associazione per delinquere finalizzata al tentativo di inquinamento dei risultati dei giochi olimpici invernali del 2002. Infatti, secondo l'accusa, il TOKHTAKHOUNOV, unitamente a dei complici, avrebbe cercato di condizionare i risultati del pattinaggio su ghiaccio figurato in coppia.

La *Tambovskaja*, che ha preso la sua denominazione dalla città d'origine, è ritenuta la seconda organizzazione criminale per il numero di affiliati ed ha il suo quartier generale in San Pietroburgo. La sua presenza è stata rilevata in alcuni Paesi del Nord Europa ed anche in Italia e Francia.

L'organizzazione, che intrattiene rapporti con la *Solntsevskaya*, non è ad essa subordinata; è strutturata secondo canoni rigorosi ed una rigida disciplina, dispone di un fondo comune nel quale confluiscono parte dei proventi delle attività criminali.

Nel 1997 la *Tambovskaja,* tentò di infiltrarsi nel lucrativo business del petrolio, nelle attività di produzione dell'acciaio, in ampi settori della finanza e nelle aree portuali a scapito della *Solntsevskaya*[36].

L'organizzazione ha vari interessi:

- il traffico di stupefacenti, per cui ha ramificati collegamenti con l'Asia Centrale, necessari per i traffici di eroina verso la Russia e l'Unione europea;
- le frodi finanziarie;
- la corruzione di impiegati e funzionari pubblici;
- il riciclaggio di danaro.

La *Uralmashskaya*, particolarmente attiva a Cipro e presente anche in Germania, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Cina ed altri Paesi, controlla le fonderie di rame, gli impianti di idrolisi, una fabbrica di gioielli e diverse banche di piccola e media grandezza[37].

I membri sono dediti principalmente alla perpetrazione di crimini finanziari, frodi bancarie, estorsioni, traffici di stupefacenti, armi e materiale nucleare, contrabbando di materiale grezzo e metalli nonché ad attività illecite nel settore immobiliare[38].

3.3 La criminalità cecena.

La criminalità cecena, considerata la più influente e la meglio organizzata in assoluto tra le mafie russe, si distingue per la particolare struttura a raggiera che, unita alla rigida disciplina interna, le conferisce una maggiore compattezza, rendendola assai poco penetrabile all'azione investigativa. I ceceni sono molto esperti nella consumazione di frodi bancarie ai danni di imprenditori, realizzate attraverso la costituzione di compagnie ed istituti di credito fittizi, sia in Russia che all'estero. Sono, anche, dei veri maestri nel commercio illegale delle armi, dei metalli rari e preziosi, del petrolio, del legno e dell'oro.

La malavita della Cecenia ricopre ancora un ruolo centrale nel rifornimento e nello spaccio degli stupefacenti nell'Ossezia del Nord. Inoltre è comprovato il suo coinvolgimento nei traffici illeciti nella regione del Saratov nella Russia meridionale, nella regione Kurgan degli Urali, nella Si-

---

[36] *Transnational Organized Crime*, ottobre 2000, p. 67.
[37] *Russian Organized Crime - Threat Assessment*, 2001.
[38] *Transnational Organized Crime*, ottobre 2000, p. 81.

beria Occidentale, nelle aree di Tyumen e Tomsk e nella Repubblica di Tyva nella Siberia Orientale [39].

3.4 Situazione in Italia.

L'avvio di un processo di radicamento della mafia russa nel nostro Paese risale agli inizi degli anni Novanta. Nel corso delle varie e susseguenti attività investigative, è stata riscontrata la presenza di soggetti, di origine «russa», collegati con le organizzazioni criminali *Solntsevaskaya*, *Tambovskaya* e *Izmalovskaya*.

La Commissione si prefigge di stabilire in che misura le organizzazioni russe si siano insediate sul territorio nazionale e quale apporto traggano dagli extracomunitari irregolari, che non trovando opportunità di lavoro sono serbatoio di manovalanza criminale a basso costo; va rilevato che sono state più di cento le comunicazioni di notizie di reato per associazione per delinquere, tra le quali una decina di stampo mafioso, redatte dal 1992 ad oggi dalle forze dell'ordine nei confronti di cittadini dell'*ex* Unione Sovietica [40].

Sul litorale adriatico è stata accertata la presenza di strutture organizzate russe ancora in fase di formazione, dedite alla introduzione clandestina di connazionali ed allo sfruttamento della prostituzione.

La «tratta delle donne» è ormai appannaggio di un sistema criminale dalle dimensioni internazionali, estremamente compartimentato, all'interno del quale i gruppi criminali russi si occupano della gestione, della fase del reclutamento [41] e del trasferimento delle vittime.

Una serie di indagini ed operazioni hanno consentito di prendere atto che lo sfruttamento diretto delle giovani provenienti dai Paesi dell'*ex* URSS è prevalentemente curato dai gruppi albanesi [42].

---

[39] *Max Plank Institute-For Foreign and International Criminal Law-Freiburg*, ottobre 2000.

[40] Dato estrapolato dal documento presentato dalla D.N.A. in data 23 gennaio 2003.

[41] Da parte di emissari delle organizzazioni direttamente all'interno del circuito dei locali notturni in Patria, o attraverso la costituzione di società e agenzie legali che effettuano false offerte di lavoro con annunci sui giornali. Giunte in Italia, le donne, spesso attirate con promesse di lavoro, vengono costrette, anche con la violenza, a prostituirsi, dopo essere state private dei propri passaporti e munite di documenti falsi, con la conseguente perdita della loro reale identità.

[42] Il 9 aprile 2001 il Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri, nell'ambito dell'operazione «Girasole», ha eseguito 105 ordini di custodia cautelare in carcere contro i componenti di una complessa organizzazione criminale operante in Umbria e con diramazioni in Lazio, Toscana, Campania ed all'estero. Il sodalizio, composto da elementi di nazionalità italiana (umbri, calabresi e campani) ed albanese, era dedito allo sfruttamento (con ampio ricorso a pratiche violente per ottenerne la piena sottomissione) della prostituzione, in locali notturni e su strada, di giovani donne dell'Est, ma anche di cittadine italiane.

Nello scorso anno, la Direzione Distrettuale Antimafia di Firenze ha concluso un'indagine su un'organizzazione dedita allo sfruttamento di cittadini stranieri sordomuti provenienti da paesi dell'*ex* Unione Sovietica, segnatamente dall'Armenia e dalla Bielorussia. I predetti, introdotti clandestinamente nel territorio di quel Distretto, venivano privati forzatamente dei documenti di identità e costretti ad assicurare prestazioni para-lavorative (vendita di oggettistica negli esercizi pubblici), con l'unica prospettiva di riscattare, a pagamento, il proprio diritto a tornare nel Paese di origine. L'organizzazione applicava drastiche regole di disciplina, arrivando sino alla privazione assoluta della libertà, in caso di trasgressione o di insubordinazione.

In merito al commercio e traffico di armi, solitamente acquistate da società di copertura nei Paesi dell'*ex* URSS e successivamente dirottate verso Paesi sottoposti all'embargo, con l'indagine «Vlada», condotta nel 2000 dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Torino, è stata perseguita un'associazione composta da elementi russi ed ucraini, collegati alla *Solnetvskaja*, che aveva tentato di importare nel territorio italiano un ingente quantitativo di armi da guerra occultate a bordo di una motonave battente bandiera maltese. Nei 133 containers, posti sotto sequestro, erano occultati, tra l'altro, 30.000 fucili d'assalto tipo Kalashnikov, 400 missili teleguidati, 10.800 razzi anticarro [43]. L'organizzazione era inserita in una multinazionale del crimine, che operava, con proprie qualificate articolazioni, in Francia, Germania, Grecia, Israele, Olanda, Repubblica Ceca, Russia, Regno Unito, Austria, Svizzera e Stati Uniti [44].

---

[43] D.N.A.- Relazione Annuale – ottobre 2001.

[44] MININ Leonid, nato ad Odessa il 14.12.1947, di origine ucraina, con cittadinanza israeliana e relazioni d'affari in diversi Paesi dell'Europa e dell'Africa, era stato tratto in arresto il 5 agosto 2000 poiché sorpreso presso l'Hotel Europa di Cinisello Balsamo (MI) con 58 grammi di cocaina, parte della quale destinata ad alcune prostitute di diversa nazionalità, trovate dalla Polizia nella camera da lui occupata.

Nel corso della perquisizione venivano rinvenuti anche diversi involucri contenenti diamanti lavorati per un valore di circa un miliardo di lire, nonché numerosi documenti in varie lingue, di rilevante interesse investigativo.

L'attenzione si concentrava in particolar modo su un fascicolo-catalogo di armi da guerra e materiale di armamento di ogni genere, nonché su un certificato, in lingua francese, di autorizzazione alla società «AVIATREND Limited», con sede legale a Mosca, rappresentata da tale CHERNY Valere, relativo all'acquisto di ingenti quantitativi di armi e munizioni, rilasciato dalla Repubblica della Costa d'Avorio.

Il ritrovamento del documento assumeva enorme rilevanza, essendo il personaggio sospettato in particolare di riciclaggio e traffico internazionale di armi da guerra, tramite strutture societarie a lui riconducibili, quali la «AEROLEASING» e la «LIMAD», registrate rispettivamente a Gran Cajman e Dublino (Irlanda).

Nel corso dell'interrogatorio, il MININ negava ogni coinvolgimento in ordine al traffico di armi, asserendo che la società «AVIATREND Limited» non era in alcun modo a lui riferibile, e che la documentazione di cui era stato trovato in possesso era di pertinenza del CHERNY, ed era finita casualmente tra le sue carte durante un incontro fortuito avvenuto con il predetto in un albergo.

Riguardo al possesso di diamanti, si giustificava asserendo che essi rappresentavano il pagamento di un debito di 350.000 dollari che un certo CHEJMUCSHEV Aleksej aveva contratto con lui nel 1999.

Nello stesso ambito investigativo, nel 2001, veniva tratto in arresto, presso lo scalo internazionale dell'aeroporto di Olbia, Alexander Zhukov, importante esponente della *Solntevskaja*, mentre era in procinto di recarsi nella propria villa di Porto Cervo [45].

Le successive indagini, nonché l'esame della copiosa documentazione sequestrata, permisero invece di accertare che il MININ era pienamente coinvolto nel commercio clandestino di materiale bellico. Infatti il documento rinvenuto nel corso del suo arresto si riferiva ad una spedizione di armi dall'Ucraina alla Bulgaria, e quindi alla Costa d'Avorio, che costituiva parte di un ordinativo più rilevante, e frazionato in più viaggi. Le armi erano state acquistate in Ucraina tramite la società «AVIATREND Limited», con la diretta partecipazione del MININ.

Ad una successiva verifica, l'autorizzazione all'acquisto rilasciata dalla Repubblica della Costa d'Avorio risultava falsa, e serviva solo a dare una parvenza di legalità ad un trasporto di armi che aveva come destinazione finale probabilmente uno stato vincolato da embargo, come la Liberia o la Sierra Leone.

Tale circostanza veniva avvalorata da un rapporto ONU del 2000, nel quale era documentato, anche attraverso materiale fotografico, un commercio clandestino di armi da guerra dall'Ucraina verso la Liberia, attraverso il Burkina Faso, effettuato con l'aereo «BAC-111 VP-CLM» della AEROLEASING, con sede nelle isole Cajman, controllata da MININ.

Per tali motivi, in data 20 giugno 2001, il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Monza (MI) emetteva nei confronti di Leonid MININ ordinanza di custodia cautelare in carcere perché responsabile, in concorso con altre persone non ancora identificate, di aver ceduto ai militanti del Fronte Unito Rivoluzionario della Sierra Leone centinaia di tonnellate di armi da guerra, parti di esse, munizioni, ed esplosivi, ed in particolare per aver trasferito, utilizzando documentazione falsificata, in Liberia e in Sierra Leone, dai Paesi dell'Est Europa, 68 tonnellate di armi e munizioni con destinazione apparente Burkina Faso, e 113 tonnellate di materiale bellico e munizioni con destinazione apparente Costa d'Avorio.

Il MININ, già detenuto presso il carcere di Vigevano (PV), in data 17 settembre 2002 veniva scarcerato a seguito della sentenza della Corte di Cassazione che annullava, per difetto di giurisdizione, l'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal predetto G.I.P. del Tribunale di Monza.

[45] L'arresto di ZHUKOV Alexander scaturisce da una lunga indagine avviata a seguito di operazioni finanziarie sospette effettuate da tre società torinesi, la «NEW STILMAT ITALY», la «MEDIATEC» e la «G.E.I.», tramite triangolazioni commerciali utilizzate per mascherare la reale destinazione degli utili, non essendovi corrispondenza tra volume d'affari e la fatturazione finale. Tali transazioni riguardavano soprattutto Paesi dell'Est, in particolare la Bulgaria, dove venivano identificate le società corrispondenti, legate a personaggi sospettati di traffico internazionale di armi.

A seguito delle risultanze fornite anche dalle Forze dell'ordine dei vari Paesi interessati, emergeva l'esistenza di un vasto traffico internazionale di armi da guerra che utilizzava l'Italia come area di transito.

Veniva individuato in MEZOSY Geza, cittadino belga di origine ungherese, il vero e proprio «broker» operante nella fornitura di materiale bellico per tutta l'Europa centrale e balcanica, nonché per il Sud Africa. Egli, dapprima, attraverso il mercato nero belga, aveva rifornito di armi anche la criminalità organizzata italiana, e successivamente, entrato a far parte della consorteria mafiosa russa denominata «Solnestvskaja« (Brigata del sole), armava l'esercito croato nel periodo in cui quell'area geografica era sottoposta ad embargo.

Nel 1994, durante le operazioni navali finalizzate a garantire il rispetto di tale embargo nei confronti dei paesi dell'ex Jugoslavia da parte delle forze navali della NATO, venne intercettata nell'Adriatico la nave porta-containers JADRAN EXPRESS, che risultò trasportare 2000 tonnellate di materiale bellico.

Le indagini e le informazioni acquisite permisero di individuare nella Bielorussia la zona di provenienza del carico, transitato anche per i porti ucraini.

Nella relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia vengono segnalati numerosi casi di attività economiche e finanziarie, riconducibili ad esponenti del crimine russo, avviate nel nostro Paese al fine di riciclare gli illeciti profitti acquisiti in Patria [46].

Specifiche attività investigative hanno consentito di riscontrare che soggetti provenienti dalla Federazione Russa hanno acquistato, in centri della riviera romagnola e della costa adriatica marchigiana, strutture ed attività turistico-alberghiere. Tali acquisti potrebbero servire alle organizzazioni criminali per ottenere il controllo del turismo dai paesi dell'*ex* Unione Sovietica verso l'Italia, spesso collegato al cosiddetto *shopping tour* praticato, soprattutto, nella città di Rimini.

Diverse Procure della Repubblica (D.D.A. di Roma, Procura ordinaria di Rimini e Udine) hanno svolto indagini concernenti attività economiche e commerciali ricollegabili alla criminalità organizzata russa operante in Italia. Rimesse in dollari di ragguardevole entità, provenienti dalla Russia, sono state canalizzate in diverse città italiane attraverso una società di New York [47] utilizzata dalla criminalità russa per impossessarsi di un pre-

---

[46] Relazione della D.N.A. presentata il 23 gennaio 2003.

[47] La Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica di Bologna ha condotto un'attività di indagine, che ha portato all'emissione, da parte del compente Giudice per le Indagini preliminari, in data 31 maggio 2002 (nell'ambito del procedimento n. 10518/00), di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere a di 39 carico persone, di etnia prevalentemente russa, per i reati di associazione per delinquere finalizzata al riciclaggio di denaro di provenienza illecita e al reimpiego dello stesso (artt. 416, 648 bis, 648 ter c.p), aggravati per essere stati commessi, in Rimini ed altrove in Italia e all'estero, dal 01-01-1996 al maggio 2002, al fine di agevolare l'attività di associazioni di tipo mafioso composte da persone provenienti dall'ex Unione Sovietica, nei Paesi dell'ex URSS e altrove (7 del d.l. n.152 del 1991 convertito in legge n.203 del 1991). Nell'ambito dello stesso procedimento sono state, altresì, sottoposte a indagini, per i medesimi reati, altre 150 persone. Gli accertamenti giudiziari hanno evidenziato che le condotte poste in essere per riciclare denaro, da parte della criminalità organizzata russa, hanno permesso agli stessi di ripulire denaro proveniente da una serie di reati, commessi in quel Paese, tra i quali frodi fiscali e contrabbando nonché corruzioni di pubblici ufficiali ed altri(in particolare denaro proveniente dall'evasione di imposte sui redditi ed evasione di dazi doganali relativi all'importazione di merci in Russia).In una prima fase di indagine, svolta in collaborazione con l'autorità giudiziaria e gli organi investigativi statunitensi, sono stati acquisiti gli atti dei procedimenti svoltisi nello Stato di New York (procedimento 99 CIV 10255, iscritto dall'Autorità Giudiziaria degli Stati Uniti) nei confronti di due banche russe, SOBINBANK e DEPOZITARNO KLIRIGOVY BANK, che avevano costituito negli Stati Uniti società di facciata, BENEX INTERNATIONAL CO. INC., BECS INTERNATIONAL LLC, LOWLAND, TORFINEX, tutte con sede a New York, e la società SINEX, presso un «paradiso fiscale» quale l'isola di Nauru, aprendo -quindi- a nome di dette società conti correnti presso la BANK OF NEW YORK. Su quei conti correnti risultano essere state movimentate ingenti somme di denaro di provenienza illecita, trasferite con operazioni effettuate nel corso della medesima giornata, prima sui conti delle società sopra menzionate, in particolare BENEX e BECS, e poi ad altri conti correnti, dislocati in ogni parte del mondo tra cui anche l'Italia. Tali bonifici venivano giustificati attraverso transazioni commerciali in realtà del tutto inesistenti. Le metodologie sopra descritte sono state confermate dagli amministratori delle società BECS e BENEX, BERLIN Peter ed EDWARDS Lucy, nel corso del procedimento penale condotto a loro carico dall'Autorità Giudiziaria Statunitense. Essi hanno pure affermato che ogni decisione veniva in realtà adottata dagli istituti di credito russi coinvolti, SOBINBANK e DEPOZITARNO KLIRIGOVY BANK. Le notizie comunicate dall'Autorità Giudiziaria Statunitense alla Direzione Distrettuale Antimafia di Bologna riguardarono quindi, inizialmente, le persone e le società

stito concesso nel 1998, alla Federazione Russa, dal Fondo monetario internazionale. Del predetto prestito, 1700 dollari sono stati depositati sui conti di due piccole banche riminesi [48].

Presenze sospette della criminalità russa, soprattutto ai fini di riciclaggio di ricchezze provenienti dalla commissione di illeciti penali, sono state accertate in Lombardia (Milano), nel Lazio (Roma), in Toscana (Firenze), in Emilia Romagna (Modena, Bologna e Rimini), in Veneto (Verona), in Friuli Venezia Giulia, in Piemonte e nelle Marche (Ancona). In particolare, in Toscana, sono stati accertati acquisti sospetti, da parte di cittadini dell'*ex* Unione Sovietica, di aziende agricole, di industrie produttrici di oggetti di largo consumo (scarpe, vestiti, elettrodomestici ed altro) per la esportazione nei paesi di origine e nell'intero est europeo. Investimenti immobiliari e presenze di cittadini dell'*ex* Unione Sovietica nella gestione di società di intermediazione finanziaria sono stati, altresì, registrati sulla riviera ligure. In Lombardia, invece, si è accertata la presenza di russi che si dedicano alla ristrutturazione di immobili di grande pregio.

Ulteriori indagini per i delitti di cui agli artt. 416, 648-*bis* e 648-*ter* c.p. sono state avviate dalle Procure di Milano, Forlì, Mantova e Venezia. La Procura Distrettuale Antimafia di Roma ha eseguito una indagine comprovante la presenza, nel territorio laziale, di gruppi criminali russi, specializzati nel settore economico-finanziario [49].

3.5 Progetti e iniziative di cooperazione.

Durante il Consiglio Giustizia e Affari Interni (G.A.I.), svoltosi in Lussemburgo il 25-26 aprile 2002, i rappresentati italiani e della Federa-

---

che, in Italia, ricevettero cospicue somme di denaro dalle società BENEX e BECS. Si trattava, in gran parte, di persone di nazionalità russa ma residenti in Italia e di società italiane pure controllate da cittadini russi. Con l'individuazione, nell'agosto del 1999, da parte dell'autorità giudiziaria statunitense del meccanismo realizzato in quel Paese attraverso la BANK OF NEW YORK per riciclare il denaro e la successiva chiusura di tutte le società coinvolte nell'indagine e aventi sede a NEW YORK, i gruppi della criminalità organizzata hanno dovuto costituire o, comunque, utilizzare altre società di facciata. In Italia sono stati individuati diversi gruppi, composti in gran parte da imprenditori che, ricevono il denaro, attraverso vari meccanismi e provvedono a riciclarlo mediante operazioni concordate con i vertici dell'organizzazione. Tra i soggetti destinatari di ordinanza di custodia cautelare in carcere per il delitto di riciclaggio con riferimento a movimentazioni denaro per milioni di dollari, vi sono, in particolare: VASSARENKO Vladimir, nato a Moghilev (Russia) il 24-09-1967, residente a Fermo (AP) – via Pietro Nenni nr.38; BAKHCHINYAN Simon, nato ad Akhaltsikhe (Georgia - Ex Urss) il 24-02-1961, residente a Mosca (Russia), Rimski - Korsakov 18; VASSARENKO Vladimir, il 07-04-1999, ha costituito, unitamente a BAKHCHINYAN Simon, la società V. B. TRADING S.R.L. con sede in Rimini, avente come oggetto sociale la vendita all'ingrosso di calzature, generi di abbigliamento e accessori per abbigliamento; BAKHCHINYAN Simon è inoltre titolare di altra società a Mosca, la SIMON TRADING ZAO, con la quale gestisce numerosi esercizi commerciali in Russia. Le indagini condotte a carico di VASSARENKO Vladimir e BAKHCHINYAN Simon hanno consentito di individuare una serie di movimenti di denaro che, uscito dalla Federazione Russa, è arrivato sui conti bancari italiani riferiti ai due indagati..

[48] Cfr. D.N.A. - Relazione annuale - ottobre 2001.

[49] Vedi nota nr. 44.

zione Russa hanno discusso dell'attuazione del piano d'azione nella lotta alla criminalità organizzata, oltre che sui temi migratori e della cooperazione giudiziaria e amministrativa. È stata approvata, in particolare, una dichiarazione comune per la designazione di «punti di contatto» per gli scambi di informazioni sul crimine organizzato in stretto collegamento con Europol. Sono stati, altresì, dibattuti i temi del terrorismo e di Kaliningrad, l'*enclave* russa sul Mar Baltico.

In ambito Europol sono stati attivati alcuni AWF (*Analytical Work Files*) e specifici progetti operativi, al fine di compartecipare le informazioni sul crimine russo, favorire le attività di analisi criminale e rendere il contrasto più incisivo su scala transnazionale.

– AWF Commurbee (AWF 99-003).

Ha riguardato gli omicidi commessi in Europa nei confronti di uomini d'affari dell'Est europeo, collegati ad attività criminali rientranti nella competenza di Europol. Successivamente ne è stata disposta la chiusura ed il trasferimento dei dati all'AWF «EE-OC Top 100».

– AWF EE-OC TOP 100 (AWF 99-009).

Riguarda le principali organizzazioni malavitose provenienti dall'Est Europa e operanti nell'Unione Europea nei settori di competenza del mandato Europol. Il progetto:

- mira a individuare i cento più importanti criminali di tali gruppi;
- riguarda gli omicidi commessi in Europa nei confronti di uomini d'affari dell'Est europeo.

– AWF Molduk.

Il progetto, avviato su richiesta di Germania, Portogallo e Spagna, vede, tra l'altro, la partecipazione anche dell'Italia. Scopo dell'iniziativa è quello di fornire supporto – nelle previsioni dello statuto di Europol – alle autorità competenti a prevenire e contrastare le organizzazioni criminali transnazionali coinvolte nell'immigrazione illegale, soprattutto di donne di provenienza ucraina e moldava, da avviare alla prostituzione in occidente. Le attività di analisi sviluppate in seno al progetto hanno consentito di delineare il ruolo centrale svolto dalla Germania – Paese ove peraltro è stata documentata la presenza di un'organizzazione costituita da cittadini tedeschi ed *ex* sovietici naturalizzati – lungo le rotte del traffico di esseri umani.

Per quanto concerne l'Italia, non sono emersi sinora collegamenti tra i criminali russi residenti nel nostro Paese e le organizzazioni attive in altri Paesi d'Europa.

Su richiesta di un Paese Membro possono essere attivati in ambito Europol progetti di collaborazione tra i partner in ordine a specifiche attività (scambio di informazioni, sviluppo di attività investigative). Nel

corso delle riunioni vengono approfonditi gli aspetti più importanti delle operazioni, individuati ulteriori spunti investigativi e commentate le informazioni. Tra i progetti di rilievo figurano l'Operazione «Girasole» (italiana) e l'Operazione «Baltic Walker» (finlandese).

Il progetto «Millennium» è finalizzato al monitoraggio e all'attuazione di un'azione internazionale di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata est- europea. Nasce nel quadro delle iniziative del G8 riferite al crimine organizzato transnazionale ed è gestito dal Segretariato Generale dell'O.I.P.C.-Interpol.

Gli obiettivi principali sono:

- la raccolta di informazioni, per finalità di cooperazione ed analisi;
- la definizione delle strutture, delle gerarchie, delle attività, del modus operandi e di quant'altro possa meglio delineare tale fenomenologia criminale;
- la creazione di una banca dati;
- la mutua assistenza tra gli Stati interessati alla progettualità;
- la creazione di una rete di punti di contatto individuata negli UCN (Uffici Interpol Nazionali) e nelle strutture di polizia specializzate nei singoli Stati.

Il programma PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy*), che inizialmente individuava l'impegno internazionale a fornire aiuti economici a favore di Polonia e Ungheria, rappresenta il principale strumento finanziario comunitario per l'adesione all'Unione Europea dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia, Cipro, Malta, Romania, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Slovacchia). Nei periodi di programmazione del PHARE relativi al 1998 e al 1999, il gemellaggio si è focalizzato su quattro settori prioritari: agricoltura, ambiente, finanza, giustizia e affari interni.

Lo strumento più concreto di aiuto per il raggiungimento del citato obiettivo è costituito dal gemellaggio, che si estrinseca nell'invio presso il Paese candidato di esperti di uno Stato membro.

Tra gli accordi di cooperazione in via di definizione tra l'Italia e gli uffici giudiziari *ex* sovietici per il contrasto alla criminalità transnazionale figurano quelli:

- con l'Ucraina, con la quale è stato sottoscritto un Memorandum per la cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata e al riciclaggio dei proventi dei delitti commessi da associazioni criminali, stipulato tra la D.N.A. e la Procura Generale dell'Ucraina nell'anno 2001;
- con la Lettonia, la Bielorussia e il Kazakhstan. In particolare, è stato definito il testo del Memorandum sulla cooperazione con la D.N.A. per la Lettonia, in attesa di conoscere la data e il luogo per la relativa sottoscrizione. Dal canto loro, Bielorussia e Kazakhstan hanno anch'esse

espresso la disponibilità a sottoscrivere un analogo Protocollo di collaborazione.

In data 14 maggio 2002 è stato firmato l'Accordo di cooperazione tra l'Ufficio del Procuratore Generale russo e la Direzione Nazionale Antimafia italiana. Il *Memorandum d'intesa* prevede essenzialmente una reciproca collaborazione tesa allo scambio di informazioni sulle organizzazioni criminali operanti nei due Paesi, specie in materia di transazioni finanziarie sospette.

4. La mafia albanese.

La Commissione, nella XIII Legislatura, in merito al fenomeno della criminalità organizzata di origine albanese, ebbe modo di scrivere nella relazione conclusiva: «La criminalità albanese ha avuto negli ultimi anni una evoluzione rapidissima e, senza dubbio, oggi costituisce l'espressione più pericolosa nello scenario delle criminalità straniere presenti in Italia.

Una tale valutazione emerge dalle attività istruttorie e delle acquisizioni compiute nel corso di questa legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia, anche attraverso il Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale.

L'analisi del fenomeno della criminalità albanese consente di avere certezza in ordine alla natura mafiosa delle organizzazioni criminali albanesi e alla loro spiccata capacità di realizzare le attività illecite secondo schemi tipicamente transnazionali.

Tale valutazione è confermata dal lavoro delle forze dell'ordine, dai risultati delle indagini e dalle sentenze della magistratura che hanno accertato come molte manifestazioni criminali delle associazioni albanesi operanti in Italia presentino le peculiari caratteristiche dei sodalizi mafiosi.

In passato, occorre dire, non sempre sono stati colti appieno i segnali ricorrenti che indicavano la strutturazione mafiosa delle aggregazioni albanesi e le sue pericolose potenzialità espansive.

In breve tempo le organizzazioni criminali albanesi hanno raggiunto elevati livelli di specializzazione criminale e si sono dimostrate pienamente affidabili sul mercato mondiale del crimine, al punto da rapidamente divenire fondamentale punto di riferimento per i traffici illeciti internazionali».

I lavori attuali della Commissione, specie nel corso delle audizioni in Puglia, hanno sortito l'effetto di confermare il ruolo criminale delle strutture mafiose di origine albanese, mettendone in luce l'aspetto di progressiva crescita nel contesto del narcotraffico internazionale, crescita determinata dalla capillarità acquisita nella distribuzione delle cellule organizzative e dalla dimostrata capacità di sfruttare pienamente la situazione geo-politica del paese di origine, in un'ottica di cartello con altre componenti criminali.

La progressiva connotazione transnazionale del crimine organizzato, infatti, costituisce un contesto estremamente selettivo per le organizzazioni

criminali, che riescono a ritagliare un proprio ruolo, solo a condizione di sapersi muovere con estrema flessibilità, riuscendo a cogliere nuovi fattori abilitanti di successo, dovuti all'ampliamento dello spettro delle attività illecite, alle logiche degli accordi di cartello ed alla proiezione di influenza su aree territoriali sempre più vaste.

Da ciò discende il prioritario l'impegno delle organizzazioni criminali di ricercare accordi internazionali con analoghe realtà devianti, senza creare aree dialettiche di sovrapposizione e, di conseguenza, ricercare l'espansione capillare delle proprie cellule al di fuori dei paesi di origine, ove, come nel caso dell'Albania, la situazione socio/economica non consentirebbe meccanismi di parassitismo criminale particolarmente remunerativi.

Peraltro, l'esperienza storica dimostra che le varie forme di contrabbando, il narcotraffico, il commercio delle armi e l'immigrazione clandestina necessitano, proprio per la loro natura, di spazi di mercato e di contrattazione su scala internazionale.

In merito a questo processo di progressiva standardizzazione dei circuiti criminali, inizialmente improntati ad una certa rozzezza, la DIA scrive [50]: «Su tali meccanismi si è poi modulata l'ulteriore fase organizzativa dei sodalizi criminali. La loro struttura è venuta infatti ad essere caratterizzata da una spiccata flessibilità ed efficienza, nonché da una repentina capacità di adattamento al nuovo contesto sovranazionale, che ha comportato una progressiva omologazione tra i più importanti gruppi criminali. Essi, pur conservando le originarie connotazioni storiche e culturali, svolgono ormai la medesima attività, affinano le stesse metodologie operative e finiscono per assumere sempre più la forma di «holding» criminali».

Sono note le radici storiche del fenomeno della criminalità albanese, ricollegabili al disfacimento del blocco sovietico e alla successiva profonda crisi dei Balcani, a seguito delle quali l'Italia è divenuta meta di un nuovo ed intenso flusso migratorio, spesso clandestino, proveniente dai Paesi dell'est europeo.

Le crisi endogene allo stato albanese, che emergeva da una situazione storica di totale compartimentazione internazionale e nel quale si manifestava un brusco passaggio da un'economia comunista a un liberismo incontrollato [51], hanno creato dei vuoti di potere che sono stati irrimediabilmente colmati dalla crescita criminale, rafforzata dal fatto che la nuova struttura statuale era caratterizzata da una corruzione estesa a tutti i livelli e dalla totale mancanza di effettive ed indipendenti strutture di contrasto

---

[50] Progetto Shqiperia- La Criminalità albanese in Italia- Ottobre 1999.

[51] La relazione della Commissione nella XIII Legislatura ricorda: «La crisi albanese del 1977, provocata dal collasso delle cosiddette società finanziarie "piramidali", aveva portato ad una crescita qualitativa e quantitativa dei fenomeni criminali, tanto che il controllo su vaste aree del paese, al Nord come al Sud, era nelle mani di numerose bande criminali. La debolezza strutturale delle giovani istituzioni, aggravata dalle difficoltà innescate dalla menzionata crisi, ha reso difficile, per un lungo periodo, la reazione dello Stato albanese».

al crimine organizzato, peraltro già operante anche durante la fase storica della dittatura [52].

Così come ampiamente acclarato in passato, le attività dei clan albanesi non possono essere interpretate come mere forme di violenza legate a subculture criminali non necessariamente riconducibili a fenomeni mafiosi.

I vari progetti di *intelligence applicato* delle forze dell'ordine, condotti attraverso lo strumento dell'analisi statistico-criminale, hanno messo in luce la tematicità del contesto mafioso e la sostanziale riconducibilità di una serie statistica di tipologie delittuose (reati contro la persona, ordine pubblico, stupefacenti, prostituzione ed armi) non a fenomeni di pura marginalità sociale ma al preciso contesto socio/giuridico del crimine organizzato.

L'approfondimento informativo della globalità delle indagini condotte sull'infiltrazione della criminalità albanese deve dunque essere tematicamente affrontato dalla Commissione, per misurare non solo la pericolosità delle esistenti aggregazioni delinquenziali, ma, soprattutto, per evidenziare gli eventuali collegamenti con le organizzazioni criminose italiane ed estere, al fine di supportare aderenti e credibili strategie di contrasto.

Questo significa, per il futuro, così come avviato per analoghi fenomeni di devianza transnazionale, individuare i settori e le aree territoriali di prevedibile aggressione criminale, la struttura operativa e logistica nota delle compagini criminali, la sfera di influenza, i campi di attività ed i *modus operandi*, al fine di tracciare in dettaglio le aree di criticità, specialmente nel campo delle indagini non limitate al territorio italiano e nel settore delle attività di contrasto esprimibili, in forza dei trattati vigenti, direttamente all'interno della realtà albanese.

Lo studio dei fenomeni criminali riconducibili ad elementi di origine albanese nel decorso anno conferma la particolare aggressività e propensione a porsi come soggetti di primaria rilevanza nella gestione del narcotraffico.

Esiste quindi una progressiva, univoca tendenza ad una crescita criminale, che sempre più si allontana, pur non abbandonandola, dalla commissione di reati strumentali – come quelli contro il patrimonio, che frequentemente vengono commessi da chi è in stato di difficoltà – per approdare alla realizzazione di sofisticati *network,* dediti a ben più remunerativi e gravi illeciti.

È assodata la tendenza di tali soggetti criminali ad organizzarsi in sodalizi assai perniciosi per violenza e virulenza: infatti, la presenza di gruppi criminali albanesi è andata fortemente aumentando e la loro diffusione sul territorio nazionale si può ormai considerare omogenea da diversi anni [53].

---

[52] Per quanto l'Albania fosse considerata un paese impenetrabile ai normali rapporti, tale non lo era per i traffici di stupefacenti che, negli anni Ottanta, vedevano protagonisti taluni esponenti della criminalità veneta.

[53] Questo profilo diffusivo era già stato identificato nel 1999, cfr. *Traffico internazionale di stupefacenti ad opera di gruppi albanesi presenti in Italia* - Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale per i Servizi Antidroga. Roma, 9 aprile 1999.

Sulla particolare efferatezza delle condotte criminose, in maniera crudamente impressiva, la DIA scrive [54] che «il delinquente albanese è portatore di una subcultura violenta che ne contraddistingue il comportamento. L'efferatezza, la crudeltà e la ferocia che dimostra nelle fasi del trasbordo di clandestini, nelle modalità di reclutamento e di sfruttamento delle giovani destinate a prostituirsi o dei bambini costretti a chiedere la questua agli angoli delle strade, colpisce certamente l'immaginario collettivo. Non è un caso se proprio per i criminali albanesi è stato rispolverato l'articolo 600 del codice penale – che quasi non conosceva applicazione in Italia – configurante la fattispecie delittuosa della riduzione in schiavitù [...] era stata messa in rilievo, grazie ai dati forniti dal centro Elaborazione Dati Interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la particolare propensione alla commissione di delitti contro la persona, che apparivano comunque strumentali rispetto alla perpetrazione di altrettanti turpi reati: lo sfruttamento della prostituzione e dei minori, nonché tutte le attività connesse all'immigrazione clandestina. Altre lucrose attività poste in essere dalla malavita albanese sono poi il traffico di stupefacenti e di armi. Ulteriore caratteristica peculiare di tale criminalità è costituita dal fatto che tutte queste attività vengono condotte generalmente in gruppi più o meno organizzati che appaiono feroci, determinati, e possono contare su una manovalanza affamata e disposta a morire per pochi soldi».

Pur essendo rispettosa della realtà di molti *modus operandi* censiti nell'esperienza giudiziaria, tale impostazione non deve divenire un elemento interpretativo assoluto, quasi fondante una categoria psico-criminale.

Lo spettro dell'albanese come «*uomo nero*» dei Balcani e del mediterraneo può ingenerare delle gravi limitazioni nella comprensione della realtà mafiosa balcanica [55]. Il discorso sui Balcani post-comunisti è dominato da taluni stereotipi, che dovrebbero essere ponderati con senso critico e metodologia analitica di livello scientifico, non dimenticando le ragioni geopolitiche alla base di decenni di schiavitù e di studiato imbarbarimento del popolo albanese [56].

---

[54] Progetto Shqiperia, *La Criminalità albanese in Italia*, ottobre 1999.

[55] Questo concetto sembra ispirare anche il numero di *Limes* sugli Stati mafia (2/2000), che dedica ben cinque articoli all'Albania e al Kosovo. I serbi sarebbero mafiosi solo per necessità, a causa dell'embargo occidentale, mentre gli albanesi lo sarebbero per tradizione e natura, il che è evidentemente un pericoloso, immotivato azzardo, ben lontano dalle risultanze dell'intelligence criminale accreditato ed informato.

[56] Giustamente scrive Anna Di Lellio: «*Nei Balcani, la perdurante instabilità politica e sociale aiuta a confermare l'idea ottocentesca dell' "uomo balcanico": l'abitante indigeno non di una regione ma di una "polveriera", l'inscrutabile individuo senza Stato, indipendente dall'esterno ma legato ai clan locali e destinato a riprodurre la violenza delle vendette* ad infinitum*. Negli ultimi dieci anni, l'albanese è diventato il tipo ideale di "uomo balcanico", sempre visto in un contesto al limite del caos e alieno alla cultura democratica occidentale. Fa notare lo storico americano Isa Blumi che questo stereotipo è connotato dallo stesso velato razzismo che, in Orientalismo, Edward Said trova nella lettura eurocentrica del mondo non occidentale. Gli altri popoli dell'ex-Jugoslavia, dai croati ai serbi, sono riusciti a negoziare un'identità che li riavvicina all'Occidente. I serbi in modo particolare hanno beneficiato della memoria storica collettiva della Jugoslava ti-*

La storia dell'Albania è secolarmente complessa e include, accanto alla conversione all'Islam e alla dittatura comunista, vitali tradizioni cattoliche e ortodosse, una complessità da non dimenticare, in quanto le semplificazioni sono sempre molto pericolose, quando appaiono come stereotipi acritici nella letteratura di massa.

Nel rapporto *UN International Drug Control Programme* del giugno 2002, si legge un *trend* positivo dell'Albania, correlato ad una crescita economica stabile e ad un migliorato sistema fiscale, correlato ad una più efficiente lotta contro l'evasione fiscale, la corruzione e i traffici illeciti.

Lo scopo principale per l'Albania consiste adesso, secondo gli analisti delle Nazioni Unite, nello sviluppare l'infrastruttura del paese e nell'affrontare notevoli cambiamenti nel governo, inteso come assieme di pubblici poteri e pubbliche funzioni.

Infatti, si assiste ancora ad un primato sulla politica delle singole personalità e del potere individuale, con una ancora non sufficiente penetrazione dei criteri di mutuo rispetto e di funzione di servizio verso il popolo da parte delle autorità.

4.1 Struttura dei gruppi criminali.

L'esame analitico delle operazioni effettuate dalle forze dell'ordine ha consentito di studiare la fenomenologia delle organizzazioni albanesi nella loro progressiva *escalation* criminale.

Il criterio dell'associazionismo stabile degli indagati, che sfuggiva ai primi riscontri investigativi, con il tempo, affinatasi la conoscenza della nuova tipologia criminale, è stato invece riconosciuto peculiare dei sodalizi albanesi.

Taluni analisti hanno sottolineato come l'organizzazione, *mutatis mutandis*, si configuri sotto un profilo sociologico analogo a quella della 'Ndrangheta: appartenenza dei sodali allo stesso nucleo familiare, alla stessa città o addirittura allo stesso quartiere. Le bande albanesi hanno anche un'altra caratteristica, che ricorda quella dei clan calabresi: la struttura generalmente orizzontale, all'interno della quale è riconoscibile esclusivamente il capo supremo [57], essendo le altre figure di secondo piano intercambiabili.

---

tina incentrata sulla lotta al nazismo, ma anche della continua comunicazione con il marxismo occidentale grazie al movimento dell'autogestione, la rivista Praxis e la popolarità del dissidente Milovan Dijlas. Di recente i serbi si sono presentati come membri a pieno titolo dell'Europa occidentale grazie all'Ortodossia cristiana. Gli albanesi invece sono rimasti intrappolati nella categorizzazione astratta e dispregiativa di "etnia" e "Islam"».

[57] Al proposito è storicamente puntuale la notazione della Procura della Repubblica di Savona che, nel procedimento penale n. 812 del 1996 nei confronti di PRIFTI Enea + 15, riscontra che «gli albanesi si caratterizzano non solo per la tendenza ad aggregarsi in ragione delle comuni origini, ma anche per conferire al gruppo un ordine strettamente gerarchico, con un capo indiscusso che provvede a prendere tutte le decisioni, anche le meno impegnative».

Sotto il profilo delle relazioni tra gruppi, si assiste, in assenza di scopi strumentali comuni, al dispiegamento di plurime realtà tra loro autonome, che sviluppano in proprio le diverse attività illecite, senza essere sovrastate da un'autorità né da regole comuni.

Questo concetto di autonomia tende adesso a venire sfumato dalla necessità operativa di gerarchizzare gli sforzi, come, più avanti, verrà sottolineato.

Particolarmente rigide appaiono le regole interne alle varie organizzazioni. Alla fortissima coesione tra gli adepti si somma una penetrante forza intimidatoria all'interno del gruppo: le ragazze da destinare alla prostituzione vengono sistematicamente violentate, costrette a consegnare ai loro sfruttatori (rigorosamente loro connazionali) i passaporti, tutte le somme guadagnate e vivono in stato di reale carcerazione per evitare possibili fughe. Per le ragazze albanesi, esiste poi una continua minaccia di ritorsione sui familiari rimasti in madrepatria. Tale capacità intimidatoria ha permesso alle cosche albanesi di gestire in molte città italiane anche la prostituzione delle ragazze provenienti da paesi dell'*ex* blocco orientale, garantendo alle organizzazioni criminali ingenti guadagni da reinvestire in differenziati canali illeciti e leciti, quali gli investimenti immobiliari in Albania.

I gruppi criminali albanesi presentano quindi caratteristiche organizzative, che evolvono, inevitabilmente, verso un assetto di dominio sul territorio sul tipo delle organizzazioni mafiose nostrane: questo si rende possibile grazie alla pluralità dei loro interessi delinquenziali, alla duttilità intelligente dei modi operativi, alle dotazioni di armi e ai gruppi di fuoco, alla capacità di stabilire rapporti collaborativi con le mafie storiche e con altri gruppi internazionali.

La criminalità organizzata albanese, per questo complesso contesto di manifestazione, esprime un rilevante livello di pericolosità e, nel variegato mondo criminale multietnico, desta la maggiore preoccupazione. Infatti, gli episodi delittuosi specificamente riferibili a tali organizzazioni sono in aumento, con un corrispettivo forte allarme sociale.

I delinquenti albanesi residenti in Italia e appartenenti a strutturate organizzazioni criminali tendono sempre più spesso a regolarizzare la loro posizione, munendosi di permessi di soggiorno per sfuggire ai provvedimenti di espulsione cui vanno incontro i clandestini e per meglio assicurarsi la possibilità di spostamento legale sul territorio italiano.

Tali soggetti sono animati da un forte spirito nazionalista e, pertanto, sono capaci di contrapporre reazioni di gruppo in risposta ad eventuali iniziative ostili di altri elementi criminali: i conflitti d'interesse vengono spesso risolti con decisivi atti di forza dall'indubbio stampo mafioso.

Si assiste ad una ricerca di compartimentazione degli affari illeciti, in modo tale che i clan che si occupano prevalentemente del traffico di clandestini difficilmente entrano in contrasto con quelli specializzati nel traffico di stupefacenti.

Nell'anno 2002, si è registrato un allarmante «salto di qualità» nel traffico di droga e un notevole incremento di sequestri di eroina di prove-

nienza albanese. È interessante sottolineare che diverse indagini hanno accertato posizioni giudiziarie recidivanti di soggetti criminali; circostanza, questa, che è sicuro indice di un radicamento criminale, che si estende, molto spesso, anche in altri contesti geografici europei.

L'analisi criminale di talune risultanze investigative depone nel senso che i clan albanesi si siano strutturati in modo ancor più piramidale, con la creazione di un organismo di vertice composto dai capi delle principali famiglie criminali [58].

Come noto, la realizzazione, anche a livello di mero tentativo, di strutture di comando e controllo denota il notevole innalzamento del livello intrinseco della pericolosità mafiosa di un contesto criminale, prima disarticolato e dialettico.

4.2 Mappa sintetica delle presenze criminali albanesi.

Le indagini hanno dimostrato l'articolazione in più famiglie distribuite su tutto il territorio italiano, famiglie [59] che hanno diramazioni – oltre che nell'area pugliese, e a Bari in particolare – in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo e Campania.

L'individuazione di tali articolazioni, tuttavia, risulta non agevole sotto il profilo investigativo, anche in considerazione della estrema mobilità degli attori e della difficile riconducibilità dei diversi soggetti attenzionati ad uno specifico clan [60], nonché degli scontri tra fazioni, che, spesso, in territorio albanese, conducono all'azzeramento di intere famiglie criminali.

Accanto ai gruppi riconosciuti mafiosi, convivono organizzazioni a struttura familiare, più assimilabili a bande urbane, specializzate nello sfruttamento della prostituzione e nei reati contro il patrimonio, talvolta perpetrati con metodi estremamente violenti.

Nel nord-est della Penisola, tali sodalizi hanno acquisito spazi sempre maggiori e, in riferimento all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e al traffico di sostanze stupefacenti, stanno posizionandosi in ruoli di prevalenza, monopolizzando i canali di importazione e di smercio dell'eroina e della marijuana.

---

[58] Tale organismo, direttamente dall'Albania, impartirebbe stabilmente ordini e direttive concernenti la consumazione di azioni delittuose finalizzate al traffico di sostanze stupefacenti, alla supremazia sul territorio d'influenza e fornirebbe regole per risolvere, con sistemi efferati, eventuali contrasti.

[59] A tal proposito si segnalano i clan tra loro avversari HASANY e BERISHA di Durazzo, che, in Italia, hanno dato luogo anche a tentativi di faide, sventate grazie all'intervento delle Forze dell'ordine.

[60] Uno dei maggiori problemi è costituito dai numerosi «alias» che vengono utilizzati nei rapporti interpersonali.

Ulteriore indice di pericolosità è dato dalla capacità di interazione con le componenti delinquenziali autoctone del Veneto, in tema di alleanze per il traffico di stupefacenti [61].

I cosiddetti «assalti in villa», tipologia di rapina spesso associata a sequestri di persona e a violenze e indice di un pericoloso primitivismo criminale, sono riferibili all'attività di bande di albano-kossovari [62].

Anche in Lombardia la criminalità albanese ha assunto rilevanza nel traffico di esseri umani e nei settori dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento della prostituzione.

Recenti indagini confermano l'operatività, nel traffico dell'eroina e della cocaina, di centrali site in Albania, che hanno come interlocutori gruppi criminali misti operanti in Italia, a composizione prevalentemente straniera [63].

Nei rapporti tra questi nuovi soggetti criminali e le vecchie organizzazioni autoctone si è consolidato un modello operativo basato sul concetto di cooperazione, quando non si assiste ad autonome forme di controllo del territorio.

In Liguria si è assistito ad una massiccia immigrazione di soggetti albanesi, taluni dei quali sono stati implicati in reati contro il patrimonio, nello sfruttamento della prostituzione e nel traffico di stupefacenti.

Le organizzazioni costituiscono il vero fenomeno emergente nel panorama criminale regionale: esse sono prevalentemente costituite da elementi accomunati dalla medesima località di provenienza, spesso legati da stretti vincoli di parentela. L'omertà reciproca è quasi totale, determinata dal potere di intimidazione, esercitato con minacce di ritorsione sui familiari residenti in Albania. La presenza di gruppi albanesi, in aree di storica pertinenza di sodalizi criminali italiani, non ha condotto a dialettiche evidenti ma piuttosto, in alcuni casi, ad una cogestione delle attività illegali, fenomeno favorito soprattutto dalla notevole disponibilità di stupefacente, immesso sul mercato a prezzi concorrenziali.

In Piemonte, le strutture delinquenziali albanesi hanno assunto un ruolo rilevante nel contesto criminale locale, riuscendo ad impiantare stabilmente le proprie strutture logistiche ed operative nell'area metropolitana del capoluogo ed in alcune province, tra le quali, in particolare, Asti.

---

[61] In tal senso depongono gli esiti delle indagini MILLENNIUM del ROS Carabinieri, TERRA ROSSA della P.d.S. e PINETA dell'Arma di Mestre. Quale significativo modello investigativo, si devono ricordare gli esiti dell'operazione AFRICA del R.O.S., a seguito della quale calabresi legati al *locale* di Africo, personaggi vicini alla c.d. *Mala del Brenta* e albano-kossovari furono tratti in arresto.

[62] Particolarmente significativa l'operazione GOLD dell'Arma dei Carabinieri di Trento, che ha sgominato una banda di 14 albano-kossovari, dediti allo sfruttamento della prostituzione, al traffico di armi e alle rapine in abitazione in Trentino Alto Adige, Veneto e Lombardia.

[63] A conferma dell'entità dei traffici gestiti, nell'agosto scorso è stata arrestata dalla Polizia di Stato una giovane donna albanese,originaria di Berat, laureata in ingegneria ed iscritta ad un corso di specializzazione presso l'Università Bicocca di Milano, utilizzata come corriere sulla rotta Tirana-Milano e bloccata a Cologno Monzese (MI) con 8 Kg. di eroina.

In tali ambiti hanno evidenziato una notevole pervasività, dimostrandosi capaci di confrontarsi, quando necessario, con la concorrenza malavitosa tradizionale.

In principio, le organizzazioni criminali albanesi si sono dedicate specialmente allo sfruttamento della prostituzione, facendo si che alcune aree della città di Torino divenissero territorio pressoché incontrastato delle prostitute albanesi, che hanno scacciato quasi definitivamente dall'area metropolitana quelle africane ricorrendo ad atti intimidatori e violenti [64].

Anche in Toscana il fenomeno criminale organizzato albanese ha assunto dimensioni degne di attenzione ed ha prodotto in tempi rapidissimi una impennata di eventi criminosi.

Per quanto riguarda il traffico di droga, è stato riscontrato che i clan albanesi hanno acquisito una qualificata nicchia di mercato nel settore delle droghe pesanti, realizzando una importante rete di contatti internazionali, tra la madrepatria, l'Italia ed il Nord Europa [65]. Per quanto attiene specificamente allo sfruttamento della prostituzione, l'attività di analisi ha permesso di mettere in evidenza che trattasi di un reato gestito prevalentemente da bande, i cui associati sono di solito irregolari; a differenza di coloro che sono dediti al traffico di stupefacenti, muniti, invece, spesso di regolare permesso di soggiorno. La struttura organizzativa è ancora in fase embrionale e la composizione del gruppo è variabile nel numero e nelle persone: ogni componente dell'organizzazione dispone di una o più prostitute, «acquistate» in Albania, ma provenienti generalmente dalla Repubblica Moldava e dall'Ucraina.

La Puglia, come detto, è chiaramente la regione che maggiormente risente, anche per ragioni eminentemente geografiche, della presenza del crimine organizzato albanese.

Oltre ai noti gruppi già citati, sono presenti consorterie più piccole, alcune stanziali, altre connotate da spiccato nomadismo, che praticano lo sfruttamento della prostituzione e contrabbandano cannabinoidi, armi e clandestini. Le aree territoriali che maggiormente risentono di tali fenomeni continuano ad apparire quella barese e leccese [66].

Il fenomeno del contrabbando, che aveva caratterizzato la regione attraverso le consorterie criminali che ne avevano monopolizzato il traffico,

---

[64] Tali gruppi, a fronte dell'arricchimento ottenuto con la prostituzione, hanno intrapreso la strada del traffico della droga.

[65] In Olanda è stata accertata l'esistenza di una organizzazione albanese che, attraverso corrieri, forniva rilevanti quantitativi di cocaina a una molteplicità di connazionali residenti in varie regioni d'Italia, tra le quali appunto la Toscana, che a loro volta provvedevano all'ulteriore smercio sul territorio d'influenza. I soggetti di vertice del sodalizio insediati in Olanda si approvvigionavano di cocaina da cittadini colombiani residenti ad Amsterdam, reinvestendo in Albania nel settore immobiliare. Inoltre, nella zona di Prato, è stata riscontrata l'operatività di un sodalizio italo-albanese, che ha intrattenuto un proficuo traffico di eroina dall'Albania.

[66] Un segnale di tale situazione si era già avuto nell'inchiesta a carico di SANTOLLA Francesco, esponente di rilievo del clan TORNESE, arrestato in Olanda, dove gestiva lo scambio di cocaina con il Salento, stupefacente pagato con la marijuana albanese.

anche a vantaggio di altri sodalizi nazionali, è stato notevolmente ridimensionato.

Il traffico illecito non ha più come meta principale la penisola italiana e, quindi, la Puglia, ma i paesi del Nord Europa e la Spagna.

In tale ambito, le organizzazioni criminali pugliesi hanno cessato il ruolo mantenuto sino a quando era possibile gestire i traffici con motoscafi veloci: gli interessi relativi sono stati nuovamente assorbiti da organizzazioni campane, con il ritorno ai tradizionali sistemi delle *navi madre* o mediante l'uso di container e di rotte alternative gestite da società di navigazione all'uopo costituite.

Il distretto giudiziario di Lecce costituisce un osservatorio privilegiato per una solida ricognizione delle caratteristiche e delle dimensioni dei fenomeni criminali correlati con le organizzazioni albanesi e del vicino oriente: la strategica posizione geografica rende il Salento un crocevia di traffici internazionali (armi, droga, prostituzione e contrabbando), rendendo la criminalità locale strettamente correlata con gli interessi dell'antistante area balcanica.

Le grandi modificazioni geo-politiche dell'area balcanica dall'inizio degli anni Novanta hanno imposto l'Albania come un privilegiato *terminal hub* per gli stupefacenti e significativo punto di arrivo per i flussi migratori.

La criminalità albanese ha messo in essere in proprio il traffico dei clandestini e si è comportata come una sorta di agenzia di servizi per altre organizzazioni, in specie turche, che gestiscono l'immigrazione kurda [67].

Un ulteriore fenomeno, legato alla immigrazione clandestina, è quello del reclutamento nei paesi dell'Est europeo (principalmente Moldavia, Romania, Ucraina, Russia e Albania) di giovanissime donne da ridurre in schiavitù e consegnare alla prostituzione: la criminalità albanese ha funzioni di collettore di raccolta delle ragazze, d'intesa con le paritetiche organizzazioni del paese di origine, e provvede al trasferimento in Italia in collegamento con sfruttatori locali, che percepiscono il reddito e mantengono la sottomissione delle vittime con la violenza.

Gli italiani che operano nel Salento a favore delle organizzazioni criminali albanesi sono, così come scrive la DIA [68], «per lo più appartenenti ad un'area grigia della piccola imprenditoria locale: gente con un passato imprenditoriale oscuro o sfortunato, persone in difficoltà economiche che tentano di arricchirsi fornendo ai trafficanti albanesi sia i natanti che gli appartamenti in cui ospitare i clandestini appena giunti, sia ancora le autovetture per trasportarli dai luoghi di sbarco alle stazioni ferroviarie o alle località di destinazione, nonché i posti di lavoro fittizi per consentire loro di regolarizzare successivamente la permanenza in Italia».

---

[67] Già nel lontano 1993, con l'indagine «CARONTE», veniva disvelata un associazione a delinquere italo-albanese che operava il traffico di clandestini cinesi, indiani, egiziani, iraniani, irakeni, pakistani, cingalesi e russi, evidenziando, con il prosieguo delle attività investigative , il coinvolgimento della mafia turca e russa.

[68] Relazione al Parlamento - secondo semestre 2002.

Il Lazio, come l'Abruzzo, le Marche, l'Umbria e, in misura minore, il Molise, sono aree di transito per le regioni del nord, nonché di destinazione dello stupefacente importato.

Nel Lazio, in particolare, la delinquenza albanese, lungi dal voler conseguire un improbabile controllo del territorio, si pone sul mercato come interlocutrice delle aggregazioni mafiose nostrane ivi presenti, assicurando la regolarità della fornitura di stupefacente proveniente dalla Turchia. Inoltre, sempre nella medesima regione, si segnala la presenza di bande che gestiscono lo sfruttamento della prostituzione generalmente nelle periferie della capitale, lungo le strade consolari.

In Campania il fenomeno criminale albanese è rappresentato prevalentemente da clandestini, presenti nelle province di Napoli e Caserta, lungo il litorale Domizio, ove gestiscono autonomamente diverse attività illecite, quali lo spaccio di sostanze stupefacenti, il contrabbando al minuto di t.l.e., nonché lo sfruttamento della prostituzione. Fenomeni di stanzialità di grandi gruppi criminali non si evidenziano, anche per il controllo del territorio esercitato dalla Camorra. Più probabili sono invece estemporanei contatti per il rifornimento di armi e stupefacenti.

La presenza di soggetti albanesi criminali in Calabria è registrata in particolare nella Sibaritide, dove esisterebbe una contiguità operativa con la locale criminalità mafiosa, specialmente per i traffici di armi e droga, ed in misura minore nel reggino dove, pur non potendosi provare l'esistenza di collegamenti funzionali con la 'Ndrangheta, è rilevante il coinvolgimento nello sfruttamento della prostituzione e nel traffico di stupefacenti. L'assenza di conflittualità lascia desumere un concorso con esponenti della 'Ndrangheta locale. Inoltre, analogamente ad altre realtà italiane, sono presenti diverse bande dedite allo sfruttamento della prostituzione.

Nell'Italia insulare, ed in particolare in Sicilia, si rileva l'inserimento degli albanesi nello sfruttamento della prostituzione e nel traffico di stupefacenti, per il quale sussistono, specialmente nell'area del catanese, elementi che inducono ad inferire l'esistenza di non sporadici collegamenti con la mafia locale; mentre apparentemente risulta ridimensionata la influenza albanese nel territorio ibleo, grazie ad una operazione di polizia che ha sgominato un tentativo di radicamento.

4.3 L'architettura transnazionale del narcotraffico e il ruolo dell'Albania.

Si ritiene importante fornire un'analisi strategica sull'attuale situazione delle rotte del narcotraffico, con speciale riferimento al ruolo dell'Albania.

Le indagini di maggior respiro condotte nel 2002 e tuttora in corso rappresentano i segmenti di un più vasto quadro cognitivo, che conferma il dominio delle *'Ndrine* calabresi sul fronte interno, evidenziandone l'influenza e la significativa presenza nella maggior parte dei circuiti criminali transnazionali [69].

Nell'ambito ultracontinentale sono stati acclarati sofisticati meccanismi di movimentazione dei narcoproventi, con la negoziazione di garanzie bancarie ed assicurative, eseguite in paesi *offshore* (principalmente Hong Kong e Singapore), tramite il reinvestimento dei capitali affidati, pari al denaro da riciclare, la successiva mancata copertura degli affidamenti e la conseguente escussione delle garanzie da parte delle banche eroganti. La monetizzazione delle garanzie, ottenute in paesi dal segreto bancario inespugnabile, garantisce la finale disposizione dei capitali riciclati.

È dimostrata l'operatività di centri di intermediazione economico finanziaria costituiti *ad hoc* tra Australia, Singapore, Olanda ed Italia, che, utilizzando professionalità specialistiche, garantivano il precitato tipo di gestione sofisticata del riciclaggio [70].

L'attività di analisi ha evidenziato le ormai fisiologiche interazioni tra organizzazioni straniere e mafiose italiane, che vanno strutturando profili di sempre più accentuata transnazionalità e notevole pericolosità oggettiva.

Queste interazioni danno origine ad un sistema coeso, collaudato e sperimentato, caratterizzato da elevate specializzazioni, obiettivi strategici ed attività transfrontaliere, cui ricorrono come acquirenti anche le organizzazioni criminali italiane.

Si cementano in tal modo alleanze ed accordi tra gruppi albanesi destinatari del narcotico, cartelli di fornitori colombiani, componenti greche che sono deputate al trasporto via mare e componenti italiane preposte all'organizzazione delle importazioni.

Nel quadro internazionale spicca il ruolo delle componenti di matrice kossovaro-albanese, estremamente aggressive e capaci di sfruttare a pieno la precaria situazione geopolitica del paese di origine, in un'ottica di cartello con altre organizzazioni criminali.

---

[69] Puntuale, a tale proposito, appare la recente inchiesta della D.D.A. di Reggio Calabria e Palermo, per un traffico internazionale di stupefacenti. Le indagini sono partite - dalle intercettazioni effettuate a carico di Paolo Sergi, di Platì, in contatto con referenti residenti da molti anni in Colombia. Il loro ruolo, in questo affare, sarebbe di mediazione tra la 'ndrangheta e la mafia, da una parte, ed i capi dei narcotrafficanti colombiani.A gestire il narcotraffico, le cosche Agate di Trapani, che fornivano il «supporto logistico ed organizzativo», mentre ai Marando di Platì spettava il compito di finanziare l'acquisto della droga. Uno dei personaggi più significativi è Salvatore Miceli, capomafia di Salemi, latitante da più di un anno, da quando la condanna per mafia era diventata definitiva. Il predetto sarebbe stato incaricato da Pino Lipari, *consigliori* di Bernardo Provenzano, di organizzare un traffico di droga. Miceli viene indicato come l'artefice dell'alleanza operativa tra 'ndrangheta e Cosa nostra per l'importazione in Europa di cocaina fornita dai "cartelli" colombiani.

[70] Indagine «DECOLLO» del R.O.S. Carabinieri, con riferimento al settore australiano.

Infatti, al controllo della rotta balcanica dell'eroina e dei derivati della cannabis, i kossovaro-albanesi hanno aggiunto la capacità di importare enormi quantità di cocaina da immettere nei mercati europei, instaurando solidi legami con i cartelli colombiani.

Sul fronte eroina è centrale il ruolo della Bulgaria per il trasferimento della morfina base dalle aree di produzione dell'estremo oriente verso i siti di raffinazione. La morfina passa dall'Iran in territorio russo e giunge in Bulgaria per essere trasportata in Albania, ove viene raffinata e introdotta in Europa, o direttamente attraverso l'Italia o, attraverso la rotta balcanica e la Germania, verso l'Europa del Nord e l'Europa Centrale.

Le relazioni tra i gruppi criminali risultano sempre più influenzate dagli scambi di eroina con cocaina ed eroina/cocaina con ecstasy proveniente dall'Europa (costo unitario 0.50 Euro) verso il mercato USA (costo unitario 34 USD) [71].

Il progetto investigativo internazionale «Journey» è una vera pietra miliare per comprendere la nascita e l'evoluzione di una struttura criminale, tesa a ottenere il monopolio del traffico nei paesi dell'Est, con l'individuazione in Albania di una nuova piattaforma logistica, alternativa a quelle già esistenti in Spagna, Olanda ed Italia per lo stoccaggio e la conseguente distribuzione della cocaina.

Il complesso sistema criminale indagato è costituito da vari segmenti funzionali interagenti, così schematizzabili:

- Un'organizzazione leader in Colombia, responsabile dell'organizzazione del traffico, proprietaria e fornitrice del narcotico e in grado di finanziare tutte le iniziative relative (ad esempio la realizzazione di siti logistici in Albania);
- Cellule per la distribuzione, ciascuna autonomamente deputata alla individuazione degli acquirenti e alla realizzazione dei centri di stoccaggio, in un contesto di mutua collaborazione per onorare qualsiasi imprevisto;
- Cellule logistiche per le spedizioni marittime, costituite da esperti di *import-export* [72];
- Supervisori, con il compito di verificare le risorse e l'affidabilità degli acquirenti, di mantenere i contatti tra costoro e i responsabili in Colombia, di presenziare ai prelievi di droga dai depositi e di provvedere alla riscossione dei proventi da consegnare ai broker designati di volta in volta;
- Brokers, con il compito di ritirare i proventi dai supervisori e inviarli in Colombia o direttamente o con circuitazioni bancarie;

---

[71] Un flusso di domanda di ecstasy è presente anche in Russia, dove le droghe sintetiche vengono introdotte dalla Bulgaria con l'ausilio tecnico specialistico di chimici russi.

[72] La struttura deve essere in grado di creare tutta la documentazione atta a coprire il trasporto e a rendere difficoltosa l'individuazione dei responsabili in caso di sequestro. Si utilizzano, a tal fine, navi mercantili noleggiate, temporaneamente acquistate o anche fraudolentemente usate ad insaputa della compagnia armatrice.

• Rappresentanti di base, in prevalenza sudamericani, individuati dai responsabili colombiani e delegati all'inoltro delle richieste di droga in Colombia [73];

• Cellula incaricata del recupero dei narcoproventi, operante in Italia e Spagna, costituita da società ricorrenti nei circuiti del riciclaggio.

Come si vede, la comprensione investigativa di questo articolato scenario di funzioni integrate costituisce uno spettro di conoscenze, cioè un *Progetto Investigativo*, su cui innestare le diverse indagini.

Emerge un nuovo ruolo strategico dell'Albania come paese di destinazione di ingenti quantitativi di cocaina, ruolo che necessita un'articolata manovra di contrasto, da esperire con modalità che non possono limitarsi alle indagini sul territorio italiano, dovendo rivolgersi, come finalità ultima, alla totale disarticolazione transnazionale dell'organizzazione colombiana di riferimento.

In Albania si nota la presenza di agguerrite organizzazioni criminali, in grado di controllare militarmente il territorio e di utilizzare l'elevatissimo grado di corruttela degli apparati statuali. Inoltre, la posizione geografica e le esperienze acquisite nel traffico di t.l.e. di contrabbando e di clandestini rendono il contesto estremamente interessante anche per investimenti criminali stranieri.

Come predetto, questo ruolo di primo piano dell'Albania, quale terra di stoccaggio della cocaina, di stoccaggio/raffinazione della morfina base e di coltivazione della cannabis per la successiva distribuzione in Europa, deve orientare un'analisi più profonda delle attività anche internazionali di contrasto al fenomeno.

Per quanto riguarda l'eroina, è stata rilevata l'operatività del clan criminale di matrice kossovaro/albanese, facente capo a SHABANI Qamil [74].

Parimenti attivo è il clan HASANI [75], che ha come zona di influenza la città di Podjevo/Pristina (Kossovo) e vanta collegamenti con narcotrafficanti turchi di Instambul. Lo stupefacente è trasportato da corrieri che dal porto di Durazzo in Albania giungono a quello di Barletta (BA).

---

[73] Essi organizzano anche il ritiro degli stupefacenti, individuando la località più idonea in funzione della disponibilità di droga nei depositi nazionali ed esteri.

[74] Alias «QORRI», già operante nella zona di Urosevac e Tetovo (al confine tra Kossovo e Macedonia), che si approvvigiona di grossi quantitativi di eroina in Turchia, introducendoli in Italia per la rotta balcanica.

[75] Il gruppo HASANI dispone di emissari in Italia e Germania, costituite dal cittadino albanese DAJA Alfred, arrestato il 15.03.2001 dalla D.I.A. di Bari (traffico in Puglia, Lazio, Campania ed Emilia Romagna) e da soggetti legati a KOCIU Sokol, già capo della Polizia Giudiziaria di Tirana ed in atto in stato di detenzione. Il KOCIU apparteneva ad un gruppo criminale albanese collegato ai cartelli colombiani, come ampiamente provato dal progetto JOURNEY, assieme a BERBALLA Ben Arben e DURDA Fredrick, emersi nel segmento JOURNEY/Italia curato dal R.O.S.

L'HASANI è, inoltre, in rapporto con il gruppo criminale di BAJRAMI Metush, sodalizio criminale macedone, dedito al narcotraffico tra Turchia e Bulgaria. Un nipote del BAJANI, con ampi precedenti specifici, è stato recentemente localizzato in Trentino Alto Adige.

Per ultimo, cellule del gruppo HASANI sono state identificate e disarticolate anche in Gran Bretagna (indagine IMMOGEN).

Per quanto attiene la cannabis, da rilevare il sequestro di circa 307.500 piante, avvenuto in Valona (Albania) il 7.05.2002, dopo altri notevoli sequestri, operati tra il settembre e il dicembre 2001 tra Valona, Fier e le colline di Scutari, per un totale di 27.000 piante.

Questo tipo di traffico presuppone una rete, anche finanziaria, di elevatissimo livello e con possibilità di corruzione molto alte. Le rotte trafficate per eroina e cocaina trovano il punto di congiunzione in Albania, che si evidenzia sempre più come zona logistica di smercio di grossi quantitativi di droga non solo per l'Italia ma per tutta l'Europa: le sostanze stupefacenti giungono poi in Toscana, Lazio, nelle aree del medio e basso Adriatico e sulle coste nord-orientali della Penisola, per irradiarsi nei Paesi europei economicamente più ricchi e dinamici.

Tale concentrazione di interessi, se ulteriormente avvalorata, dimostrerebbe che in quell'area geografica dei Balcani avvengono fatti che, per loro natura e per i rilevanti interessi in gioco, presuppongono l'incontro di volontà mafiose di altissimo livello, che si originano in diversi e tra loro lontanissimi paesi.

4.4 Situazione degli accordi e dei trattati.

Le relazioni tra l'Italia e l'Albania, in una necessaria visione strategica di assieme, non riguardano unicamente gli aspetti economici, ma sono caratterizzate da legami e scambi nel settore della sicurezza, sociale e culturale.

Il carattere globale e multidisciplinare dei rapporti tra i due Paesi è stato individuato grazie all'adozione di numerosi strumenti legislativi, che hanno lo scopo di rendere stabili e reciprocamente proficui i legami tra due Paesi così vicini, legami rafforzati dai rapporti tra regioni come la Puglia, con una collocazione geografica strategica, e le regioni che si trovano dall'altra parte dell'Adriatico.

L'intervento italiano si colloca all'interno del Patto di stabilità per l'Europa orientale approvato nella riunione ministeriale di Colonia del 10 giugno 1999 [76].

Come noto, il concetto di stabilizzazione si pone come primario in tutte le aree che escono da situazioni di profondo conflitto e devono essere supportate verso una crescita civile.

La polarizzazione della società albanese è evidente, così come resta palese la necessità di radicare una cultura politica, che sia all'altezza di una società civilizzata.

---

[76] Ove fu messa in luce la necessità di realizzare, accanto alle riforme economiche e sociali delle regioni dell'area Balcanica, tra le quali l'Albania, una mutua cooperazione su base bilaterale e regionale, non soltanto per garantire buone relazioni tra Paesi confinanti, ma per coordinare i Piani e i Programmi di aiuto.

Obiettivo del Patto di stabilità è quindi il rafforzamento dell'Europa sud-orientale, «*per incrementare la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica, in vista del raggiungimento della stabilità nell'intera regione*».

Nonostante i progressi compiuti, il *focus* dell'attenzione internazionale sull'Albania è ancora lontano da poter venire meno, stante anche il valore strategico della stabilità di tale paese per quanto attiene gli influssi su tutta la zona del Patto di Stabilità.

Per la realizzazione di economie di mercato, per assicurare un flusso di commercio estero e di investimenti nel settore privato è necessario incoraggiare la cooperazione ecomica tra gli Stati dell'Europa Sud-Orientale e l'Europa. Per questo, a Colonia è stata istituita una "*Tavola regionale per l'Europa Sud Orientale*", con il compito di monitorare i progressi ottenuti, presieduta da un Coordinatore speciale, e articolata in tre sotto-categorie:

- Tavola di lavoro sulla democratizzazione e i diritti umani;
- Tavola di lavoro sulla ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione;
- Tavola di lavoro sulla sicurezza.

È opportuno ricordare che proprio nel corso della seconda Tavola che si è svolta a Bari, il 9 ottobre 1999, è stata sottolineata l'importanza dell'approccio integrale allo sviluppo regionale.

In questo contesto si inseriscono numerosi interventi legislativi adottati dall'Italia che, all'interno dell'Unione europea, ha svolto un ruolo trainante per i rapporti con l'Albania, oltre ad essere il maggiore donatore tra i Paesi del Patto di stabilità, nonché membro dell'*Advisory and Contact Groups* in quanto Paese promotore dell' «*Iniziativa Adriatica*».

Inoltre, il 13 febbraio 2001, l'Italia ha stipulato con l'Albania un «Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'interno della Repubblica italiana e il Ministero dell'Ordine pubblico della Repubblica dell'Albania concernente lo sviluppo dei programmi a sostegno delle forze dell'ordine albanesi e la collaborazione tra i due Paesi nella lotta alla criminalità attraverso la costituzione di un ufficio di collegamento italiano in Albania ed il distacco di un ufficiale di collegamento albanese in Italia».

La cooperazione tra Italia e Albania ha fatto un salto di qualità, occupandosi del settore dell'ordine pubblico, con le leggi n. 305 del 2000 e n. 27 del 2001, riguardanti la prosecuzione dei programmi delle forze dell'ordine in Albania, finalizzate a realizzare un ambiente stabile per favorire scambi commerciali e rapporti economici e culturali.

Per quanto riguarda gli interventi strategici dell'Italia in Albania e gli scambi tra i due Paesi, l'Italia è intervenuta, in linea con l'impegno politico del Patto di stabilità, adottando la legge n. 84 del 2001 intitolata «Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica» [77].

---

[77] Con tale legge è stata disciplinata la partecipazione dell'Italia alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi di area balcanica ed è stato adottato un modello di ricostruzione che parte da un'analisi settoriale a livello locale, di cui beneficeranno i promotori di progetti di cooperazione e di sviluppo delle imprese. È stato istituito un Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che definisce le linee generali e gli indirizzi strategici

Riassuntivamente, si può citare l'evoluzione storica dei seguenti accordi e protocolli:

• *Accordo* di cooperazione tra il Ministro dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministro dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e la criminalità organizzata. L'accordo, stilato a Tirana il 24 agosto 1991, prevedeva l'istituzione di un Comitato Bilaterale con un incontro annuale;

• *Trattato* di amicizia e collaborazione con la Repubblica Italiana, firmato a Roma il 13 ottobre 1995;

• *Protocollo di Intesa* tra il Ministro dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania, concernente la consulenza ed assistenza finalizzata alla riorganizzazione delle Forze dell'ordine, stilato in Roma il 17 settembre 1997;

• *Protocollo di Intesa* tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Interno della Repubblica Italiana e il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania, concernente la consulenza ed assistenza finalizzata alla riorganizzazione delle Forze dell'ordine albanesi e alla lotta contro lo sviluppo della criminalità. Veniva altresì rinnovato il precedente protocollo di intesa. La firma avveniva in Roma il 10 novembre 1998;

• *Protocollo aggiuntivo di Intesa* tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministero dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania, concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle FF.PP. albanesi e allo sviluppo della collaborazione dei due paesi nella lotta alla criminalità, stilato in Roma il 10 gennaio 2000;

• *Protocollo di Intesa* tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministero dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania, concernente lo sviluppo dei programmi a sostegno delle FF.PP. albanesi e alla collaborazione tra i due Paesi attraverso la costituzione di un Ufficio di Collegamento italiano in Albania e il distacco di un Ufficiale di Collegamento albanese in Italia. Il Protocollo è stato firmato in Roma il 13 febbraio 2001;

• *Protocollo di Intesa* tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Albania concernente lo sviluppo dei programmi a sostegno delle FF.PP. e la collaborazione dei due Paesi nella

---

per assicurare azioni coordinate nella cooperazione allo sviluppo e nell'assistenza alle imprese. Il Comitato è assistito da un'unità tecnico-operativa, costituita da esperti e rappresentanti dei Ministri.

Si occupa dell'istituzione di un tavolo di confronto sui Balcani anche con la presenza di rappresentanti delle imprese, oltre ad assicurare un coordinamento con le iniziative comunitarie ed è rivolta a numerosi Paesi dell'area tra cui l'Albania.

È stato istituito un Fondo per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Balcani con una dotazione iniziale di 100 miliardi di lire per il 2001 e una cifra identica per il 2002, oltre a un fondo per le attività di monitoraggio dell'inquinamento chimico-fisico e radioattivo delle zone interessate dotato di 2 miliardi e 600 milioni per il 2001 e di 4 miliardi per il 2002.

lotta alla criminalità attraverso l'Ufficio di Collegamento italiano in Albania e l'Ufficiale di collegamento albanese in Italia. Protocollo firmato in Lecce il 12 febbraio 2002.

Questo ultimo Protocollo, visti gli atti d'intesa pregressi e valutati i risultati conseguiti, conferma il reciproco interesse a conferire caratteri di maggiore efficacia e sistematicità alla lotta contro il crimine e al contrasto contro i traffici illegali e garantisce un ulteriore sostegno alle forze dell'ordine schipetare, ad integrazione delle attività di consulenza ed addestramento già espletate.

L'art. 2 del Protocollo garantisce sino al 31 dicembre 2003 la cooperazione di unità aeronavali italiane alle attività di pattugliamento delle coste albanesi, eseguite dalla Polizia di Confine schipetara.

L'art. 3 sancisce la cooperazione bilaterale nella lotta alla criminalità organizzata ed ai traffici illeciti, attraverso:

- L'Ufficio di Collegamento Italiano Interforze, che assicura il raccordo informativo ed investigativo con le strutture di polizia albanesi e con il Centro Cooperazione Internazionale Antitraffico di Valona, attraverso la partecipazione di propri rappresentanti. Lo status, i privilegi e gli oneri di tale Ufficio vengono regolati in analogia a quanto disposto dal *Memorandum of Understanding on the status of the EC Police Assistance (ECPA) project in Albania*, sottoscritto a Tirana in data 6 marzo 2002 tra il Governo dell'Albania e l'Unione Europea. Analogo trattamento è riservato alla componente navale ed aerea delle FF.PP. italiane impiegate;
- Ufficiale di Collegamento Albanese in Italia, che gode della stessa disciplina.

L'art. 5 stabilisce la collaborazione dei prefati organi con la Direzione Centrale della Polizia Criminale presso il Ministero dell'Ordine Pubblico albanese e con l'omologa Direzione presso il Ministero dell'Interno italiano-Dipartimento di P.S.

I compiti sono:

- Raccolta ed analisi delle informazioni sull'andamento della criminalità, sulle associazioni, sui soggetti criminali e sui traffici illeciti;
- Approfondimento delle informazioni in esito a specifiche indagini;
- Ricerca di latitanti;
- Assistenza di polizia sul piano tecnico e scientifico;
- Agevolazione dell'attività delle Autorità Giudiziarie nazionali presso le competenti autorità del paese ospitante;
- Studio delle linee di politica criminale volte a superare le difficoltà operative derivanti dalla difformità dei sistemi giuridici dei due Paesi.

L'art. 6, nel garantire un reciproco scambio di informazioni in materia di criminalità e traffici illeciti, sancisce l'obbligo di non comunicare a

Paesi Terzi le notizie acquisite senza l'assenso della parte che le ha fornite.

All'art. 7 si sancisce l'obbligo di assumersi gli oneri relativi per il finanziamento dei propri Uffici e per la gestione del personale.

Come si nota, lo spettro di reali possibilità operative, che il protocollo apre, è molto vasto: indubbiamente, ne deve conseguire uno sforzo operativo e logistico mirato al risultato concreto, con il dispiegamento di team di analisti ed investigatori, dotati del necessario supporto tecnico.

Infine, l'analisi della situazione attuale del narcotraffico e, in particolare, della integrazione di cartelli criminosi transnazionali in strutture altamente manageriali, induce notevoli spunti per la Commissione, allo scopo di suggerire nuovi temi in materia di legislazione penale o di azione amministrativa e di governo.

Si ritiene di sottoporre alcuni elementi di riflessione sulla necessità di:

- implementare una fitta maglia di rapporti e di protocolli di intesa internazionali tra i competenti organismi investigativi e giudiziari, verificandone l'aderenza concreta alle indagini emergenti. Sul punto appare fondante la previsione di una stretta aderenza tra cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria;
- perseguire la correlazione delle singole indagini nel contesto di più vasti progetti investigativi, che consentano di sfruttare al meglio gli elementi cognitivi disponibili , pur nell'autonomia dei singoli provvedimenti giudiziari;
- Ricercare, tra le forze dell'ordine operanti, forme di cooperazione semplificate, anche mediante il semplice scambio di operatori qualificati;
- prevedere una piattaforma di analisi comune, sul modello di Europol, allo scopo di massimizzare l'interscambio dei dati e l'analisi associativa in tempo reale [78]
- prevedere una maggiore disponibilità di risorse economiche da destinare alla cooperazione operativa con le forze dell'ordine degli stati, ove esiste la produzione e lo stoccaggio di stupefacenti;
- aumentare la qualità e l'efficienza delle risorse di polizia italiane presenti, a diverso titolo (militare e civile), nell'area balcanica [79].

Certamente, il fenomeno della droga assume dimensioni tali che ogni indagine, superati i primi anelli della catena di distribuzione, tende ad

---

[78] In questo settore, la piattaforma informatica dovrebbe adottare gli standard mondiali, potenziando la diffusione di tecnologie e procedure di circolarità informativa nelle e tra le diverse Forze dell'ordine.

[79] Ad esempio, aumentando il livello qualitativo della partecipazione italiana al progetto UN INTERNATIONAL DRUG CONTROL PROGRAMME in Albania (progetto finanziato dall'Italia) e sfruttando in modo più integrato i contributi di intelligence della *Multinational Specialized Unit* (MSU Carabinieri) e della cellula italiana della CIU (*Central Intelligence Unit*) UNMIK in Kossovo.

uscire dall'ambito nazionale, con notevolissimi oneri gestionali e spesso, esiti tutto sommato circoscritti.

Esiste, infatti, la non sempre agevole possibilità di finanziare i progetti investigativi di maggiore respiro, accanto alla difficoltà di assicurare le tutele imprescindibili per lo sviluppo delle attività di infiltrazione del tessuto criminoso.

Probabilmente, le stesse norme giuridiche che regolano l'attività investigativa dovrebbero essere rivisitate, anche sulla base dell'equiparazione alla previsione normativa dell'ultima legislazione in materia di terrorismo, che appare più avanzata.

In ultimo, taluni accreditati osservatori rilevano l'eccessiva proliferazione delle indagini sotto copertura, anche nei casi di minore portata, che potrebbero essere affrontati con metodiche tradizionali: questo conduce a un depotenziamento dello strumento e, probabilmente, ad una dispersione di risorse economiche pregiate. La risoluzione del problema richiederebbe alle diverse FF.PP. di individuare con precisione le articolazioni interne deputate a tali operazioni, inibendole alle altre.

5. La mafia nigeriana.

Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, nella Relazione al Parlamento per l'anno 2001 sull'attività delle forze dell'ordine e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale [80], descrive in estrema sintesi e chiarezza la presenza e le dinamiche della criminalità nigeriana:

«La **criminalità nigeriana** è presente a macchia di leopardo nel Nord Italia ed in Campania ove si dedica prevalentemente alla tratta degli esseri umani, allo sfruttamento della prostituzione di proprie connazionali ed al traffico di droga. In quest'ultimo ambito opera secondo la tecnica della «formica», curando il trasportare della droga in piccoli quantità affidate a numerosi corrieri, con un volume complessivo molto significativo. I gruppi, in collegamento con la madrepatria, riciclano i proventi attraverso esercizi commerciali di generi etnici e rimesse ai familiari. Si avvalgono, nei confronti dei connazionali sfruttati, della forza d'intimidazione derivante dalla sensibilità dei nigeriani nei confronti delle superstizioni religiose (minaccia attraverso i riti voodoo). Alla data del 31 gennaio 2002 i nigeriani detenuti in carcere erano 558 (144 donne e 414 uomini)».

Non si ripeteranno, in questa sede, gli elementi di valutazione generale sui flussi migratori, dei quali è stata tracciata altrove un'analisi di fondo, in materia di organizzazioni criminali transnazionali di più vasto profilo.

È ovvio che la specifica legislazione, tendente a stabilire un ciclo virtuoso degli immigrati regolari e dei richiedenti asilo politico, può porre un

---

[80] *Parte Prima – Capitolo IV – LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA* -

freno al fenomeno illegale, pur non potendo pretendere di inibire in assoluto il continuo flusso dei disperati alla ricerca di un mondo migliore.

Esiste infatti una chiaro *business* sulla immigrazione illegale, che è stata sfruttata dalle organizzazioni criminali di tutto il mondo, correlandola, con sapiente capacità operativa, ad altre attività illecite, *in primis* allo sfruttamento del clandestino per il mercato della droga e della prostituzione.

Si è già citato il passaggio da reati strumentali a reati tipici del crimine organizzato nel delineare l'evoluzione del fenomeno criminale albanese: si tratta, in sostanza, di un circuito vizioso, che si appoggia su una meccanica socio/criminosa perversa, della quale, a fronte della pressione investigativa, si sono in gran parte delineate le metodologie e le corrette categorie di interpretazione.

Su questi aspetti, la D.I.A. [81] così si esprime:

«È indubbio che la maggior parte di questi migranti è alla ricerca di un lavoro e di migliori condizioni di vita, sovente richiamati da quelle «reti informali» costituite da legami sociali formati sulla base della parentela, dell'amicizia e di un'origine comune; ma accanto a costoro se ne aggiungono altri, esclusivamente in cerca di occasioni di rapido arricchimento, e dunque con una maggiore propensione per il rischio ed una disponibilità a violare le leggi.

Alcuni di questi appartenevano, già in origine, ad organizzazioni criminali e sono emigrati per aprire nuovi mercati; altri invece fanno parte di gruppi piccoli e coesi, che si sono trasferiti con l'unico fine di svolgere remunerative attività illecite: anche questi, comunque, spesso si muovono «richiamati» da una rete di contatti costituita da parenti ed amici emigrati in precedenza. Numerosi sono gli studi che hanno accertato l'importanza che tali «reti informali» hanno svolto in passato e svolgono tuttora nell'emigrazione. [...] Di più difficile individuazione sono invece le «reti viziose», di coloro che si spostano con finalità illecite. Eppure anche queste svolgono una funzione cruciale. È attraverso tali reti, infatti, che i parenti e gli amici rimasti in patria ricevono dagli immigrati informazioni preziose sulle attività illecite, su quanto rendono, sui rischi che comportano».

Il pesante coinvolgimento di soggetti di nazionalità nigeriana nello sfruttamento della prostituzione, mediante la riduzione in schiavitù delle proprie giovani vittime e nel traffico internazionale di stupefacenti, induce a dover analizzare la capacità di devianza specifica, specie in ragione di taluni elementi, quali la *forza di intimidazione* del gruppo criminale, che sembrano almeno prodromici ad un infausto salto qualitativo verso strutturazioni organizzative di stampo mafioso.

Prudenzialmente, in questa analisi, si tratterà di criminalità organizzata nigeriana, anche se va diffondendosi, almeno sui media, una più pesante connotazione semantica di «*mafia nigeriana*».

---

[81] Progetto «JUJU» – Roma 2001.

In sostanza, si tratta di porre in essere, con opportuna metodologia analitica, una costante verifica globale del fenomeno, allo scopo di tracciare la tematicità delle sue fisionomie criminose, la ricorrenza di taluni *pattern* di devianza e la riconducibilità dei singoli reati ad un preciso quadro associativo.

Le tipologie delittuose (reati contro la persona e l'ordine pubblico, nonché relativi agli stupefacenti ed allo sfruttamento della prostituzione), poste in essere dai nigeriani, devono, quindi, per assurgere ad un quadro di crimine organizzato, essere ben discriminabili dai fenomeni di mera marginalità sociale, legati indissolubilmente alle sacche di emarginazione dell'immigrazione, non solo clandestina, ma anche legale.

Così come compiuto per altre forme di crimine transnazionale, è necessario individuare le presenze sul territorio, le possibili aggregazioni delinquenziali e gli eventuali collegamenti con le organizzazioni criminose italiane ed estere, in particolare con quelle di tipo mafioso, indicando non solo i settori e le aree territoriali di prevedibile aggressione criminale, ma anche la struttura logistica, la sfera di influenza, i campi di attività e i metodi operativi delle cellule di criminalità nigeriana.

Appare importante fornire informazioni di sintesi sulla nazione nigeriana, che meglio possono inquadrare taluni fenomeni inerenti l'immigrazione e la deriva criminale. Infatti, non è possibile capire la diaspora nigeriana in assenza di una minima analisi della situazione e della storia del paese.

La Nigeria è la più popolosa nazione africana e si trova in Africa Occidentale, lungo le coste del golfo di Guinea, tra Camerun e Benin.

Prima del 1914 non esisteva una nazione chiamata Nigeria: il territorio che ora è conosciuto con questo nome era diviso in quattro imperi che comprendevano anche parti di quelli che ora sono altri stati limitrofi.

Nel 1960 i nigeriani ottennero l'indipendenza dalla dominazione britannica e fondarono uno stato federale basato su un sistema parlamentare.

Nel 1966, grazie a un colpo di stato militare (ufficiali principalmente di etnia Ibo), il gen. Aguiyi-Ironsi prese il potere, per perderlo poco dopo rimpiazzato dal gen. Gowon, che trasformò le 4 regioni del paese in 12 stati. Il governatore militare della *Eastern Region* rifiutò la divisione e la situazione degenerò nella guerra del Biafra (un milione di morti tra 1967 e 1970).

Il *boom* dell'industria petrolifera negli anni Settanta trasformò radicalmente il paese causando una fortissima urbanizzazione della popolazione. Durante gli ultimi 30 anni il paese ha vissuto un alternarsi di colpi di stato militari e tentativi di restaurare governi civili attraverso elezioni: l'instabilità politica, le contrapposizioni etnico-religiose, le forti disuguaglianze sociali, i frequenti disordini interni e la mancanza di diritti umani fondamentali hanno caratterizzato un panorama politico tra i più instabili del continente.

Nel 1995 la protesta della popolazione *Ogoni*, che lamentava (guidata dallo scrittore Ken Saro-Wiwa) i danni ambientali inflitti dall'industria petrolifera ai propri territori, soffocata nel sangue dal governo militare di

Abacha, causò al paese l'ostracismo internazionale (sanzioni sulle esportazioni di petrolio) e la sospensione dal Commonwealth. La morte di Abacha nel 1998 portò a elezioni democratiche tenute nel 1999 e all'elezione del Presidente Olusegun Obasanjo alla guida di un governo civile. Obasanjo è stato riconfermato anche nelle ultime consultazioni del 2003.

A partire dal 2000 la Nigeria si è trovata scossa da disordini, tra la comunità cristiana (che costituisce il 40 per cento della popolazione) e quella musulmana (50 per cento), che hanno provocato migliaia di vittime. Ragione del conflitto è l'applicazione e l'estensione della legge islamica.

La popolazione nigeriana è connotata da un marcato carattere di multietnicità, con aspre lotte tuttora in atto fra le diverse componenti: le tre componenti etniche maggioritarie sono gli HAUSA, gli YOROUBA e gli IBO.

I primi sono circa 40 milioni, per la maggior parte musulmani, che abitano le regioni del nord del paese, parlano una lingua di derivazione araba e sono dediti prevalentemente all'agricoltura ed all'allevamento del bestiame.

Gli YOROUBA sono circa 30 milioni, di religione cristiana ed occupano le regioni del sud-ovest. Sono la componente maggiormente occidentalizzata e politicizzata.

Gli IBO, circa 20 milioni, sono concentrati nel sud-est, e sono stati i primi ad essere convertiti alla fede cattolica ad opera dei missionari. Sono dediti, in particolare, ad attività commerciali, anche perché presenti sui territori prospicienti il golfo di Guinea e nella ragione del delta del fiume Niger, ricca di pozzi petroliferi.

Le attuali condizioni socio-economiche sopra descritte [82], le guerre di religione, la bassa attesa di vita media, l'alto tasso di disoccupazione e la debolezza strutturale del *naira*, la moneta locale, hanno provocato forti flussi migratori verso paesi maggiormente sviluppati, sia nel continente africano che fuori, flussi che hanno interessato in larga misura anche i Paesi dell'Unione Europea e, in particolare, l'Italia.

L'incapacità dei vari governi nigeriani a favorire un adeguamento strutturale dell'economia alle nuove potenzialità economiche, unita al dilagare della corruzione e delle gestioni personalizzate del potere da parte dei suoi detentori, ha, di fatto, abbandonato il paese in un forte livello di povertà ed arretratezza, rendendo l'economia totalmente dipendente dalle oscillazioni delle quotazioni del petrolio.

In tema di estradizione, la Nigeria ha aderito al Trattato anglo-americano del 1935, alla Convenzione ONU del 1971 ed al successivo protocollo del 1972.

---

[82] Non si può trascurare il fatto che la situazione di degrado del paese e le condizioni estremamente retrive delle donne, spesso ridotte al rango di meri oggetti, rendano, ad esempio, preferibile per talune ragazze l'esercizio del meretricio in Italia, sebbene in condizioni di schiavitù, piuttosto che sottostare alle diuturne violenze, fisiche e sessuali, dei propri mariti e dei loro amici in Nigeria.

Ha ratificato la Convenzione ONU del 1988 sugli stupefacenti e, nell'anno successivo, un Trattato di reciproca assistenza con gli Stati Uniti.

Poiché il paese non è produttore di droghe pesanti, le campagne sono relativamente risparmiate. La noce di *kola*, un eccitante, e l'alcool sono molto popolari. Anche la marijuana è abbastanza diffusa. Lagos è l'agglomerato urbano più toccato dal consumo interno.

Dalla fine degli anni Novanta il continuo transito di droghe pesanti nel porto di Apapa ha contribuito alla nascita di un mercato locale. In Africa nera, quasi tutte le città importanti sono colpite da questo problema, ma l'abuso di droghe pesanti costituisce, invece, un elemento relativamente nuovo della criminalità urbana sul continente e non fa parte della cultura africana a sud del Sahara.

5.1 La criminalità nigeriana nel narcotraffico.

La Nigeria è nota per essere paese ove l'indice di corruzione è tra i più elevati [83] ed ove è operante un forte traffico di stupefacenti, in particolare di eroina e di cocaina.

Poiché la diaspora nigeriana ha ramificazioni mondiali, da Londra a New York, passando per Singapore, Karachi e San Paolo, per finire ai paesi dell'Est dell'Europa, essa ha contemporaneamente esportato una criminalità particolarmente pervasiva, che mantiene saldi legami con la madrepatria.

Negli ultimi venti anni la Nigeria si è affermata come Paese con importanti organizzazioni di narcotrafficanti: nonostante non sia produttore di droga, il paese si distingue per l'ampiezza del traffico di stupefacenti, orientato alla riesportazione piuttosto che al mercato locale, ponendosi quale principale crocevia della droga in Africa, tramite lo sfruttamento di una manovalanza giovanile molto numerosa.

L'ampiezza dei traffici illeciti in patria, dalle truffe al riciclaggio, allo sfruttamento degli esseri umani, per finire al traffico di stupefacenti, affonda le sue radici anche nel lassismo del sistema politico. Esemplare, ad esempio, è la non chiara posizione assunta nel corso degli anni dalle autorità nel campo della lotta agli stupefacenti, ondivaga tra la volontà di penalizzazione su modello occidentale ed una tolleranza aperta al traffico lucroso.

In questo contesto, il transito di stupefacenti provenienti dal Brasile, dalla Colombia, dal Pakistan o dalla Thailandia, con destinazione l'Europa e gli Stati Uniti, è aumentato senza difficoltà.

I primi arresti di trafficanti di eroina all'aeroporto di Lagos risalgono al 1982. Da allora, i sequestri di droga non hanno smesso di aumentare.

Nel 2001, in Italia, sono stati arrestati 16 nigeriani per associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti e, per quanto attiene ai

---

[83] È nota ad esempio la «*truffa nigeriana*» , che non consiste solo in un particolare raggiro via internet, ma anche, talvolta, nella reale compromissione di personaggi inseriti strutture statuali e bancarie per la produzione di false attestazioni.

singoli reati in materia di droga, ne sono stati tratti in arresto 280 e denunciati 47 a piede libero.

La Nigeria è al terzo posto mondiale per il numero di suoi cittadini arrestati all'estero e questi traffici implicano l'esistenza di una malavita ben organizzata. Sarebbe transitato per la Nigeria il 25 per cento dell'eroina che arriva negli Stati Uniti e addirittura il 50 per cento di quella destinata alle regioni di Washington e Baltimora [84].

Nel 2003 le Autorità brasiliane hanno scoperto un mercato di stupefacenti supportato da nigeriani, dei quali si mette in luce la capacità di relazionarsi con i cartelli colombiani e boliviani della cocaina.

Dal Brasile, a San Paulo, è stata disvelata una rotta di corrieri sudafricani verso Johannesburg, alimentati da personaggi nigeriani, che avevano contattato i predetti dall'Olanda per fissare il trasporto. Il *Gruppo Speciale di Repressione del Crimine Organizzato* della polizia brasiliana ha arrestato 21 stranieri, compromessi con i nigeriani, sequestrando nell'aeroporto internazionale di San Paolo circa 200 kg. di cocaina.

I trafficanti nigeriani sono abilissimi, una volta individuati dalle varie polizie, a disperdere le proprie tracce, cambiando i luoghi delle attività e delle attivazioni.

Grazie alla presenza militare della Nigeria in Liberia, per esempio, il porto libero di Monrovia è diventato un punto di smistamento. I trafficanti approfittano anche della migrazione nei paesi confinanti per alimentare i mercati locali, a Lomé, Duala, Cotonu, Niamey o N'Djamena.

Il Sudafrica [85] non è risparmiato: anzi, è un centro di smistamento importante, che concentra circa il 2,5 per cento del traffico aereo mondiale, contro lo 0,3 per cento dei collegamenti inter-africani.

Secondo l'Ufficio sudafricano dei narcotici (*South African Narcotics Bureau*, SANAB), i trafficanti nigeriani, sudamericani, libanesi e israeliani si sono trapiantati sulle preesistenti reti di contrabbando di armi, d'avorio e di pietre preziose.

Ci sarebbero attualmente in quella nazione circa 400 centrali del crimine, 136 delle quali specializzate nel traffico di droga, e la metà con ramificazioni internazionali.

Per quanto attiene agli stupefacenti, oltre a quanto è stato in precedenza accennato, si evidenzia una tendenza a spostare progressivamente l'interesse verso il traffico di cocaina. Fonti di intelligence indicano che i criminali nigeriani hanno cambiato tipologia di traffico, dall'eroina alla cocaina, sia in Sud America sia negli USA, rivolgendosi all'Europa per i più vantaggiosi profitti.

---

[84] Osservatorio geopolitico delle droghe, La Drogue, nouveau desordre mondial, Hachette Pluriel, Parigi 1993, pp. 203-207; Eric Fottorino, «Les fourmis et les barons de Lagos», Le monde, 9 novembre 1995.

[85] La comparsa dei trafficanti nigeriani in Sudafrica risale al 1993: concentrati attorno allo Statesman Hotel nel quartiere di Hillbrow a Johannesburg, hanno avuto l'idea di far trasportare la droga dai disoccupati bianchi in possesso di un passaporto britannico.

L'eroina viene acquistata direttamente sui mercati asiatici in notevoli quantità, e, dopo il transito in Paesi intermedi o proprio in Nigeria, viene trasportata verso i Paesi consumatori via aerea o via mare. L'acquisto viene gestito da cittadini nigeriani residenti [86], che costituiscono i terminali esecutivi dell'organizzazione, il cui vertice normalmente è sempre nella nazione di origine [87]. La cocaina viene importata, mediante contatti diretti con i produttori del Sud America, in USA ed in Europa. I collegamenti sono garantiti dai soggetti rappresentanti di una nutrita comunità nigeriana regolarmente e stabilmente residente in Sud America [88].

Il traffico viene condotto attraverso corrieri, spesso non africani, su rotte diversificate: è stato ricordato l'utilizzo del Sudafrica quale via per il contrabbando di stupefacenti verso l'Europa; in particolare, i corrieri nigeriani si recano dal Sudafrica in Brasile su voli commerciali diretti, utilizzando passaporti sudafricani falsificati, e riportano la cocaina in Sudafrica per poi gravitare in Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svizzera.

5.2 Immigrazione nigeriana e presenze criminali.

Gli studi condotti sul fenomeno [89] dimostrano che l'immigrazione è in gran parte sostenuta da soggetti, per la quasi totalità provenienti dalle zone più depresse della Nigeria (dove predominano spesso rapporti sociali di tipo rurale e tribale), i quali, venendo in Italia, si trovano a dover affrontare:

- l'inserimento in settori precari e meno garantiti del mercato del lavoro, sovente in situazioni irregolari;
- il difficile adattamento alle nuove condizioni della società urbano-industriale di accoglimento.

Queste situazioni di sostanziale emarginazione, unite ai legami etnici, favoriscono la tendenza a strutturarsi e ad articolarsi in comunità autonome, spesso non immuni da conflitti tribali endogeni. Considerevole in tutta la penisola è il fenomeno delle associazioni di mutuo soccorso che però, talvolta, mascherano interessi illegali.

Gli indici di delittuosità dei cittadini nigeriani nell'anno 2001 sono così sintetizzabili, per le principali categorie di reato, oltre gli stupefacenti, dei quali già si è fatto cenno:

Associazione per delinquere: 11 denunciati e 4 arrestati;

Delitti in materia di immigrazione clandestina: 180 denunciati e 8 arrestati;

---

[86] A Bangkok ed in altri centri del Sud Est asiatico, i nigeriani hanno una forte presenza, occupando veri e propri quartieri impenetrabili.

[87] Cfr. a tal proposito l'operazione denominata «Stop and Go» della Squadra Mobile della Questura di Roma.

[88] Numerosi sono, ad esempio, i cittadini nigeriani residenti a San Paolo del Brasile.

[89] In speciale modo, i rapporti della Caritas sull'immigrazione del 2001 e 2002.

Furto: 42 denunciati e 7 arrestati;
Lesioni: 134 denunciati e 70 arrestati;
Omicidio: 1 denunciato;
Rapine: 18 denunciati e 23 arrestati;
Reati di falso: 1 denunciato;
Violazioni in materia di prostituzione: 145 denunciati e 20 arrestati.

I reati maggiormente contestati risultano essere i reati contro la persona e le violazioni in materia di prostituzione, probabilmente tra loro ricollegabili: poiché i soggetti inquisiti hanno, in notevole percentuale, ambedue le imputazioni, rimane ovvio concludere, per logica inferenza, che la prostituzione sia coatta e che esista uno stato di soggezione violenta delle donne, vittime di una vera e propria tratta a fini di sfruttamento sessuale.

La D.I.A., nel citato Progetto Investigativo [90], analizza un arco temporale pluriennale, dal quale deriva che:

«Per quanto riguarda la disaggregazione per sesso dei suindicati titoli di reato maggiormente significativi si rileva che:

- le contestazioni relative agli stupefacenti, nel corso degli anni, vedono una decisa predominanza maschile rispetto alle donne;
- le segnalazioni per i reati contro la persona rilevano, esclusa l'annualità 1992, un netto predominio delle donne;
- quelle relative ai reati contro il patrimonio consentono di evidenziare una complessiva predominanza annuale degli uomini fino al 1998; nel 1999 viene segnalata una predominanza femminile;
- lo sfruttamento della prostituzione conferma una generale prevalenza di segnalazioni avverso persone di sesso femminile;
- le segnalazioni riguardanti i reati contro l'ordine pubblico, pur non presentando valori oggettivamente molto significativi, specialmente nei primi anni oggetto della disamina, sono comunque interessanti perché consentono di rilevare una maggior presenza di contestazioni avverso soggetti di sesso femminile in tutte le annualità, ad esclusione del 1995, ove assistiamo ad una supremazia maschile, e nel 1996 con una situazione di parità.

A proposito dei reati inerenti lo sfruttamento della prostituzione, la legislazione sugli stupefacenti e l'associazione per delinquere, è stata effettuata inoltre una ulteriore elaborazione al fine di individuare i soggetti che risultano segnalati contemporaneamente per le suddette fattispecie; dalla disamina sono emersi i seguenti dati:

- in ben 252 casi si verifica tale ridondanza tra i soggetti segnalati per reati inerenti lo sfruttamento della prostituzione e quelli per associazione per delinquere;

---

[90] Progetto «JUJU» -2001.

• 41 soggetti sono segnalati sia per reati inerenti gli stupefacenti che per sfruttamento della prostituzione; di questi, in particolare, 11 sono segnalati per traffico di sostanze stupefacenti, uno per associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti e 12 per spaccio;

• 18 soggetti hanno segnalazioni per tutte le tipologie delittuose su descritte.

Tale rilevazione consente di affermare che: lo sfruttamento della prostituzione è spesso organizzato, come evidenziato dai 252 casi riportati, e talvolta è connesso alle altre pericolose fattispecie relative alle violazioni della normativa sugli stupefacenti. [...] La rilevazione delle contestazioni per i reati considerati nel periodo 1992-1999 [...], consente di evidenziare le regioni ove la presenza dei devianti di questa etnia è più marcata: il Piemonte è la regione più interessata dal fenomeno, immediatamente seguita dal Veneto; più distanziate appaiono Lazio e Campania; seguono ancora più dietro la Lombardia, l'Emilia Romagna, la Liguria , la Toscana e la Sardegna».

Per quanto attiene lo sfruttamento sessuale, è bene sottolineare che la prostituzione di origine nigeriana, non è frutto postumo del disagio indotto dall'immigrazione ma è, al contrario, attività scientemente preordinata, pianificata ed esercitata fin dal paese d'origine.

Nel secondo semestre del 2002, come si evince dai dati DIA [91], non si segnalano episodi eclatanti.

La D.I.A rileva che:

«Tale circostanza non deve però indurre erroneamente a pensare che si tratti di una fenomenologia marginale, in quanto la sola osservazione del numero di corrieri fermati ai varchi doganali con droghe pesanti ed utilizzando metodiche tipiche di occultamento, consente di desumere che una buona parte di essi sia coordinata proprio dai trafficanti nigeriani. All'uopo è stata spesso accertata la presenza, sui voli di provenienza dei soggetti fermati, di elementi di tale nazionalità i quali, specialmente per carichi più consistenti, scortano il corriere cercando di far concentrare l'attenzione della vigilanza doganale su se stessi, mostrandosi ad esempio molto nervosi, al fine di far passare indenne lo stupefacente. Analoghe valutazioni possono essere fatte per lo sfruttamento della prostituzione. La costante presenza di donne nigeriane ai bordi delle aree suburbane e sulle strade provinciali della nostra penisola, nonostante le frequenti operazioni di polizia, fanno ritenere che esistano ben radicate organizzazioni che gestiscono il loro sfruttamento e la riduzione in schiavitù, terrorizzandole anche con i tristemente famosi riti magici Voodoo, costringendole ad ubbidire ai loro voleri e a non collaborare con la giustizia».

In Liguria si hanno insediamenti stabili, con una comunità che, sebbene non molto numerosa, è costituita prevalentemente da giovani donne dedite alla prostituzione, dispoticamente soggette alle *madam*, che costitui-

---

[91] Relazione Semestrale al Parlamento – secondo semestre 2002.

scono il fulcro dell'organizzazione e alimentano una rete di rapporti illeciti con altre *madam* nelle città limitrofe.

La prostituzione nigeriana, rilevante in tutte le province liguri, è caratterizzata dal fenomeno del pendolarismo, in quanto è esercitata da giovani donne, residenti generalmente a Genova, che ogni sera raggiungono il posto di lavoro con il treno.

Nella zona del ponente ligure, spesso, le prostitute nigeriane giungono quotidianamente anche da Torino.

Gli uomini risultano invece coinvolti nei reati in materia di stupefacenti, sia come spacciatori alle dipendenze della malavita locale, sia come trafficanti e spacciatori di stupefacente importato direttamente dall'Olanda.

In Piemonte sono emersi segnali significativi di una sempre maggiore implicazione nel traffico di droga, mediante efficienti reti di corrieri.

Per quanto riguarda lo sfruttamento della prostituzione, è da segnalare che la notevole aggressività esercitata in Piemonte, da bande di altre etnie, in particolare albanese, ha determinato un forte ridimensionamento delle aree metropolitane controllate dalla criminalità di origine nigeriana, che ha dovuto ripiegare verso le cinture periferiche cittadine. Da tale area regionale è inoltre frequente il pendolarismo delle prostitute nigeriane.

In Lombardia, invece, si assiste ad un fenomeno particolare, che consiste nell'alternarsi orario, durante la giornata, di donne di differente nazionalità nello stesso luogo di meretricio, il che lascia inferire il raggiungimento di un accordo di reciproca tolleranza tra le varie organizzazioni criminali.

Analoga metodologia può essere riscontrata anche nel Triveneto, dove sembra che i gruppi albanesi e nigeriani siano accomunati da un patto di non belligeranza e reciproco rispetto, non solo nell'attività di sfruttamento della prostituzione, ma anche nel traffico di stupefacenti. In particolare, le arterie interne dei centri di Padova,Venezia/Mestre, Verona, Vicenza, Treviso, Bolzano, Udine e quelle di gran viabilità, che collegano i vari capoluoghi di provincia, sono frequentate da numerose prostitute di nazionalità nigeriana e albanese, che operano in territori contermini apparentemente senza conflitti.

Fenomeni consimili si riscontrano in tutto il centro-sud della Penisola dove, così come nel Lazio ed in Campania, si assiste a questa inusuale promiscuità.

In considerazione del diverso approccio criminale di queste due etnie – quello albanese aggressivo e appariscente, il nigeriano tendente alla minor visibilità possibile – non è illogico supporre la presenza di reciproci accordi, nei quali però il ruolo principale sarebbe svolto dalla criminalità albanese.

In particolare in Campania, come verrà più avanti meglio illustrato, sembra essere presente, lungo il litorale Domizio, un insediamento nigeriano storicamente significativo, dedito allo sfruttamento della prostituzione e al traffico di stupefacenti. Tali attività sarebbero gestite in modo autonomo rispetto alla locale Camorra, che sembra tollerare il feno-

meno, sfruttandone anzi a volte la collaborazione per l'esecuzione di reati minori.

5.2 Le attività criminali in materia di tratta degli esseri umani.

L'analisi della documentazione giudiziaria ed informativa sui più gravi delitti posti in essere dai nigeriani conferma le ipotesi dell'esistenza di un crimine organizzato, avanzate in sede di analisi statistico-criminale, specie per quanto attiene la tratta degli esseri umani e il traffico di stupefacenti, che risultano le attività illecite maggiormente compiute in Italia.

Quando si parla di «tratta», si intende propriamente riferirsi al concetto giuridico, unanimemente emerso nel gennaio del 1996 nel Parlamento Europeo[92].

Le modalità di azione criminale, i collegamenti transnazionali, il vincolo omertoso che caratterizza gli associati ed il timore arrecato nelle vittime, fanno ritenere di essere di fronte ad un fenomeno se non mafioso, certamente *mafiogeno*, i cui connotati nel nostro Paese , almeno nelle zone a più alto degrado, iniziano a divenire progressivamente evidenti. Non può inoltre essere sottaciuto il contributo informativo reso dalle polizie estere, che hanno trattato il fenomeno della prostituzione e del traffico di stupefacenti, come in precedenza, sia pur sommariamente, citato.

Esiste un diretto collegamento tra il fenomeno migratorio e l'esercizio della prostituzione, che è controllato da organizzazioni criminali, capaci di gestire tale attività delittuosa in tutte le sue fasi, a partire dal reclutamento, svolto in maniera continuativa, delle donne da inviare in Italia e in Europa.

La maggior parte delle ragazze proviene dalle aree del Sud della Nigeria, in particolare dalle città di Benin City, Lagos o da qualche cittadina dell'interno, e appartengono alle tribù Igbo, Yoruba, Bini, Edo.

Sono tutte donne giovani o giovanissime, con una età media tra i 17 ed i 30 anni; diverse sono sposate, e spesso abbandonate dai mariti, con figli. Molte di loro avevano un lavoro o erano studentesse ed avevano passato un periodo di inurbamento (di solito alla periferia di Benin City o Lagos).

Il contatto, l'avvicinamento e l'opera di convinzione avvengono attraverso una figura femminile, la *madam*[93], che è l'intermediaria tra le ragazze e l'organizzazione. Tale donna ha il compito di vincere le ritrosie personali e familiari ad abbandonare il Paese, favorendo la propensione

---

[92] Si «intende per tratta di esseri umani (trafficking in human beings) l'atto illegale di chi, direttamente od indirettamente, favorisce l'entrata o il soggiorno di un cittadino proveniente da un Paese terzo ai fini del suo sfruttamento, utilizzando l'inganno o qualunque altra forma di costrizione o abusando di una situazione di vulnerabilità o di incertezza amministrativa».

[93] In questo stesso senso l'operazione EDO, nella quale viene evidenziata la figura della madam in madrepatria, che ha l'incarico di prendere contatto, convincere e reclutare le ragazze interessate all'espatrio, per poi consegnarle a chi le porterà materialmente in Italia.

all'emigrazione clandestina, e proponendo se stessa o lo *sponsor* quale garante finanziario del denaro necessario per il viaggio.

Lo *sponsor* ha il compito di acquistare in Nigeria le ragazze che saranno destinate alla prostituzione, organizzando, talvolta, direttamente le pratiche di emigrazione ed il conseguente viaggio sino alla destinazione finale, sostituendosi o comunque affiancandosi al racket nigeriano.

Questo passaggio fa nascere il debito che le ragazze pagheranno attraverso il futuro meretricio in condizione di schiavitù.

La *madam* è necessariamente una figura carismatica, quasi sacerdotale, in quanto stabilisce con le ragazze uno stretto legame, basato su riti magici, chiamati «*Juju*», che costituiscono, nel particolare contesto culturale, una leva psicologica di totale asservimento[94]. Generalmente è persona diversa dalla *madam* presente in Italia, che è invece quella che coordina le attività delle ragazze e riscuote i proventi della prostituzione, anche se le due sono sempre in contatto, e, spesso, hanno addirittura un legame di parentela. In alcuni casi è la stessa *madam* che opera in Italia a recarsi in Nigeria per reclutare le ragazze da destinare poi alla prostituzione, impersonando le due figure.

Talvolta la *madam* assume la qualità di *sponsor*, finanziando in proprio le spese per il viaggio in Europa, ed in questo modo salendo ulteriormente la scala gerarchica dell'organizzazione.

Viene richiesta una garanzia in beni posseduti dalla famiglia, oppure, in caso di totale indigenza, una sorta di patto di sangue davanti ad uno stregone, il «*native doctor*», patto che impegna a restituire il debito concordato[95] e ad ubbidire sempre alla *madam*, pena la morte della ragazza o dei suoi cari[96] rimasti al villaggio.

La difficoltà maggiore riscontrata in Italia, da un punto di vista giudiziario e di polizia, è stata in principio quella del riconoscimento penale del reato di riduzione in schiavitù, scaturente oltre che dalla privazione fisica della libertà anche dalle predette pressioni psicologiche, reato contestato dalla Procura della Repubblica di Rimini coadiuvata dalla locale Squadra Mobile nel 1995, e riconosciuto dalla Corte d'Assise nel 1996, la quale ribadiva che la situazione in cui versavano le donne sfruttate era di totale privazione della libertà e di impossibilità di esprimere la pro-

---

[94] Nell'operazione «EDO» della Squadra Mobile della Questura di Udine del 1997, sono stati descritti minuziosamente i complicati riti tendenti a terrorizzare le giovani donne, per sottometterle ad uno stato di inferiorità psichica attraverso la pratica di c.d. «magia nera», evocante, per cultura e mentalità delle parti lese, le possibilità , anche a distanza, di subire lesioni o addirittura la morte. Il fatto che queste pratiche possano costituire un a forza di intimidazione e, quindi, costituire una condizione di assoggettamento e di omertà, appare indubbio.

[95] Il costo per l'organizzazione è di circa 4-5.000 dollari, che si moltiplica, arrivando ad un debito da saldare di almeno 20-30.000 Euro.

[96] Ad esempio, nell'informativa del Nucleo Operativo dei CC di Padova nell'ambito dell'operazione LAGOS 2, viene evidenziato un colloquio tra due indagati, nel corso del quale si fa riferimento a forme di vendetta trasversale verso i familiari delle giovani prostitute che non rispettano le consegne impartite.

pria persona, collegando in questo modo il concetto di schiavitù alla formazione della personalità in tutte le sue manifestazioni [97].

Le ragazze, per poter partire, devono disporre del passaporto, spesso falsificato, del visto di transito, del biglietto aereo di A-R delle linee nigeriane e di una somma di denaro di almeno 1.000 USD da dichiarare sul passaporto.

Il luogo di partenza, nella maggior parte dei casi, è l'aeroporto di Lagos in Nigeria. Il primo scalo è in altro aeroporto africano, spesso in Ghana, ove è presente storicamente una forte comunità di origine nigeriana, ma anche a Cotonou, città del vicino Stato del Benin [98]; talvolta la prima tappa è invece nel Togo. Le rotte di ingresso sono, per ragioni cautelari, articolate in diverse tappe in altrettante città europee: si hanno scali diretti a Roma, Milano Linate e Malpensa, ma anche transiti complessi ad Amsterdam, Londra, Bruxelles, Parigi [99], Vienna Madrid, Lisbona, Atene e anche per città dell'Est europeo, quali la Romania e la Slovenia. Altra metodica è costituita dal passaggio attraverso la Grecia, ufficializzato mediante il sistema dell'invito formale attraverso l'Ambasciata nigeriana del luogo.

Nell'ambito dell'indagine LAGOS 2, si rileva che l'organizzazione faceva dipendere la scelta delle diverse rotte anche da eventi internazionali, approfittando ad esempio del campionato mondiale di calcio in Francia, oppure introducendo qualche clandestina nei gruppi musicali nigeriani in tournee in Europa, o nei gruppi più numerosi di nigeriani che arrivavano a Roma con visto di transito, o visti di ingresso collettivi, per "pellegrinaggio religioso a luoghi sacri" (il numero delle donne registrate per ogni visto è di circa 15-20).

L'ampia possibilità di diversificare i transiti dimostra il buon livello di capacità organizzativa di queste consorterie criminali e sicuramente una fitta rete di collegamenti in tutto il territorio europeo.

All'arrivo in Italia, le ragazze sono prese in carico da altre persone, che le conducono alla destinazione finale, affidandole a delle donne nigeriane, le *madam* o le *controller.* Le *controller* sono donne che svolgono le stesse funzioni delle *madam* locali, ma rivestono un ruolo inferiore nella scala gerarchica dell'organizzazione, in quanto non hanno contatti diretti con gli *sponsor* o comunque con i vertici del sodalizio.

La *controller* è frequentemente una *ex* prostituta che ha pagato il suo debito ed ha avviato un rapporto di collaborazione con la *madam* locale, spesso limitandosi a dare ospitalità a prostitute presso la propria abitazione, ottenendo un compenso per le spese di alloggio. In ogni caso la

---

[97] cfr. atti del convegno tenuto dall'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII-Servizio Recupero Ragazze Schiavizzate nel 1997, intervento del Sostituto Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Rimini.

[98] Cfr. in questo senso l'operazione LAGOS 2, nella quale viene rilevato il trasporto delle donne da Benin City (Nigeria) a Cotonou (Benin).

[99] Nell'operazione LAGOS 2, la rotta evidenziata era Nigeria - Benin - Francia (Parigi); da qui, le donne venivano prese in consegna dall'organizzazione criminale presente in Italia e trasportate nel nostro Paese a mezzo di autoveicoli oppure in treno.

controller ha il compito di sorvegliare le prostitute ed avvisare immediatamente la *madam* di ogni inconveniente.

I riscontri di polizia evidenziano che le principali città di elezione di tali traffici sono: Torino, Milano, Genova, Verona, Udine, Padova, Brescia, Modena, Treviso e Mestre per il Nord; Livorno, Rimini, Perugia e l'hinterland romano per il Centro; Caserta, in particolare Castel Volturno e tutto l'agro domiziano, e Napoli per il Sud.

L'analisi degli atti a disposizione induce gli investigatori a ritenere l'esistenza di un network criminale organizzato delle *madam* [100], che si avvicina a caratteristiche associative di stampo mafioso.

Le *madam* sorvegliano le ragazze e le avviano all'esercizio della prostituzione attraverso una vasta gamma di coartazioni, che spaziano dalla sottrazione dei documenti d'identificazione personale, alle violenze psicologiche di tipo magico, sino alle violenze fisiche, per arrivare addirittura all'omicidio.

Le ragazze devono pagare alla *madam* anche il prezzo per l'utilizzo del luogo pubblico di meretricio, detto in gergo JOINT. Spesso le singole *madam* gestiscono *Joint* in diverse città, ove fanno ruotare frequentemente le loro «*bambine*».

Inoltre, le *madam* si accordano tra loro, versando settimanalmente la cosiddetta «*contribution*» in una sorta di cassa comune. La somma di tutti questi contributi consente ad ogni *madam*, che progressivamente ne beneficia, di ricevere velocemente il plusvalore dell'investimento effettuato con l'acquisto delle donne e di reinvestire nuovamente il capitale, ampliando così il proprio raggio di azione.

Le abitazioni per le prostitute sono prese in locazione da soggetti in possesso di regolare permesso di soggiorno. Spesso è stato rilevato il coinvolgimento diretto di cittadini italiani e di immigrati ghanesi, tramite il sistema del subaffitto a catena: le vittime saranno, dunque, costrette a vivere in condizioni allucinanti di sovraffollamento e a pagare prezzi esorbitanti.

Le attestazioni di falsi impieghi vengono fornite da connazionali dediti ad attività commerciali, oppure da italiani [101] o, addirittura, da militari americani in servizio presso le basi militari situate nel Triveneto.

---

[100] La DIA, nel Progetto JUJU, scrive: «le madam non hanno solo un'unione di intenti, ma sono effettivamente in stretto contatto tra loro, ed hanno anche dei precisi riferimenti all'estero, il che dimostra l'esistenza di un vincolo associativo che, senza voler creare inutili allarmismi, assume chiare connotazioni di pericolosità, sia per il *modus operandi* messo in atto dagli organizzatori di questo traffico, sia per il preponderante atteggiamento omertoso che riescono ad imporre a quasi tutte le vittime ed ai sodali.

Gli accertamenti delle forze dell'ordine hanno inoltre permesso di rilevare l'esistenza di accordi criminali non estemporanei tra le varie madam, nonché di luoghi di ritrovo per le discussioni relative alla gestione degli «affari» e per la risoluzione delle eventuali conflittualità, e la sussistenza di una sorta di scala gerarchica interna, indotta dall'«anzianità» e dalle capacità gestionali della rete criminale».

[101] È il caso, rilevato nell'ambito degli accertamenti relativi all'operazione EDO, di BOSONE Umberto e MAIMONE Filippo, che avrebbero sanato la posizione di soggiorno di circa 80 cittadini di nazionalità nigeriana simulando delle assunzioni lavorative in provincia di Potenza, Cosenza e Rovigo. Confronta a tal proposito anche l'operazione Lagos 2.

Sono state rilevate false dichiarazioni di ospitalità, di assunzione e scritture private relative a corsi di formazione culturale.

L'accompagnamento delle ragazze sui luoghi di prostituzione viene talvolta effettuato anche da cittadini italiani oppure ghanesi e la protezione viene garantita da nigeriani, oppure da elementi ghanesi.

5.4 Truffa nigeriana.

Sui circuiti di Internet, inoltre, si diffonde a macchia d'olio, anche in Italia, il tentativo di commettere truffe finanziarie [102] ai danni di persone fisiche e giuridiche; per quanto, ormai, il fenomeno sia talmente noto e stigmatizzato dalla comunità della Rete, da essere autolimitante.

Migliaia di *mail* e lettere ogni giorno vengono recapitate ad altrettante persone in tutto il mondo. Nelle missive si chiede aiuto per sbloccare fondi, asseritamente dislocati nella banca centrale della Nigeria dopo l'ultimo immaginario colpo di Stato [103]. Alla proposta viene allegata la richiesta di conoscere gli estremi del conto corrente dell'utente con la «cortesia di concludere l'accordo entro la fine dell'anno contabile».

Naturalmente, in successivi passaggi, dopo che ai tentativi di accertamento della vittima potenziale verrà risposto con perfette consulenze legali in lingua inglese e con documentazione cartacea fornita di credibile ratifica di enti nigeriani, viene richiesto un anticipo, a copertura di spese inerenti problemi burocratici, cifra che costituisce l'ingiusto profitto della truffa. Non si deve ritenere che il meccanismo sia sempre così platealmente risibile, da trarre in inganno solo degli sprovveduti [104]: lo stesso sito internet del governo nigeriano ammette che è pratica comune l'uso di documenti falsificati del Governo, della *Central Bank of Nigeria* e della *Nigerian National Petroleum Corporation*.

Il sito delle Poste Usa testimonia che la truffa circola anche tramite la posta ordinaria: gli ispettori postali hanno sequestrato e distrutto oltre due milioni di lettere di invito, da marzo del 1998, soltanto al centro di smi-

---

[102] Il raggiro è noto in rete anche come «419 SCAM». 419 è il riferimento numerico della legge nigeriana che rende illegali questi inviti.

[103] Il tenore della *mail* è più o meno questo : «dopo attenta valutazione insieme ai miei colleghi, ho il piacere di inviarle questa proposta di reciproco beneficio. Ci occorre una persona o società straniera affidabile che ci assista nel ricevere la somma di 100 milioni di dollari usa nel suo conto corrente. Questi fondi derivano da un contratto che il nostro Comitato appaltò nel 1999 in collaborazione con alcuni ex ufficiali militari. Detto contratto fu completato e attivato con successo e le imprese estere furono pagate per l'importo principale del contratto, lasciando un residuo di 100 milioni di dollari, che avevamo aggiunto intenzionalmente. Purtroppo noi, in quando dipendenti del governo, non siamo autorizzati a possedere conti esteri. pertanto cerchiamo il suo aiuto. I miei colleghi ed io abbiamo concordato le seguenti aliquote di suddivisione: 1,30 per cento per lei, titolare del conto 2,60 per cento per me e i miei colleghi 3,10 per cento per le spese locali e internazionali che potrebbero rendersi necessarie nel corso di questa transazione». Citato nell'archivio on line di LA STAMPA WEB.

[104] Il sito Web della presidenza nigeriana ha dedicato un'intera sezione a questa attività criminosa *(http://www.nopa.net/Useful_Information/419/)*, con gli avvertimenti della Banca Centrale Nigeriana sulla pericolosità di questi inviti e alcuni esempi di inviti-truffa.

stamento dell'aeroporto JFK di New York. In taluni casi, persino i francobolli sulle buste sono falsi. L'ammontare del raggiro è di circa 100 milioni di dollari l'anno soltanto verso gli Stati Uniti.

5.5 Riciclaggio dei capitali illeciti.

Dall'analisi di talune investigazioni, si desume che il denaro provento dello sfruttamento della prostituzione venga in parte reinvestito nel traffico di stupefacenti [105], come peraltro affermato anche dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.

È ovvio che queste attività illecite siano in grado di drenare notevoli utili, che sono soggetti a diversi canali di reinvestimento.

La valuta viene:

- rimessa in Nigeria attraverso corrieri, che operano a percentuale, trasportando denaro in contante;
- reinvestita nel traffico di stupefacenti;
- trasferita all'estero mediante rimesse finanziarie tramite società di *Money Trasfer;*
- convertita in autovetture di grossa cilindrata, che vengono esportate in Nigeria.

Per quanto riguarda invece l'utilizzo del denaro in attività economiche legali sul territorio italiano, non vi sono riscontri decisivi: si rileva, però, la crescita di una serie di attività commerciali, specialmente nelle città del centro nord, a carattere squisitamente etnico, a probabile copertura di traffici illeciti [106].

L'uso delle strutture di *Money Transfer* (spesso legate a *Phone Centers*) è dovuta non solo alla celerità della transazione, ma anche alle notevoli possibilità di mimetismo conseguibili: l'eventuale segnalazione di operazione sospetta viene effettuata dall'agenzia finanziaria e non dagli operatori finali, ma, nella situazione pratica attuale, ciò costituisce un'eventualità del tutto teorica.

L'utilizzo dei *Money Transfer*, da parte delle organizzazioni criminali nigeriane presenti nel nostro Paese, è stato dimostrato in sede investigativa e giudiziaria, anche se la movimentazione valutaria con questo strumento non appare eccessiva.

I beneficiari dei versamenti risiedono non necessariamente in Africa, ed in particolare in Nigeria, ma in tutto il continente europeo, specialmente in Italia e Olanda, ed anche in quello americano (Stati Uniti e Canada), confermando l'esistenza di vasti collegamenti internazionali.

---

[105] Cfr. operazione EDO condotta dalla Squadra Mobile della Questura di Udine o anche proc. pen. n. 2272/97 RGNR Procura della repubblica presso il Tribunale di Padova.

[106] Cfr. operazione Tito 2 condotta dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Venezia, oppure il procedimento penale n. 2272/97 RGNR della Procura della repubblica presso il Tribunale di Padova, od anche il procedimento penale n. 3107/97 RGNR della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Padova.

In Italia, si è assistito, proprio in relazione al flusso di immigrazione, all'estrema diffusione di strutture finanziarie di *Money Transfer*, quali la *Western Union* e la *Money Gram*[107], che si servono, per ottimizzare i tempi di consegna del denaro, di una fitta rete di sub-agenti o sub-mandatari, presenti ormai in quasi ogni Paese del mondo.

I Paesi che maggiormente ricevono fondi dal nostro Paese sono: la Romania, il Marocco, la Nigeria, l'Ucraina, l'Ecuador e la Colombia. La procedura operativa è molto funzionale e rapida, anche se l'anello debole della catena, sotto il profilo del controllo, è inevitabilmente costituito dal sub-agente o sub-mandatario, che non possiede (e spesso non ha alcun interesse a sviluppare) una capacità specifica nell'individuare eventuali operazioni sospette da comunicare all'agente, sul quale grava effettivamente l'onere della segnalazione.

La DIA, oltre ad attivare attività investigative specifiche sulle transazioni finanziarie di soggetti nigeriani, coinvolti nel traffico di stupefacenti e nello sfruttamento della prostituzione, ha anche censito la presenza di sub-agenti o sub-mandatari di nazionalità nigeriana a Padova, Verona, Prato, Roma, Novara, Rovigo, Jesi (AN), Castel Volturno (CE), Perugia, Reggio Emilia, Firenze.

Appare importante una conseguente deduzione[108]:

«È interessante notare il proporzionalmente consistente numero di sub-agenti nigeriani nella cittadina di Castel Volturno, in provincia di Caserta, segno di un insediamento anche economico stabilizzatosi nel tempo, là dove la presenza di tali migranti, regolari ed irregolari, si concentra maggiormente. Da un punto di vista di analisi preventiva tale constatazione induce sicuramente alla valutazione della necessità di un maggiore approfondimento informativo sull'argomento, visto l'alto livello di marginalità e di degrado di quell'area dell'agro casertano e la sussistenza di sacche di criminalità organizzata di tale etnia, dedita prevalentemente al traffico di stupefacenti ed allo sfruttamento della prostituzione».

5.6 Struttura dei gruppi criminali.

Sull'organizzazione dei gruppi dediti alla tratta degli esseri umani, si è fornita una sufficiente analisi.

Per quanto attiene al traffico di stupefacenti, i gruppi criminali in oggetto sono caratterizzati da una struttura verticistica, ove emerge la figura di uno o due capi rigorosamente nigeriani, che possono addirittura non

---

[107] In Italia la Western Union si avvale di quattro agenti: la Finit s.p.a. di Milano, la Angelo Costa s.p.a. di Roma, la Omnia Finanziaria di Verona e la Banca Popolare di Sassari. La *Money Gram* si avvale, a sua volta, della *Thomas Cook* e della *Money Express* di Roma: anche le Poste Italiane hanno concluso un accordo con la *Money Gram* per svolgere servizio di *money transfer*. Tale struttura ha la forma di una piramide in quanto gli agenti a loro volta si avvalgono di una serie molto ampia di subagenti e submandatari non professionali.

[108] Progetto JUJU, cit.

avere contatti con la base, costituita dai corrieri, ma che gestiscono a livello internazionale i rapporti tra i vari gruppi.

Poiché tra i nigeriani è molto sentita l'appartenenza etnica e tribale, anche nei gruppi criminali tale caratteristica è dominante e caratterizza i collegamenti transnazionali: molto spesso l'interlocutore estero è un parente, un amico, o, comunque, un soggetto appartenente allo stesso ceppo familiare in senso ampio.

La base, generalmente, non ha invece una precisa connotazione etnica, preferendo i nigeriani avvalersi di soggetti non strettamente legati all'organizzazione per la fase più rischiosa costituita dal trasporto dello stupefacente.

Tali gruppi criminali sono estremamente mobili sul territorio, in funzione del mimetismo da conseguire nei confronti delle attenzioni investigative.

I Nigeriani, generalmente, convivono con le altre realtà criminali, siano esse autoctone che extracomunitarie, evitando violenze e assumendo un basso profilo di esposizione, pur a fronte della conduzione di elevati *business* illeciti [109].

Da sottolineare, come già in precedenza accennato, il fatto che i contatti con soggetti criminali di etnia ghanese sono abbastanza frequenti: tali connubi sarebbero riferibili alla presenza di una forte comunità nigeriana in Ghana.

Raramente il capo o comunque il referente dell'organizzazione ha contatti diretti con lo stupefacente, che, per suo conto, viene manipolato dai collaboratori. Può anche accadere che costoro non provvedano nemmeno a tagliarla, lasciando questo compito direttamente agli spacciatori al minuto, che possono essere di varie nazionalità [110].

Come già puntualizzato, la criminalità nigeriana si ritaglia un proprio contesto, sforzandosi di evitare situazioni dialettiche con la criminalità organizzata stanziale sul territorio.

Negli ultimi periodi, si sono evidenziate, in diverse regioni italiane, situazioni dialogiche con altri gruppi dediti allo sfruttamento della prostituzione: questo atteggiamento costituisce un elemento di novità, che dovrà, in futuro, essere ampiamente studiato.

È già stato sottolineato l'interesse di questo fenomeno in Campania [111], ed in particolare nell'agro casertano ove, nonostante la presenza agguerrita di clan camorristici, viene segnalata l'attività criminale organizzata dei nigeriani. È facile inferire che tale delinquenza debba avere ne-

---

[109] Come quello scoperto dalla Guardia di Finanza all'aeroporto milanese di Malpensa nel dicembre 2000 con il sequestro di una partita di 276 chilogrammi di cocaina diretta a Lagos e con l'arresto di tre nigeriani, due donne brasiliane ed un ghanese (operazione denominata «Millennium»).

[110] Cfr. il procedimento penale nr. 3107/97 RGNR della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Padova. Tuttavia si può constatare che la presenza di elementi italiani è generalmente limitata a soggetti criminali di bassa caratura ed utilizzati come manovalanza.

[111] Ibidem; cfr. anche il citato documento della DNA del 2003.

cessariamente qualche collegamento con i clan camorristici presenti sul territorio, in particolare con i casalesi: tale deduzione logica trova la sua conferma sia dall'attività investigativa diretta delle Forze dell'ordine che dalle dichiarazioni di collaboratori di giustizia, a conferma di un rapporto di subordinazione della criminalità nigeriana con i clan camorristici [112] di quell'area.

5.7 Considerazioni sintetiche.

L'analisi della criminalità nigeriana sul territorio e nella sua dimensione transnazionale mette in luce caratteristiche prettamente «*mafiogene*», derivanti:

- dalla forza e dalla stabilità del vincolo associativo, fondato sull'appartenenza familiare, tribale o etnica, e garantito dall'ubbidienza, dall'omertà dei sodali e dallo stato di forte intimidazione delle vittime;
- dal ricorso alla violenza, se necessario;
- dalla compartimentazione dei gruppi e delle mansioni, talvolta attuata rigidamente, così che alle foglie terminali del gruppo organizzativo possa mancare la conoscenza diretta dei livelli superiori, quando non addirittura la stessa consapevolezza di operare a favore di un gruppo criminale strutturato;
- dalla pervasività derivata dalla capacità di infiltrazione nella diaspora della popolazione nigeriana nel mondo;
- dalla mutua assistenza in caso di impedimenti e difficoltà giudiziarie (dalle spese legali in caso di procedimenti penali al mantenimento economico della famiglia di appartenenza in Nigeria);
- dalla intimidazione dei testimoni nel caso di coinvolgimento di sodali in processi penali;
- dalla uniformità delle metodiche adoperate nella gestione dei traffici illeciti, con speciale riguardo anche al costante mimetismo operativo;
- dal riscontro oggettivo delle interconnessioni tra i gruppi criminali a livello transnazionale;
- dalla capacità di saldatura con gruppi mafiosi di elevatissimo spessore nell'acquisto degli stupefacenti;
- dalla capacità di gestire dinamicamente le attività di riciclaggio e/o di reimpiego del denaro di provenienza illecita.

Il complesso di questi elementi depone – nella misura in cui siano contemporaneamente presenti ed integrati negli eventi in esame – per configurare un tipo di criminalità organizzata, che si pone, almeno, in moda-

---

[112] Cfr. Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, «*Sintesi sul traffico internazionale di sostanze stupefacenti ad opera di gruppi criminali nigeriani*», Roma, marzo 1999, p. 16; od anche l'operazione «Stop & go» della Squadra Mobile di Roma.

lità *border line* rispetto alla previsione normativa sulle associazioni di tipo mafioso, dall'art 416-*bis* c.p..

Si ha quindi la necessità di un continuo monitoraggio globale del fenomeno, miratamente indirizzato a percepire la dinamica dei predetti indicatori, onde coglierne le eventuali dinamiche evolutive.

La diffusione transnazionale e il basso profilo della criminalità nigeriana costituiscono caratteristiche tali da renderne difficile il contrasto unicamente con lo strumento delle indagini locali: anche in questo caso, si rende necessaria l'articolazione di veri e propri Progetti Investigativi, capaci di unificare, sia pure in modo rispettoso delle singole responsabilità investigative, le indagini a livello nazionale ed internazionale.

Per la valutazione dei limiti esistenti a tali prospettive e per l'enucleazione di linee di risoluzione, si rimanda a quanto detto per la criminalità organizzata albanese, specie in materia di narcotraffico.

Le problematiche del riciclaggio dei proventi della tratta delle donne e del traffico di stupefacenti hanno messo in luce ulteriori problematiche sul controllo della legalità nelle transazioni finanziarie e, in modo speciale, sui meccanismi di evidenziazione delle operazioni sospette.

La Commissione, in diverse audizioni [113], ha potuto cogliere l'insoddisfazione, ripetuta e diffusa, della Magistratura e delle Forze dell'ordine sull'attuale livello quantitativo e qualitativo del flusso informativo sulle operazioni sospette che promana dagli operatori finanziari, flusso che di rado assurge a strumento di valore nell'attivazione – temporalmente aderente – di indagini sul contesto mafioso: nel caso di specie, il problema dei *Money Transfer* ripropone, sia pure in maniera decisamente potenziata [114], la difficoltà di superare meccanismi di natura personalistica sulla valutazione della specifica transazione, anche in ordine a criteri che, a livello teorico e regolamentare, sono stati da tempo largamente standardizzati. È evidente, quindi, la necessità di una puntuale riflessione, anche in ragione del fatto che le dinamiche del mondo finanziario sono estremamente evolutive [115] e veloci, rispetto ad una normazione certamente più lenta.

Un ultimo aspetto, che merita ulteriori riflessioni, è, certamente, il controllo delle catene di subaffitto illegale nelle locazioni di immobili: meccanismi più penetranti di censimento e di incrocio delle informazioni delle numerose banche dati esistenti potrebbero mettere in luce le aree critiche, su cui innestare l'attenzione investigativa successiva.

---

[113] Specialmente riferite alla realtà della Calabria.

[114] A causa della particolare natura dei subagenti e dei loro *skill* professionali.

[115] Si pensi al progressivo affermarsi del sistema di relazioni economiche, noto come *@business*.

6. La criminalità organizzata ucraina, turca e maghrebina.

Il variegato mondo delle presenze criminali internazionali e transnazionali sul territorio italiano non si riduce ai fenomeni più eclatanti, che vedono coinvolti gruppi di matrice albanese, cinese, nigeriana e russa.

Esistono, *a latere* di queste manifestazioni più virulente, altre presenze transnazionali di rilievo criminale, che possiedono un realistico peso operativo nella esecuzione di attività delittuose, anche di natura organizzata – come si evince dai dati statistici relativi – ma che non generano, o, meglio, non hanno sinora generato un elevato livello di allarme.

A fronte di questa bassa soglia di risonanza pubblica, determinati eventi e significativi *modus operandi* sia pure numericamente ridotti depongono per mantenere alto il livello di attenzione; in primo luogo attraverso una continua, aggiornata analisi sull'evoluzione complessiva dei fenomeni.

Per esemplificare il necessario stato percettivo nei confronti dei nuovi pericoli criminosi, si può citare l'attenzione che gli organi investigativi e, in particolare la D.I.A., stanno rivolgendo verso la progressiva emersione di pericolose presenze e di dinamiche delittuose ricollegabili alla criminalità di matrice ucraina [116].

Le articolazioni criminali ucraine, dedite soprattutto alla sistematica consumazione di estorsioni in danno di loro connazionali, attuano un controllo capillare del traffico di merci e persone, da e per il loro Paese, taglieggiando trasportatori ed imprenditori in ragione dei loro affari con l'Italia. Il fenomeno appare in aumento, con presenze rilevate nelle regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Campania.

In effetti, un'organizzazione criminale appartenente alla mafia russa-ucraina è stata scoperta dal personale Dia di Torino e dai Carabinieri di Novara. Era specializzata nel taglieggiare centinaia di autotrasportatori ucraini che ogni fine settimana vengono in Italia per trasferire in patria i beni dei propri connazionali che vivono nel nostro Paese. La magistratura torinese ha emesso 16 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di 14 ucraini e 2 bielorussi.

Nell'ottobre del 2002, il ROS Carabinieri, in sinergia con Europol e con le polizie di Ucraina, Germania, Russia, Bielorussia, Polonia, Austria, Spagna e Portogallo, ha disarticolato, con 80 arresti, un'organizzazione criminale che controllava l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani.

Segnali dell'attività della criminalità ucraina in Italia non sono mancati nel recente passato: il 4 agosto 2000, l'affarista ucraino Leonid Minin venne arrestato nei pressi di Cinisello Balsamo per possesso di 58 grammi di cocaina e per occultamento di diamanti. Leonid Minin risiede ad Ibiza,

---

[116] Nel mese di ottobre 2002, a Milano, è stato tratto in arresto il latitante ucraino Andrei Askoldovitch Sobolrv, ritenuto dalle autorità del suo Paese personaggio di spicco di quella criminalità, ricercato in campo internazionale poiché responsabile di sequestro di persona compiuto nel suo Paese.

Spagna, ed è presidente di una importante compagnia liberiana del legno, la *Exotic Tropical Timber Entreprises* (ETTE) oltre ad essere amico personale del Presidente della Liberia Charles Taylor. Secondo fonti di intelligence, la compagnia del legno ETTE sarebbe implicata nel traffico di armi con la Sierra Leone e Leonid Minin avrebbe operato per trasportare armi tra l'Ucraina e l'Africa Occidentale.

Le citate acquisizioni investigative, in merito all'espansione in Italia della criminalità ucraina, fanno chiaramente intendere come sia necessario tenere sotto adeguato monitoraggio anche le realtà devianti, in apparenza meno aggressive.

È quindi utile, in attesa del necessario lavoro di approfondimento che la Commissione andrà a svolgere, anche per il tramite del VI Comitato, tratteggiare un profilo sintetico almeno delle articolazioni della criminalità turca e maghrebina che operano in Italia.

6.1 Criminalità turca e problematiche geopolitiche dell'area.

La posizione strategica della Turchia, storicamente paese di contatto tra l'Europa e il mondo islamico, è alla radice delle notevoli contraddizioni interne, che in tempi recenti proprio mentre il paese aspirava all'ingresso nell'area UE sono andate nuovamente crescendo.

La storia recente del paese lascia intravedere le lacerazioni interne di una civilizzazione che oscilla tra un modernismo nazionalista, imposto su base autoritaria, e un desiderio – con connotazioni che sfumano dall'integralismo a posizioni più moderate – di rivolgersi a paradigmi di forte radicamento del diritto islamico nel paese: a tale situazione di instabilità endogena, controllata dal forte assetto militare del paese, si è aggiunta la progressiva, aperta crisi [117] con il principale alleato occidentale, gli Stati Uniti, che si manifesta con crescenti e significativi attriti, non privi di conseguenze future sull'equilibrio internazionale delle alleanze.

La posizione di transito tra l'Europa e l'Asia ha, peraltro, favorito lo sviluppo di una pericolosa criminalità organizzata. Difatti, poiché la vicinanza con i paesi storicamente produttori di oppio – tra i quali Iran, Pakistan ed Afganistan – ha reso la Turchia il territorio di passaggio obbligato per il traffico degli stupefacenti diretti in Europa, si sono potute costituire diverse potenti élite criminali, conosciute comunemente secondo una lettura unitaria riduttiva come *mafia turca* [118].

Se il termine semantico corrisponda esattamente alla nozione giuridica appare problema di non poco momento, specie in relazione alla forma di intimidazione espressa nelle attività di traffico dei clandestini: una soluzione positiva alla questione schiuderebbe un ventaglio più ampio di

---

[117] Il cui apice è stato raggiunto nella fase preparatoria del secondo conflitto internazionale in Iraq.

[118] In effetti, la configurazione di tali realtà criminali, tenendo presente l'efferata forza di intimidazione e la pesante infiltrazione del tessuto politico ed economico del paese, soddisfano pianamente i criteri di mafiosità espressi nel nostro ordinamento giuridico.

possibilità investigative alla Magistratura inquirente, sulla base della legge n. 203 del 1991 [119].

È storicamente noto che tali consorterie svolgono un ruolo di primo piano nel traffico dell'eroina indirizzata in Europa, dove, tra l'altro, possono contare sulla complicità di numerose e diffuse comunità di connazionali immigrati nel corso degli anni.

Tale criminalità, in realtà, non ha una struttura monolitica e verticistica ma è caratterizzata dalla presenza di numerosi gruppi, che vantano un numero ridotto di affiliati e sono dotati di reale autonomia operativa: ogni gruppo fa riferimento a personaggi specializzati in qualche fase del complesso processo del traffico di stupefacenti, quali l'organizzazione delle spedizioni dei carichi di droga, le transazioni finanziarie correlate e le conseguenti attività di riciclaggio dei proventi illeciti.

Altra caratteristica della criminalità turca è data dal fatto che i gruppi sono costituiti da componenti riferibili alla medesima struttura familiare: per tale motivo si parla, spesso, di *famiglie* quando ci si riferisce alla mafia turca. Trattasi di gruppi *aperti*, che intraprendono rapporti e relazioni in maniera non organica e sempre variabile con altri gruppi e soggetti.

Diverse famiglie criminali sono composte da soggetti di etnia curda. In questi casi il confine tra l'illegalità connessa a forme di resistenza e rivendicazione nazionalista e l'aspetto brutale di criminalità organizzata, legata al puro profitto, non è sempre definibile, come spesso accade anche per analoghe realtà nell'area mediorientale e balcanica.

In effetti, un elemento di caratterizzazione della c.d. «*mafia turca*» è il legame profondo con la sfera politica e con il terrorismo internazionale, come, almeno parzialmente, si è potuto verificare anche in note inchieste italiane, prima delle quali quella inerente l'attentato al Pontefice del 13 maggio del 1981 [120]: peraltro, una lettura delle fonti giornalistiche turche dimostra il corrente uso dei termini «*mafia di destra*» e «*mafia di sinistra*», specie nelle complicate vicende storiche che vedono l'affermazione della criminalità turca nel traffico internazionale dell'eroina.

Una riflessione più puntuale del legame tra terrorismo internazionale e narcotraffico potrà, senza dubbio, comprendere anche l'atteggiamento delle compagini mafiose turche.

L'etnia curda, nei secoli, ha risentito delle brutali spartizioni dell'area geografica su cui insiste e delle gravi e note problematiche politico-sociali della regione geografica del Kurdistan, con un sottosuolo ricco di bacini petroliferi che la rende di altissimo interesse economico e, contemporaneamente, motivo di costanti frizioni internazionali.

---

[119] Vedasi il documento «*Situazione della criminalità nel territorio della provincia di Crotone*» della locale Procura della Repubblica del 24 febbraio 2003.

[120] Senza entrare in dettagli sulla complessa e contraddittoria figura di Mehmet Alì Agca, si significa che l'organizzazione cui apparteneva, i c.d. «Lupi Grigi», ha per molto tempo fornito morfina base a Cosa Nostra.

L'attuale situazione [121] dell'area testimonia le difficoltà di pervenire ad una efficace razionalizzazione della forma politica della regione e ad una situazione definitiva di equilibrio delle etnie in conflitto, nonostante il grande apporto dato dai curdi alle operazioni militari statunitensi nell'ultimo conflitto.

Nel 1980, a seguito della rivoluzione scoppiata in Turchia per effetto della forte politica repressiva della polizia e dei reparti speciali dell'Esercito turco, diverse famiglie mafiose hanno abbandonato il loro Paese trasferendo all'estero la gestione dei propri traffici illeciti, in particolare in Europa occidentale, mentre la maggior parte dei latitanti s'insediarono in Bulgaria, nella città di Sofia [122].

È ad esempio noto che la numerosa famiglia di Sari Avni, esponente di spicco del traffico internazionale di stupefacenti, intorno ai primi anni '80 si stabilì in Svizzera. Questo stesso soggetto, col più noto nome di Avni Durmus Mussullu, è stato coinvolto nell'operazione *Pizza Connection* quale fornitore di ingenti quantità di morfina base alla mafia siciliana. Al tempo dei fatti possedeva addirittura una flotta di navi destinate anche al trasporto della droga, che veniva caricata nel porto pakistano di Karachi e trasportata direttamente in Sicilia. Proprio quando venne individuato questo traffico verso la Sicilia e quello di eroina per l'America, il Mussullu abbandonò la Svizzera e, dopo un breve soggiorno a Marbella in Spagna, fece perdere le sue tracce.

A partire dai primi anni Sessanta, i turchi hanno iniziato una massiccia emigrazione in occidente, insediandosi in Germania, in cui, attualmente, sono il più popoloso gruppo etnico straniero presente.

Sulle emigrazioni massicce della popolazione curda, a fronte delle continue repressioni operate dai paesi confinanti, esiste una consapevolezza storica che non necessita di ulteriori approfondimenti.

6.2 La criminalità turca in Italia.

Nella Relazione annuale al Parlamento dell'anno 2002, il Ministero dell'Interno-Dipartimento di Polizia scrive:

«La criminalità turca ha, di recente, modificato il proprio profilo criminale in Italia delegando alle organizzazioni albanesi (verificandone l'affidabilità anche attraverso cellule presenti nel nostro territorio) la gestione del traffico dell'eroina, di cui ha mantenuto il controllo strategico.

---

[121] Cfr. i recenti attriti tra la forza internazionale di occupazione dell'Iraq e l'esercito di Ankara.

[122] DIA «Progetto Anatolia»- Roma 2000. Per valutare l'effettiva consistenza in termini delinquenziali, la DIA, con il progetto investigativo ANATOLIA, ha provveduto preliminarmente ad analizzare e considerare la presenza turca in Italia, sotto un primo profilo di statistica generale di tipo socio-economico, al fine di individuare, per grandi linee, il livello di inserimento nella nostra realtà - metodica utilizzata generalmente per lo studio di tutte le etnie proprio per evitare inutili e talvolta dannosi luoghi comuni allorquando si scrive di immigrazione -, e, successivamente, ad esaminare anche gli aspetti statistici relativi alla devianza, al fine di consentire una visione a tutto tondo del fenomeno.

È molto attiva nella tratta degli esseri umani, soprattutto di etnia curda, in cui dimostra di avere qualificati rapporti con la criminalità nazionale».

Alla data del 31 gennaio 2002 i turchi detenuti in carcere erano 170 (3 donne e 167 uomini).

Nel 2001, le principali manifestazioni di delittuosità dei turchi sono state le seguenti:

- Violazioni in materia di prostituzione: 1 arrestato e 1 denunciato
- Reati in materia di stupefacenti: 1 arrestato e 8 denunciati
- Rapine: 3 arrestati e 4 denunciati
- Lesioni: 15 arrestati e 5 denunciati
- Delitti in materia di immigrazione clandestina: 39 arrestati e 48 denunciati
- Associazione a delinquere per traffico di stupefacenti: 7 arrestati e 1 denunciato
- Associazione a delinquere: 43 arrestati e 5 denunciati
- Associazione di tipo mafioso: 8 arrestati.

Le organizzazioni criminali italiane hanno sovente stretto accordi con i criminali turchi per l'approvvigionamento di grosse partite di droga, come dimostrato da numerose inchieste giudiziarie.

Già nel 1980 la Procura di Trento inquisiva i fratelli DI GIOVINE Emilio, Antonio, Domenico e Francesco, originari di Reggio Calabria, ma residenti a Milano, perché responsabili di associazione per delinquere e traffico di stupefacenti in concorso con 25 turchi, tra cui i noti WAKKAS. Da successive acquisizioni investigative si è potuto constatare come ai nomi delle famiglie mafiose turche si affiancavano quelli di clan più rappresentati del nostro paese, in particolare siciliani e calabresi: FIDANZATI, MADONIA, TALIA, MANNINO, MORABITO, DI GIOVINE, SERGI.

Le operazioni «Bosforo» e «Shuto», inoltre, iniziate a Milano nel 1992, hanno condotto all'acquisizione di notizie relative ad un vasto traffico di eroina posto in essere da esponenti di spicco di note famiglie appartenenti alla mafia turca e operanti in Italia sin dall'inizio degli anni Novanta, in collaborazione di referenti italiani individuati nelle cosche mafiose siciliane dei MANNINO e dei FIDANZATI ed in quelle calabresi dei TALIA e dei DI GIOVANNI.

Le famiglie turche riconducibili ai gruppi operanti in Italia individuate nel corso delle operazioni sopra citate erano le seguenti: BAYBASYN, CANTURK, CAPAN, EREZ, OZ, KOKAKAYA, SOYTAS e AYTEK. Di queste fu possibile identificare anche i referenti in Italia, le transazioni effettuate ed i contatti che le stesse avevano in importanti paesi europei come Olanda, Germania, Inghilterra, Spagna, Francia, Austria, oltre che nei Paesi dell'est europeo.

In principio la «mafia» turca, intuendo che il fiorente mercato degli stupefacenti poteva espandersi solo con una organizzazione ben radicata sul territorio, si organizzò in modo di controllare tutti i passaggi inerenti

il narcotraffico. Successivamente, considerato il grande pericolo costituito dalla fase più critica del traffico, cioè il trasporto, ha cominciato ad utilizzare, come intermediaria, la criminalità emersa prepotentemente dalla crisi del mondo balcanico, in particolare quella albanese e albano-kossovara [123]. Per quanto riguarda le rotte seguite dal narcotraffico, il passaggio in Italia, sia come paese di transito che di destinazione , si è rilevato uno dei favoriti, specialmente durante l'acme dei conflitti nell'*ex* Jugoslavia, che bloccavano di fatto la c.d. «via balcanica».

Attualmente, stante il continuo controllo delle forze dell'ordine di tutti i Paesi UE, le vie della droga vengono diversificate continuamente per tracciato e per tipologia di vettore, come dimostrano le numerose operazioni di polizia effettuate anche nel nostro Paese. Esse hanno visto spesso coinvolta una criminalità multietnica, tendente ad introdursi nella rischiosa fase dell'approvvigionamento e più spesso del trasporto a favore dei clienti italiani.

Continuano, comunque, ad essere rilevate attività di traffico condotte direttamente da soggetti turchi, come si evince da taluni sequestri, anche operati di recente [124].

È di interesse il documento «*Turkish Drug Report 2000*» [125] del *Department of Anti-Smuggling and Organized Crime* del Ministero dell'Interno turco, nel quale si evidenziano i risultati ottenuti nella lotta al narcotraffico. Da tali dati, inoltre, è possibile trarre una chiara valutazione della dimensione preoccupante del fenomeno.

Nell'anno 2000, in Turchia, sono state intraprese 6527 azioni legali individuali su 2952 casi di traffico di stupefacenti, con il sequestro di 24798 kilogrammi di hashish, 5230 Kg. di eroina, 1299 Kg. di morfina base, 215 Kg. di oppio, 8 Kg. di cocaina e 23680 litri di anidride acetica per la raffinazione. Rispetto al 1999, i sequestri di eroina e di hashish sono in pratica raddoppiati, mentre appare sensibilmente diminuito il livello dei sequestri di anidride acetica (37763 litri nel 1999).

I sequestri di oppio e suoi derivati sono più frequenti a Istanbul, Bursa, Edirne e nelle città del confine est Van e Hakkari, che dimostrano il ruolo strategico turco nella rotta balcanica. Le indagini tecniche hanno consentito di identificare l'origine iraniana di 1704 Kg. di eroina sequestrati.

---

[123] Si rimanda alla sezione sulla criminalità albanese per i relativi maggiori dettagli.

[124] Un'indagine della Guardia di Finanza, collaborata dalla Polizia turca, ha portato al sequestro di 91 chilogrammi di eroina purissima nel porto di Trieste, nascosti nel doppiofondo di un camion, in data 29 maggio 2003. A Ravenna, il 27 agosto 2001, Finanzieri della 1^ Compagnia di Ravenna, hanno portato a termine un'operazione di servizio conclusasi con il sequestro di oltre 11 chilogrammi di sostanza stupefacente del tipo "eroina" e l'arresto di tre responsabili. A Napoli, il 21 febbraio 2001, i Finanzieri del Nucleo Regionale PT Campania, al termine di un'operazione a contrasto del traffico di sostanze stupefacenti, hanno sequestrato nel porto di Venezia circa 13 chilogrammi di eroina purissima detenuti all'interno di una nave e tratto in arresto due responsabili, entrambi di origine turca.

[125] Ankara 2001.

Le sostanze idonee per la raffinazione, come l'anidride acetica, sono prodotte principalmente in Europa occidentale, anche se viene riscontrato un aumento del relativo flusso proveniente dalla Russia.

Il Ministero dell'Interno turco segnala l'uso del narcotraffico a fini terroristici, con compromissione di membri del PKK (Partito dei Lavoratori del Kurdistan), anche utilizzando organizzazioni di rifugiati in Europa: a tale proposito, viene citato anche *l'International Crime Evaluation Report* statunitense, che menziona il finanziamento delle attività del PKK attraverso il traffico di stupefacenti. In 185 operazioni di polizia, è stato riscontrato il significativo coinvolgimento di membri del PKK, addivenendo al sequestro di:

– 2701 kg. di eroina;
– Ankara 200.113.417 kg. di marijuana;
– 4255 kg. di morfina base;
– 2125 kg. di cannabis
– 22.440 kg di anidride acetica e 1080 kg di sodio carbonato;
– 604 kg. di cocaina;
– 7 kg di gomma di oppio;
– 277.000 dosi di anfetamina;
– 1 laboratorio per la raffinazione della droga.

In 64 operazioni di polizia contro il PKK, sono stati sequestrati, insieme ad armi e munizioni:

– 7811 Kg. di hashish;
– 2.484.003 piante di cannabis;
– 171 kg. di eroina;
– 42 kg. di morfina base;
– 1 laboratorio per la raffinazione dello stupefacente.

Sulla base di queste acquisizioni, si ritiene esaustiva la valutazione complessiva data dalla D.I.A. al fenomeno [126]:

«La minore presenza di tale forma di criminalità organizzata in Italia rispetto ai primi anni '90 è dovuta essenzialmente ai mutamenti politici e sociali che hanno favorito la crescita di organizzazioni criminali kossovare, macedoni, bosniache e soprattutto albanesi che, di fatto, si sono inserite nella fase più delicata del traffico degli stupefacenti, quella del trasporto, che le compagini delinquenziali turche hanno favorito, anche se ciò ha comportato una indiscussa diminuzione degli utili, compensata però dai minori rischi. Bisogna, tuttavia, ricordare che la gestione del mercato, gli accordi e i contatti con le grandi organizzazioni estere, restano appannaggio dei grandi trafficanti turchi e la loro presenza in Italia, seppur non sempre diretta, rimane comunque evidente. A ricordarci ciò sono i recenti sequestri di eroina in notevoli quantità (e di ottima qualità rispetto a quella normalmente sequestrata agli albanesi), proveniente dalla Turchia

[126] Relazione semestrale – secondo semestre 2002.

e destinata al mercato europeo, avvenute nel porto di Trieste e ai valichi confinari del Friuli Venezia Giulia».

Per quanto attiene l'immigrazione clandestina, la Commissione ha potuto recepire il pesante coinvolgimento della criminalità turca, in modo speciale dalle relazioni dei magistrati della Procura della Repubblica di Crotone, sebbene gli sbarchi su tale territorio siano drasticamente diminuiti.

Le basi di partenza delle migrazioni di popolazioni di etnia curda e di altre provenienti dal vicino oriente sono ubicate in Turchia.

Le informazioni tratte dai profughi e dai membri degli equipaggi delle navi sequestrate mostrano l'esistenza di una realtà associativa criminale multiforme e flessibile, costituita da soggetti sempre diversi che curano le diverse funzioni del traffico, dal reperimento delle navi alla raccolta dei clandestini al trasporto via terra e al traghettamento via mare. I soggetti si avvicendano continuamente ed utilizzano generalità false.

Le audizioni testimoniali della magistratura hanno recepito diverse indicazioni in merito ad episodi di sospetta corruzione di elementi della polizia turca, mediante condotte omissive tese all'agevolazione del traffico.

Le località più importanti di partenza sono Istanbul, Canakkale e Izmir, luoghi in cui vengono reclutati gli equipaggi tra marinai senza lavoro e avventurieri senza scrupoli. Il personale di bordo delle navi varia secondo le esigenze ed è riportato il ruolo specifico di almeno un esponente malavitoso, che vigila sul buon esito del viaggio.

Le rotte seguite dalle imbarcazioni sono le più brevi verso l'Italia, aventi come punto di approdo privilegiato le coste della Calabria e, in particolare, le coste del crotonese [127], con un viaggio che dura da quattro a sette giorni probabilmente senza scali intermedi.

La navigazione comprende il passaggio in acque territoriali greche [128].

Infatti, appare significativo, per quanto attiene ai rapporti con la criminalità turca di soggetti ellenici delinquenti, il contenuto dell'ordinanza di convalida di arresto in flagranza di reato e di contestuale applicazione della misura coercitiva della custodia cautelare in carcere, emesso dal GIP del Tribunale di Lecce nei confronti del cittadino ellenico LIOLIS Panajotis, in ordine ai reati:

- Art. 110 c.p. e art. 12, commi 3 e 3-*bis*, del decreto-legge n. 286 del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, per avere, in concorso con persone allo stato ignote, in parte operanti anche nel territorio italiano, condotto a fini di profitto attività dirette a favorire l'ingresso illegale di trentacinque cittadini di etnia curda provenienti dalla Turchia;

---

[127] Attualmente, le coste della Sicilia.

[128] Le problematiche sul coinvolgimento delle autorità greche nel traffico di clandestini sono emerse nell'audizione della Commissione in Lecce, con speciale riferimento all'ordinanza del GIP di Lecce, ampiamente citata nel testo.

• Art. 110 c.p. e artt. 1112, commi 1 e 2, e 1121, commi 1 e 2, del Codice della Navigazione, per avere fatto navigare un gommone totalmente sprovvisto di dotazioni di sicurezza ed inidoneo alla specifica navigazione, causandone il naufragio;

• Artt. 110, 589, primo e ultimo comma c.p., per aver causato in tali vicende la morte di trenta cittadini extracomunitari, di cui sei venivano recuperati cadaveri ed altri 24 dichiarati dispersi in mare.

• L'imputato Panajotis era risultato tra i sei supersiti ed indicato dagli altri come uno dei due «scafisti» che avevano pilotato il gommone nella traversata dell'Adriatico. Sul natante erano stati imbarcati 35 iracheni di etnia curda, diretti in Italia per poi proseguire per il Nord Europa: il prezzo individuale preteso era oscillante tra i 2800 e i 3500 dollari US, da pagare in parte anticipatamente e in parte dopo lo sbarco previ accordi con un connazionale residente in Olanda.

Le condizioni di sicurezza del viaggio emergono tragicamente dai verbali.

Il LIOLIS ammetteva inizialmente di avere imbarcato i curdi nel porto di Preveda, salvo poi tentare di accollare l'intera responsabilità degli eventi sul secondo scafista disperso.

Appaiono interessanti le seguenti valutazioni del GIP di Lecce:

• le dichiarazioni di Jafil Hassan lasciano intendere un consolidato metodo di pagamento alla mafia turca, tramite intermediari di fiducia;

• le indicazioni dei sopravvissuti dimostrano, in via logico deduttiva, l'esistenza di altri soggetti incaricati di ricevere i curdi all'approdo sulla costa salentina e poi di provvedere al trasporto o instradamento dei medesimi verso le località europee di destinazione.

Un'attenta lettura degli atti processuali dimostra che esiste un serio timore da parte delle vittime di ammettere l'imbarco dalla Grecia per la tragica traversata finale. Per taluni l'ingresso in Grecia è avvenuto via mare, per altri invece via terra: per tutti rimane costante la storia di un contatto in Atene per stabilire modalità e prezzi del passaggio in Italia.

Questa dichiarata «paura» (esplicita nel verbale di indagini preliminari con le dichiarazioni di ALI' Azad) non può non derivare che da specifiche istruzioni ricevute dai clandestini ad opera delle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico, probabilmente per non disvelare la facilità con la quale in tale paese vengono gestite queste illecite attività.

Una novità registrata negli sbarchi avvenuti a Crotone dal giugno 2001 è rappresentata dalla qualità delle imbarcazioni: non viene più utilizzata una *carretta del mare*, destinata ad essere spiaggiata ma vengono utilizzate due motonavi, una delle quali è usata dall'equipaggio per allontanarsi dopo aver abbandonato i clandestini imbarcati sull'altra ai limiti delle acque territoriali.

Le organizzazioni turche hanno basisti in Italia, dei quali non sono stati acclarati collegamenti con la 'Ndrangheta locale: peraltro, la tipologia del traffico comporta che la parte economica di tutti gli affari venga gestita in Turchia.

La Calabria e l'Italia sono soltanto terre di transito per i clandestini di etnia curda, in quanto la vera destinazione sono le nazioni del nord Europa.

Il Ministero dell'Interno ha avviato, sin dagli anni Ottanta, una politica di diretti contatti con gli omologhi ministeri di Paesi europei ed extraeuropei, essenzialmente per rispondere all'esigenza di promuovere un'efficace azione congiunta di prevenzione e lotta contro i fenomeni criminali di portata transnazionale. In materia di sicurezza sono stati conclusi oltre cinquanta accordi sulla lotta alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e al terrorismo e sono in corso di negoziato ulteriori intese con Paesi europei ed extraeuropei appartenenti ad aree di particolare interesse strategico. In relazione ai problemi del controllo dell'immigrazione acquistano particolare rilievo la definizione e l'attuazione delle intese sulla riammissione degli immigrati irregolari con i Paesi dai quali provengono i maggiori flussi di clandestini. L'Italia dispone di una fitta rete di accordi – sono attualmente 23 – con i Paesi del Mediterraneo e dell'Est europeo. Per quanto attiene l'area di interesse, si è tenuta a Salonicco, il 22 aprile 2003, la riunione ministeriale della «Troika» Giustizia e Affari Interni con i Paesi Balcani Occidentali, la Bulgaria, la Romania e la Turchia. Al vertice hanno partecipato i rappresentanti della Grecia, Stato membro che deteneva, a quella data, la presidenza del Consiglio, della Danimarca, Stato membro che la deteneva nel semestre ancora precedente e dell'Italia, lo Stato membro che la detiene attualmente, oltre ai rappresentanti dei paesi dei Balcani occidentali, della Bulgaria, della Romania e della Turchia. Il crimine organizzato nel sud-est europeo, i rapporti U.E.-Balcani in materia di immigrazione e gestione delle frontiere sono stati al centro del tavolo delle discussioni. Il Sottosegretario Antonio d'Alì, presente alla riunione per il Ministero dell'Interno, ha auspicato che per un più efficace raccordo fra le polizie di stato, accanto alla già esistente figura dell'Ufficiale di collegamento, vengano attivati più uffici sul modello di quello realizzato dall'Italia in Albania. Il Sottosegretario si è augurato che questo modello di controllo delle frontiere venga allargato anche a quei paesi recentemente ammessi nell'Unione Europea, preannunciando che il Ministro dell'Interno, Giuseppe Pisanu, in concomitanza con il semestre di presidenza italiana, organizzerà un vertice G.A.I. analogo per l'ulteriore promozione delle iniziative. Il Ministro della Giustizia, Roberto Castelli, presente alla riunione, ha affrontato nel suo intervento il tema della piaga dello sfruttamento sessuale, che necessita di politiche a tutela dei minori.

6.3 Criminalità maghrebina in Italia.

La relazione annuale al Parlamento del Ministero dell'Interno – Dipartimento di P.S. traccia significativamente il profilo della criminalità in argomento:

«La criminalità maghrebina continua ad essere numericamente la più presente e pervasiva su tutto il territorio nazionale. È attiva nei settori

dei reati predatori e dello spaccio di sostanze stupefacenti in cui detiene, spesso, il monopolio anche in conflitto con la criminalità albanese».

L'analisi si poggia sull'elevato numero di soggetti devianti, evidenziando anche le fattispecie delittuose in cui i maghrebini si trovano ad essere coinvolti.

L'interpretazione del fenomeno si appoggia, con tutta evidenza, sui dati statistici inerenti la popolazione criminale di riferimento.

Alla data del 31 gennaio 2002 i maghrebini detenuti in carcere erano 7.301 (53 donne e 7.248 uomini), dato da cui si evince la totale prevalenza della popolazione maschile nella perpetrazione dei reati.

Le principali manifestazioni di delittuosità dei maghrebini nel 2001 sono state:

- Violazioni in materia di prostituzione: denunciati 18, arrestati 14;
- Reati in materia di stupefacenti: denunciati 1464, arrestati 5619;
- Reati di falso: denunciati 2;
- Rapine: denunciati 261, arrestati 723;
- Omicidio: denunciati 3, arrestati 6;
- Lesioni: denunciati 1012, arrestati 827;
- Furto: denunciati 2204 e arrestati 1982;
- Delitti in materia di immigrazione clandestina: 718 denunciati e 43 arrestati;
- Associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti: 100 denunciati e 44 arrestati;
- Associazione per delinquere: 56 denunciati e 9 arrestati;
- Associazione di tipo mafioso: 3 denunciati.

Sulla base dei predetti dati, si può certamente affermare che, per valori assoluti, i devianti della comunità marocchina sono in testa nelle varie graduatorie relative alla criminalità estera in Italia:

- tale devianza è essenzialmente espressione di soggetti di sesso maschile;
- buona parte delle segnalazioni riguarda fattispecie criminose minori, in particolare delitti contro il patrimonio in sé non indicativi di una capacità criminale elevata; di rilievo risultano i provvedimenti per reati associativi, tra i quali spiccano le fattispecie inerenti gli stupefacenti. Peraltro, sono significativi anche i reati non associativi in materia di droga, che costituiscono comunque un indicatore di attenzione non trascurabile;
- le violazioni della legge sugli stupefacenti sono, dopo quelle contro il patrimonio, le più ricorrenti e denotano una propensione verso tale tipologia delittuosa; in particolare si evidenzia una certa propensione a reati di piccolo e medio cabotaggio, quali la detenzione e specialmente lo spaccio di stupefacenti; minore appare la capacità organizzativa, visto che l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti si attesta in una frazione molto bassa delle contestazioni complessive inerenti le droghe,

se si osservano gli arresti; più significativa, se si comparano le denunce: questo tipo di condotta criminale andrà monitorato bene in futuro;

• limitata è l'incidenza di delitti rivelanti altre tipologie di attività criminali consorziate, quali l'associazione per delinquere e l'associazione per delinquere di stampo mafioso.

Si ritiene comunque opportuno segnalare che, nonostante il basso spessore globale della devianza nell'ambito dell'etnia marocchina, risultano però presenti delle individualità criminali di rilievo alle quali è stato contestato, come già evidenziato nelle statistiche, anche il reato di associazione di stampo mafioso. Inoltre la originaria familiarità con gli stupefacenti e la talvolta riscontrata contiguità o comunque vicinanza con organizzazioni criminali italiane e straniere [129], seppure al momento nel ruolo di più basso profilo dello spaccio, induce a mantenere sotto costante e vigile attenzione la comunità di origine marocchina, al fine di rilevare tempestivamente i segnali di un salto di qualità delinquenziale.

Sotto l'aspetto delle possibili evoluzioni del fenomeno, la D.I.A., sulla base dei riscontri del secondo semestre 2002 [130], scrive:

«La devianza originata da questa etnia per lungo tempo non ha creato preoccupazioni sotto l'aspetto di delinquenza organizzata, perché considerata espressione di criminalità diffusa dedita in particolare a reati minori inerenti gli stupefacenti. Tuttavia, proprio nel periodo in esame, diverse operazioni di polizia, effettuate nel nord della Penisola, hanno consentito di individuare alcune organizzazioni criminali multietniche nelle quali i nordafricani avevano ruoli di rilievo nell'importazione dello stupefacente dalla madrepatria e della successiva organizzazione del traffico. Tenuto conto che i maghrebini costituiscono il primo gruppo etnico presente in Italia, il fenomeno non può essere sottovalutato ed impone valutazioni, verifiche ed attività di monitoraggio sulla crescita effettiva e complessiva di tale tipo di criminalità verso modelli marcatamente più evoluti e tendenzialmente organizzati».

6.4 Conclusioni.

I principali aspetti di rilievo, oltre quanto indicato in premessa, riguardano il traffico di clandestini operato dalla criminalità turca.

Sarebbe auspicabile [131]:

• un potenziamento della collaborazione con le Autorità turche, sia in relazione agli sviluppi investigativi, sia in rapporto all'esecuzione

---

[129] Cfr. operazione Africa, relativa al procedimento penale nr. 1796/96 D.D.A. di MILANO.

[130] Relazione al Parlamento – secondo semestre 2002.La DIA, nell'aprile 2000, ha completato un progetto investigativo, denominato «El Maghreb», con il quale si è impostato lo studio della specifica devianza criminale in rapporto alla sua diffusione sul territorio.

[131] Proposta del Procuratore della Repubblica di Crotone, dott. Francesco Tricoli.

di provvedimenti di cattura internazionali. Identica collaborazione, a maggior ragione, sarebbe auspicabile da parte delle Autorità elleniche;

• una modifica della portata applicativa dell'art. 110 della convenzione di Montego Bay, includendo nell'ipotesi della tratta degli schiavi anche il trasporto di immigrati clandestini, ovvero una integrazione del citato articolo, inserendo anche il reato di agevolazione dell'immigrazione illegale tra quelli che consentono l'inseguimento delle navi anche oltre il limite delle acque territoriali.

CAPITOLO 4

Alterazione del libero mercato e lesione della concorrenza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'elevata specializzazione e il forte interesse dei gruppi mafiosi tradizionali in questo settore costituiscono motivi di elevato allarme, in quanto non solo sono indici di nuove strategie criminali, ma, in un sistema di globalizzazione dell'economia, costituiscono una leva prodromica all'ingresso di strutture mafiose nei mercati italiani ed europei [1], qualora non si raggiunga una razionale integrazione degli schemi istituzionali di regolamentazione normativa e di controllo amministrativo ed investigativo.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Infatti, pur tenendo presente che il subappalto consente una maggiore flessibilità imprenditoriale ed è istituto ampiamente liberalizzato nella realtà europea[2], l'eccessiva estensione dello strumento, in riferimento ai cronici rischi criminali ambientali, avrebbe introdotto distonie nel sistema.

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

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

---

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

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

Le predette indicazioni sono state recepite dalla Commissione di merito e, poi, dall'Assemblea del Senato, portando significative correzioni al testo licenziato in prima lettura dalla Camera dei Deputati, che, il 17 luglio 2002, ha definitivamente approvato il progetto nella versione emendata dal Senato [3].

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

1.2 Cosa Nostra e la gestione dei pubblici appalti

Per quanto riguarda Cosa Nostra, i rapporti con il mondo imprenditoriale si modificarono radicalmente nei primi anni '80, in relazione alle profonde trasformazioni dell'organizzazione mafiosa, intervenute con la «*guerra di mafia*» del 1981 e con l'avvento dell'egemonia dei gruppi corleonesi [4].

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

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

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

---

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

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

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

Questi personaggi, tra i quali spiccano Angelo SIINO, Giuseppe LIPARI Giuseppe MODESTO, Salvatore LANZALACO, svolsero la funzione di collegamento, in quanto sapevano esprimere le giuste competenze e possedevano adeguato patrimonio di relazioni personali all'interno del *network* politico ed economico di riferimento [5].

La vicenda di Angelo SIINO appare, al proposito, paradigmatica: vicino alla famiglia dei BRUSCA di San Giuseppe Jato [6], attraverso la mediazione di Baldassarre DI MAGGIO, si accreditò presso Salvatore RIINA e lo ispirò a porre in essere un potente impegno di Cosa Nostra nel settore degli appalti, sfruttando una metodologia (il noto «*metodo Siino*»), che garantiva l'egemonia mafiosa, e, al contempo, assicurava corrispondenti vantaggi per le aziende, le quali, per effetto di un complicato sistema di rotazione programmata nella partecipazione alle gare (il cosiddetto «*tavolino*»), avevano la garanzia di ottenere lavoro, sia pure secondo opportuna turnazione, senza doversi scontrare nella corretta logica concorrenziale di forti ribassi.

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

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

Forte della capacità di intimidazione dell'organizzazione mafiosa e della sua ramificata pervasività nella società siciliana, il «*metodo Siino*» si espanse dal settore degli appalti banditi dalla Provincia di Palermo, a tutto il territorio siciliano, divenendo, nella seconda metà degli anni Ottanta, un sistema globale di controllo degli appalti pubblici dell'isola [7].

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

---

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

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

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

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

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

Le imprese aggiudicatarie versano la tangente al referente di Cosa Nostra, che poi provvede a distribuire le quote spettanti ai politici, agli amministratori pubblici, alla famiglia competente per territorio e alla Commissione [8].

Non esiste conflitto tra questa forma di condizionamento degli appalti e la parallela esistenza di forme di inquinamento del mercato, poste in essere autonomamente dagli imprenditori tramite rapporti collusivi, che sono espressione di comitati politico-imprenditoriali: in ogni caso, in sede di esecuzione dei lavori, dovrà essere pagata la tangente a Cosa Nostra, anche sotto forma di cointeressamento di imprese mafiose nell'opera o nella fornitura di materiali [9].

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

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

---

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

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

prenditori e politici che ha gestito in modo incontrastato – sino all'ingresso nel sistema di Cosa Nostra – per lungo tempo la illecita spartizione degli appalti sull'intero territorio regionale, sono emersi i rapporti assai stretti con i Corleonesi ed il ruolo svolto nell'evoluzione del c.d. «*tavolino di SIINO*», andando a costituire, per volontà di Salvatore RIINA, unitamente a BUSCEMI Antonino e BINI Giovanni una sorta di *comitato di affari sovraordinato* (composto da una fazione di politici ed imprenditori e da una rappresentanza di mafiosi), finalizzato alla spartizione dei grandi appalti, di cui una quota rilevante doveva essere destinata alle imprese direttamente sponsorizzate da Cosa Nostra [10], residuando, pertanto, alla competenza del SIINO l'organizzazione degli appalti di medio-piccole dimensioni.

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

È evidente che la trasformazione di Cosa Nostra, avvenuta negli anni Novanta, a seguito dei processi di disarticolazione giudiziaria, cui è andata soggetta a seguito della «stagione stragista» imposta dalla dirigenza corleonese [11], ha avuto pesanti influssi nel ripensamento delle modalità operative della compagine criminale, suggerendo la necessità di un radicale cambio di strategia, con l'abbandono del ricorso tematico allo scontro terroristico con lo Stato e la necessità di riconfigurare la struttura organizzativa per renderla più compartimentata, meno visibile e più snella.

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

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

---

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

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

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

1.3 'Ndrangheta

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

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

L'assenza, a differenza di Cosa Nostra, di una struttura di vertice determinava la possibile insorgenza di conflittualità locali, che potevano essere sanate solo attraverso il ruolo di *grandi mediatori e garanti*, ruolo però non istituzionalizzato ma legato unicamente al carisma delle persone che lo incarnavano al momento [12].

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

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

L'indagine ha messo in luce come le strutture locali della 'Ndrangheta [13], oltre a pretendere ed ottenere dalle imprese titolari degli appalti tangenti per il 3 per cento del valore, avessero imposto che i subappalti e le forniture di conglomerati cementizi e bitumosi venissero affidati a ditte afferenti al predetto contesto criminale.

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

---

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

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

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

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

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

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

Il contesto investigativo ha messo in luce il fattuale potere della struttura criminale nei confronti della grande Ditta appaltatrice, la quale, evidentemente allo scopo di evitare distonie con il *contesto ambientale*, sostituiva il dirigente tecnico, che aveva immediatamente denunziato i primi approcci estorsivi, con altro funzionario, che si sarebbe dimostrato, invece, pienamente capace di inserirsi nel contesto delittuoso [14].

---

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

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

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

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

1.4 Camorra

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

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

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

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

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

fronte della forza intimidatrice del sodalizio criminoso cui si appoggiavano.

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

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

Storicamente, uno dei settori imprenditoriali di maggiore interesse per le infiltrazioni camorristiche è stato quello della produzione e fornitura di conglomerati cementizi e bitumosi. In tale settore la Camorra continua a detenere forti quote del mercato e tenta di sviluppare nuove metodologie di infiltrazione, che siano atte a superare gli ostacoli normativi che si frappongono [15].

Nelle audizioni della Commissione è apparso evidente come l'istituto dei cosiddetti *noli a freddo*, consentito dalla legge n. 55 del 1990, sia divenuto un importante strumento di infiltrazione, atto a mascherare forme di subappalto non autorizzato verso imprese controllate dalla Camorra [16].

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Poiché una semplice consultazione delle banche dati pubbliche sulle imprese avrebbe consentito di risalire all'influenza dello IOVINO sulle realtà imprenditoriali in argomento [17], la Commissione, nell'audizione di Salerno, ha unanimemente sottolineato la necessità di potenziare i controlli preventivi e successivi a tutti i livelli, allo scopo di evitare il rischio che la mancanza di requisiti di un'azienda o la sua collocazione in un contesto illegale vengano rilevate tardivamente, quando ormai essa ha prestato la sua opera ed ha concluso i lavori.

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

---

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

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

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

Grande rilevanza veniva attribuita alla ristrutturazione dei meccanismi di *auditing* interno [18] dell'azienda, quale presidio dei canoni di legalità, trasparenza e correttezza e quale strumento per sostenere, con adeguata professionalità, le attività ispettive sia nel campo tecnico che in quello legale amministrativo.

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

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

1.5 Linee di contrasto esistenti e orientamenti futuri

Sebbene risultino attivate numerose e qualificate investigazioni giudiziarie sulla penetrazione criminale nei cantieri della Salerno-Reggio Calabria, il momento preventivo [19], essenzialmente basato sulla rilevazione dei

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Analoga integrazione [20] dovrà possedere, quando verrà implementato, il pianificato progetto informatico di «*Osservatorio Provinciale degli Appalti*» presso le Prefetture del Mezzogiorno d'Italia: tale progetto, avviato dal Ministero dell'Interno e approvato dall'Autorità per l'Informatica nella P.A. in data 19 marzo 2003, verrà finanziato sui fondi del Programma Operativo «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia», con un investimento pluriennale di 8.334.680,00 euro.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Il Ministro Pisanu, nella sua audizione dinanzi alla Commissione, ha confermato l'istituzione di un *Osservatorio Centrale* sugli appalti presso il Ministero dell'Interno ed il conferimento alla Direzione Investigativa Antimafia[22] di una puntuale relativa missione per l'analisi centrale e periferica dei dati emergenti dal monitoraggio dei cantieri ad opera degli organismi territoriali delle forze dell'ordine.

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

---

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

dei Trasporti, ha emesso uno specifico decreto, in attuazione del citato D.L.vo n. 190 del 2002, con il quale si individuano le attività oggetto di monitoraggio[23] e i soggetti che costituiscono, nel loro insieme, la *rete di monitoraggio*[24] relativa alle opere da realizzare, istituendo, a livello centrale, una *cabina di regia*, rappresentata dal *Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere*[25].

Il Comitato promuove *l'analisi integrata* dei dati e delle informazioni, a *supporto dell'attività dei Prefetti* sul territorio[26], e procede *all'esame congiunto delle segnalazioni* relative ad anomalie riscontrate. Le attività del Comitato vengono semestralmente riferite ai Ministri dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

lavoro nero [27]. Analogamente, in Puglia, nel gennaio 2003, sono stati insediati «*Tavoli per la Legalità degli Appalti*», onde monitorare e contrastare il fenomeno della manipolazione delle relative gare da parte di cartelli affaristico-imprenditoriali, la cui contiguità con la criminalità organizzata è sempre possibile.

Nonostante la validità intrinseca di tali iniziative settoriali, che non contrastano con il quadro strategico delineato, ma potenziano la diffusione della cultura della legalità e il contesto generale del contrasto al crimine, il precitato decreto interministeriale rappresenta, comunque, la risposta più coerente e mirata alla problematica, in quanto costituisce [28], a livello provinciale, presso gli Uffici Territoriali del Governo interessati territorialmente, *Gruppi Interforze* [29], che si avvalgono anche degli esiti ispettivi ai cantieri ai fini della verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro nonché delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori [30].

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

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

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

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

---

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

[28] All'art. 5, punto 3.

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

[30] Art. 5, punto 5 del prefato decreto.

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

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

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

2. Money laundering e paradisi fiscali

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

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

Come verrà più oltre illustrato, l'attuale politica antiriciclaggio dei principali paesi si muove su un terreno integrato, che vede la lotta al terrorismo e quella contro la criminalità organizzata come «momenti» non più astrattamente scindibili di uno stesso schema di contrasto[31], che deve partire dalla fase di protezione del sistema bancario e finanziario

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

2.1 Definizione del contesto

Il riciclaggio è costituito dalle condotte afferenti la circolazione e l'occultamento di beni provenienti da delitti [33]: è un insieme di operazioni finalizzate a:

– conferire un simulacro di origine lecita a capitali illecitamente conseguiti;

– occultarne la vera sorgente;

– permetterne, infine, il reinserimento nel mercato finanziario legale.

---

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

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

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

– ***fase di introduzione nel mercato***: i proventi di reato[35], attraverso una vasta serie di operazioni (deposito, cambio, trasferimento, acquisto, ecc.), vengono raccolti e collocati presso istituzioni ed intermediari finanziari, oppure direttamente nel mercato con l'acquisto di beni. Questa fase, detta di «*placement*», serve a sbarazzarsi del denaro contante, spesso anche di piccolo taglio, provento della vendita della droga o di altre attività criminali. L'obiettivo primario è la trasformazione del contante in «*moneta scritturale*», costituita da saldi attivi dei rapporti costituiti presso intermediari finanziari. Quasi sempre si ricorre al frazionamento dei versamenti, accendendo una pluralità di conti nella stessa banca o in banche diverse e avvalendosi di prestanome[36], con l'avvertenza di evitare l'inserimento immediato di ingenti quantità di banconote nel sistema bancario, per tema di incorrere nei controlli previsti dalla normativa in vigore;

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

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

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

2.2 Il fenomeno economico

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Infatti, al netto delle somme che i circuiti criminali destinano all'autosussistenza [38], la maggior parte del capitale deve essere reinvestito nei settori dell'economia legale, con meccanismi vari, la cui qualità può essere rudimentale o particolarmente sofisticata ed assistita da elevata consulenza specifica.

L'acquisizione di imprese da parte della criminalità organizzata rientra pienamente nelle finalità previste dall'art. 416-*bis* c.p. e riconducibili all'obiettivo di «acquisire in modo diretto od indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici»: tale finalità può essere perseguita non solo attraverso l'intimidazione o l'usura ma anche attraverso la proposizione di offerte particolarmente vantaggiose ai legittimi proprietari [39], specie in condizioni di precarietà economica per le congiunture del mercato.

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

---

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

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

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

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

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

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

2.3 Ipotesi delittuose e relative metodiche

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

Trasporto di contante tramite corrieri: la valuta, i titoli o altre forme di pagamento vengono trasportate da corrieri [41], occultate sulla persona o sul mezzo di trasporto, che transitano il confine. Il sistema è applicato normalmente a somme modeste e presenta bassi rischi di intercettazione. In taluni casi, piccole somme vengono inviate per posta a caselle postali o fermo-posta, con destinatari non rintracciabili. Una volta pervenute nel paese di destinazione, le somme vengono accreditate in conti correnti bancari.

Case da gioco: esse rappresentano un rudimentale ma ancora efficiente metodo per la riconversione di denaro sporco, come evidenziato dalle ripetute presenze rilevate nel corso di investigazioni di personaggi appartenenti alla criminalità organizzata. Ancora più pregnante appare l'attività dei cosiddetti *cambisti*, per finanziare ad alti tassi usurari il gioco dei clienti in forte perdita [42].

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

---

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

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

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

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

Cave, bitumi e derivati cementi, fabbriche di laterizi e movimento terra: non si ritiene di aggiungere ulteriori specificazioni, essendo stato ampiamente trattato il tema nella sezione sull'inquinamento degli appalti. Si sottolinea unicamente il rilievo che le recenti indagini, sia in Sicilia, che in Calabria e in Campania, sembrano attribuire al riciclaggio di notevoli somme nell'acquisto di macchine operatrici per il movimento terra, spesso intestate a prestanome: tali macchine non solo costituiscono un capitale ma producono ulteriore cospicuo reddito nell'impiego sui cantieri, spesso a fronte di uno schema criminoso che vede il «*nolo a freddo*» delle attrezzature come uno dei metodi per la riscossione delle tangenti estorsive[44].

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

Investimenti in opere d'arte, oro e preziosi: il Comando Carabinieri Tutela per il Patrimonio Artistico evidenzia il riciclaggio di consistenti capitali illeciti, attraverso l'uso di prestanome per l'acquisto di opere d'arte presso antiquari e case d'asta[45]. Il riciclaggio tramite il commercio di oro e preziosi comporta il pagamento di partite di oro o di pietre preziose al *broker;* le partite vengono esportate nel paese ove è situata l'organizzazione criminale, che se ne impossessa, oppure vendute a terzi, incamerandone i proventi.

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

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

---

[43] http://www.azzardo-casino.com.

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

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

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

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

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

A questo proposito, appaiono puntuali le considerazioni sui rapporti tra riciclaggio ed evasione fiscale, espresse nella Relazione Annuale del Ministero dell'Interno – dipartimento di P.S., redatta nel 2002[46], ove si sottolinea il meccanismo delle riserve occulte contestualmente correlato con l'evasione fiscale e le frodi sull'IVA.

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

---

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

tenuto contributi da enti pubblici in ragione di tali fittizi indebitamenti e avevano indebitamente ammortato beni strumentali inesistenti [47].

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

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

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

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

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

---

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

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

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

utilizzando banchieri abusivi, installati con un lavoro di copertura presso gioiellerie, cambiavalute o agenzie di spedizioni, che operano senza alcuna documentazione. Depositando una somma presso un «*banchiere hawalla*» in Asia, il cliente riceverà una ricevuta [50], che costituisce elemento fiduciario sufficiente per ottenere il pagamento del corrispettivo in altro paese straniero, ove operi un corrispondente della stessa catena.

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

2.4 I «paradisi» fiscali e bancari

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

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

E perché ho bisogno di proteggermi?

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

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

---

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

[51] http://www.paradisifiscali.org.

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

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

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

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

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

Le ragioni di tali atteggiamenti vanno ricercate nel fatto che tali «*paradisi*» sono dislocati in nazioni, che, perduto il supporto finanziario di Stati più potenti, dei quali erano state colonie [52], avendo un ridotto territorio e scarse capacità produttive [53] oppure essendo andate soggette a trasformazioni rapide e non ben governate [54], si trovano nella reale necessità

---

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

[53] Come il Liechtenstein e il Lussemburgo.

[54] Come l'Ucraina.

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

Un ulteriore elemento che viene valutato è la stabilità politica degli Stati in questione, affinché sia garantita nel tempo la linea politica che sottende le facilitazioni bancarie e fiscali [55].

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

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

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

I principi guida del documento [56] stabiliscono, oltre la previsione normativa del delitto di riciclaggio:

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Sulla base delle Raccomandazioni emanate il 22 giugno 2000, il GAFI pubblicò un rapporto sui c.d. *paradisi finanziari* e sui *paesi non collaborativi*, individuando 25 criteri pratici per identificare le metodiche che si oppongono alla cooperazione internazionale in materia di riciclaggio: per tale via, vennero indicati quindici paesi [57] non collaborativi, sollecitandoli ad adottare le necessarie misure, onde evitare sanzioni.

Venne anche stilata una *lista grigia* di altri 14 paesi [58], il cui comportamento non si ispirava alla dovuta chiarezza normativa ed operativa in termini di riciclaggio.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Raccomandazioni, sulla base dell'esperienza conseguita e, in modo speciale, per aver notato il crescente utilizzo di tecniche sofisticate, quali il crescente utilizzo di professionisti in supporto alle reti criminose che operano il riciclaggio. La combinazione delle *Quaranta Raccomandazioni* con le *Otto Speciali Raccomandazioni* sul finanziamento dei gruppi terroristici hanno dato origine ad un quadro omnicomprensivo e coerente per la lotta al riciclaggio e per combattere il finanziamento delle cellule terroristiche [59].

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

2.5 Cyber-laundering

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

Per questa ed analoghe considerazioni, è crescente l'attenzione investigativa verso il mondo telematico, come esplicitato nelle puntuali riflessioni del Dipartimento di P.S. nella già citata Relazione Annuale [60].

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

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

---

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

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

cuito bancario, supportano transazioni finanziarie in tempo reale in tutto il mondo: la rete dei subagenti e dei submandatari costituisce, per i motivi che sono stati analizzati, un vincolo e un possibile ostacolo alla rilevazione delle operazioni sospette [61].

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

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

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

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

Si è già detto sulla strutturazione in Italia delle Agenzie di *Money Transfer*, dipendenti da due grandi multinazionali, ma operanti attraverso una fitta e spesso scarsamente controllata rete di subagenti, dislocati in *Phone Center*, supermercati [62], ecc.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

In particolare, tra i rischi sono stati individuati:

– incapacità ad identificare ed autenticare i soggetti che utilizzano questi sistemi;

– il livello di trasparenza della transazione;

– la mancanza o l'inadeguatezza degli strumenti di *auditing* in materia di memorizzazione ed analisi delle transazioni sospette;

– il normale utilizzo nelle sessioni di strumenti di crittografia – sempre più evoluti a fini di sicurezza contro l'*hacking* – che rendono impossibile la comprensione degli eventuali traffici internet intercettati nel corso delle indagini.

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

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

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

Questo, unitamente alla possibilità di attivare i conti direttamente su via telefonico/telematica, induce una relativa facilità [63] di reperire prestanomi di basso profilo – addirittura inconsapevoli – i quali, dopo aver con-

---

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

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

È altrettanto evidente il fatto che, se la realtà finanziaria *on-line* si trova in un area di elevato livello di segreto bancario e/o richiede ridotte (o addirittura assenti) prove di identità per l'apertura di un conto, l'eventuale riciclatore può muovere capitali direttamente dal proprio *personal computer* in rete [64], con una rapidità assolutamente sconosciuta rispetto al passato, diversificando le transazioni su istituti bancari remoti: dopo il secondo «*salto*» oculato, la possibilità di ricostruire il flusso della transazione diviene molto ardua e onerosa in termini temporali.

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

Per chi, invece, volesse percorrere frontiere ancora più avanzate, la *E-Gold* Corporate permette di attivare celermente su Internet conti basati su una *valuta elettronica*, fondata sull'oro e su altri metalli preziosi, che consente di spostare capitali sotto forma di quantità virtuali di oro, sganciandosi, in tale modo, dai problemi valutari del circuito transnazionale [66].

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

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

---

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

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

[66] http://www.e-gold.com.

[67] Vedasi il sito https:// www.paypal.com.

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

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

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

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

Lo stesso collegamento con il *provider* Internet, con la diffusione delle tecnologie *wireless* – che rappresentano la credibile prossima frontiera della Rete [69] – verrà progressivamente a sganciarsi dai gestori classici della telefonia, che già costituiscono un arcipelago di non facile standardizzazione ai fini della risposta alle esigenze investigative.

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

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

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

---

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

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

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

Il variegato mondo Internet, a fronte anche della diffusione di cultura antagonista di natura fortemente antistatuale, mette anche a disposizione tecnologie per la totale *anonimizzazione* dell'utente specie attraverso l'uso dei cosiddetti siti *anonimyzer* [70], che provvedono a farsi carico della transazione Internet [71], depurandola di ogni informazione sull'utente originatore e sulla catena dei *nodi internet* che sta attraversando.

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

Nella pletora delle risorse della Rete, destinate a chiunque voglia assumere la qualità di *Fakeidman* (uomo dalla falsa identità), esistono anche siti che descrivono minuziosamente la qualità e l'affidabilità dei vari servizi di falsificazione dei documenti e delle attestazioni, consentendo anche ad un utente inesperto di muoversi con meditata ponderazione in un contesto ampiamente, come ovvio, costellato di puri truffatori [73].

In sostanza, non appare impossibile mettere in moto meccanismi che conducano all'acquisizione di una falsa identità estera, ottenendo il corrispettivo passaporto [74]: con tale documento sarebbe poi possibile, sempre via Internet, aprire un'azienda in un paese *offshore*, sfruttandone i benefici dati dalla legislazione fiscale e finanziaria. È interessante notare che le compagnie di intermediazione che assicurano tale servizio citano l'obbligo, derivato dalle regole internazionali antiriciclaggio, di *conoscere il proprio cliente*: a tale scopo, viene richiesta una copia del passaporto, assicurando che essa verrà tenuta riservata e resa nota solo dietro un ordine di una Corte di giustizia [75].

---

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda il *cyberlaundering* via Internet, l'implementazione di procedure di controllo preventive, pur non impossibile sotto il profilo tecnologico, si rivela di difficile attuazione per diversi ordini di motivazione: si tratterebbe, infatti, di un'analisi massiva e generalizzata delle comunicazioni sulla rete, al fine di estrapolare quelle che, per natura di protocollo e per destinatario, potrebbero essere configurate come transazioni finanziarie sospette [76].

In una prospettiva meno ampia ed invasiva, si potrebbe analizzare il traffico delle comunicazioni verso siti sospetti, non allo scopo di decifrare [77] ed interpretare le singole transazioni ma almeno per trarne degli indicatori statistici generali di rischio, in grado di costituire la base di futuri provvedimenti specifici e mirati su singole fattispecie.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6 Il riciclaggio nel sistema penale e processuale italiano

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se si accogliesse la tesi della non delegabilità in caso di rifiuto, si concederebbe alle banche il singolare potere di eliminare l'effettiva possibilità di svolgere indagini in modo aderente alla situazione e si consentirebbe l'uso di tale espediente da parte degli istituti di credito condizionati dalle organizzazioni criminose o che intendono evitare l'accertamento di situazioni illecite [79].

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

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

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

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

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

Inoltre, con riferimento ai delitti previsti dagli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p., è stata introdotta, con l'art. 10 della legge n. 172 del 1992, una norma derogatoria di principi generali in materia di misure cautelari [80]:

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[81] Antonio Laudati, op. cit.

L'art. 27 della legge n. 55 del 1990, prevede, poi, una speciale disciplina in relazione ai mezzi di ricerca della prova esperibili di iniziativa della polizia giudiziaria [82].

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

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

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

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

Altri *ostacoli* nei confronti dell'economia illegale sono contenuti nella legge 310 del 1993, che disciplina le cessioni di partecipazioni e la composizione della base sociale delle società di capitali, nonché le cessioni di terreni e di esercizi commerciali [83].

---

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

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

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

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

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

2.7 Normativa antiriciclaggio

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

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

---

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

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

La legge si pone quattro obiettivi fondamentali:

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

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

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

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

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

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

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

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

– l'assenza di un referente unico per la raccolta delle segnalazioni;

– la pratica impossibilità di sospendere l'operazione sospetta, in attesa dell'esito delle indagini;

– la tutela inadeguata dell'autore della segnalazione, con il timore di ritorsioni, specie in ambienti ad elevato indice di criminalità mafiosa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per valutare l'efficienza e l'efficacia del processo di segnalazione, occorre dire che, nel secondo semestre del 2002 [84], la DIA ha ricevuto dall'U.I.C. 2876 nuove segnalazioni e sono state esaminate 713 trattazioni.

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

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

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

---

[84] Relazione al Parlamento – secondo semestre 2002.

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

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

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

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

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

2.8 Il sistema informativo «GIANOS»

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

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

---

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

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

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

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

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

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

È probabile che l'adozione di sistemi più avanzati di *wire transfer screening*, con l'utilizzo di sistemi esperti [86], reti neurali e di più sofisticati strumenti di analisi associativa delle relazioni, potrebbe evolutivamente incrementare l'evidenziazione delle operazioni sospette, rispetto all'operatività di *GIANOS*, che risente di una certa vetustà architetturale del linguaggio di programmazione.

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

---

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

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

Vi è da dire che, negli ultimi anni, i *software* di analisi associativa [87] hanno migliorato le loro prestazioni e sono capaci di operare anche su *database* di ragguardevoli dimensioni, quali quelli che operano nel contesto bancario: si ritiene, pertanto, che lo strumento informatico antiriciclaggio di base possa andare incontro a notevoli gradi di miglioramento, in termini di efficacia e di efficienza.

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

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

2.9 Conclusioni

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

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

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

---

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

CAPITOLO 5

Traffici illeciti

1. Traffico di droga e di armi

Il problema droga, con tutte le sue connotazioni degenerative, non poteva non essere preso in esame dalla Commissione per il coinvolgimento dei gruppi criminali organizzati italiani che agiscono in comunione con narcotrafficanti senza scrupoli.

Le organizzazioni macrocriminali hanno assunto modelli flessibili e dinamici, strutturati in senso reticolare, divenendo aggregazioni poliedriche non più ancorate al territorio o a fattori sub-culturali di riferimento. L'eccellenza funzionale [1] e la capacità di interrelazione reciproca sono le uniche condizioni richieste alle organizzazioni criminali per operare sinergicamente nel nuovo contesto.

A conferma di questa evoluzione, vanno richiamate le dichiarazioni raccolte nel contesto delle audizioni dalle quali emerge che la droga è oggi il *«business»* più lucroso non solo per la criminalità organizzata italiana e straniera, ma anche per le organizzazioni terroristiche che si avvalgono dei profitti ottenuti con il traffico di sostanze stupefacenti per l'autofinanziamento e l'acquisto di armi e materiale tecnologico di prima scelta [2].

Contribuiscono ad aggravare le difficoltà di contrasto le ingenti disponibilità finanziarie, i mezzi tecnologicamente avanzati, le risorse umane a disposizione, sempre più specializzate, nonché il processo di globalizzazione nell'ambito del quale le organizzazioni trovano l'*humus* ideale per muoversi con estrema disinvoltura e portare a compimento i disegni criminali.

L'uso sempre più accentuato di tecnologia informatica per fini illeciti, la diffusione di letteratura specializzata e l'accesso al mercato globale tramite Internet rappresentano una rivoluzione nei modelli di comunicazione assicurando celerità al reciproco flusso informativo.

Questi possono essere considerati fattori chiave nella modulazione dei flussi di droga per la tempestività con cui i gruppi criminali possono adeguare l'offerta ad una domanda che presenta oggi caratteristiche sfumate e non lineari.

---

[1] Intesa in termini di capacità di svolgere con efficacia specifiche attività che rappresentano il *core business,* centro degli affari, dell'impresa criminale.

[2] Vedasi il coinvolgimento dei guerriglieri ceceni nella rotta balcanica dell'eroina, dell'IRA nella rotta atlantica della cocaina, dei guerriglieri nicaraguesi nella rotta latino-americana della cocaina, dei separatisti Kossovari nel traffico di eroina e cannabis.

Il traffico di stupefacenti può essere considerato quale "reato fonte" del riciclaggio ed è quindi fondamentale stabilire quali siano le relazioni internazionali intessute dalle organizzazioni criminali italiane con i «poli-trafficanti globali» [3].

In ambito nazionale, è stata segnalata la presenza di diverse organizzazioni criminali a connotazione etnica, che operano attraverso alleanze con organizzazioni criminali interne, al fine di condividere gli interessi sul territorio:

– la *criminalità nigeriana*, il cui fenomeno non deve intendersi di esclusivo interesse italiano ma di valenza mondiale coinvolgendo svariati Paesi quali Svizzera, Germania,Turchia, Inghilterra, Francia, Belgio, Lussemburgo e Stati Uniti, conferma una notevole capacità di «penetrazione»;

– i «*cartelli colombiani*» hanno consolidato i propri terminali operativi sul territorio italiano, forti di accresciute capacità nel gestire in autonomia contatti con esponenti della criminalità organizzata e, di fatto, estremamente competitivi nel proporre metodologie di trasporto e stoccaggio nonché di immissione parcellizzata di cocaina in Europa col c.d. metodo a pioggia;

– le *organizzazioni criminali turche* riforniscono il mercato italiano di eroina, utilizzando nuove direttrici alternative alla «rotta balcanica» attraverso alleanze, intessute con gruppi criminali albanesi, che hanno determinato un arretramento strategico dei primi verso più sicure basi e depositi di stoccaggio in territorio bulgaro, rumeno, ucraino ovvero site nella stessa Turchia;

– i *gruppi albanesi*, di fatto, controllano l'importazione e lo spaccio sul territorio nazionale di quantitativi sempre più elevati di derivati della cannabis e di eroina provenienti dall'Albania.

Sulla base delle notizie finora acquisite è, quindi, ragionevole che la Commissione, nell'ambito dei successivi lavori, valuti quale sia il ruolo rivestito dalle organizzazioni italiane in questo nuovo scenario operativo e stabilisca l'esatta incidenza, sul nostro territorio, dei gruppi criminali stranieri.

1.1 Flussi della droga [4]

Sempre più frequentemente, i trafficanti si avvalgono di rotte terrestri, aeree e navali inconsuete che possono apparire antieconomiche, in

---

[3] Il numero dei soggetti stranieri denunziati per droga nel periodo 1998-2002 si è stabilmente attestato intorno alle 10.000 unità per anno.

Tra gli extracomunitari coinvolti nel traffico di stupefacenti, anche per l'anno 2002, i marocchini (2.981) ed i tunisini (1.353) si confermano quali maggiori denunciati, seguiti dagli albanesi (1.260); gli spagnoli (381), in incremento, risultano ancora i più denunciati tra i cittadini dell'Unione Europea. (Dato riportato nella relazione annuale 2002 della DCSA).

[4] Tutti i dati relativi ai flussi sono stati acquisiti dalla pubblicazione annuale 2002 redatta dalla DCSA.

quanto complesse e tortuose, ma sono meno soggette a rischi di sequestro dei carichi illeciti [5].

Tra le principali variabili che hanno concorso a determinare la diversificazione delle rotte tradizionali del narcotraffico si registrano anche:

la presenza di nuove aree di produzione di stupefacenti a livello mondiale [6];

– i nuovi mercati delle droghe tradizionali e sintetiche [7];
– le nuove modalità di traffico [8];
– le connivenze di apparati statuali disponibili in aree strategiche.

Talune di queste nuove rotte sono state delineate attraverso l'analisi dei dati acquisiti dalle più recenti operazioni di contrasto al narcotraffico, per ultima quella condotta dalle D.D.A. di Palermo e Reggio Calabria conclusasi nel decorso mese di maggio con l'arresto di 50 persone [9].

Eroina

Il flusso dell'eroina verso l'Italia viene analizzato, dagli organi che operano l'azione di contrasto, individuando sia le aree geografiche coinvolte nella produzione e transito, sia le aree di stoccaggio dello stupefacente [10].

Dagli atti acquisiti nel corso delle audizioni si evince che le repubbliche caucasiche dell'Asia centrale (Kazakistan, Uzbekistan, Kirghistan, Turkmenistan e Tazikistan) sono divenute una direttrice fondamentale per la raffinazione e lo smistamento dell'oppio e dell'eroina afgana verso la Federazione Russa e l'Europa centrale ed occidentale [11].

Le organizzazioni criminali hanno trovato concrete e persistenti opportunità strategiche nell'area caucasica per la prossimità delle aree afgane

---

[5] L'individuazione delle direttrici di flusso delle sostanze stupefacenti verso i mercati di destinazione è effettuata mediate l'analisi dei contributi di *intelligence* provenienti dagli Organismi internazionali di settore come **UNDCP** (United Nations Drug Control Program – Programma di Controllo sugli Stupefacenti delle Nazioni Unite), **OIPC-INTERPOL** (Organisation Internazionale de Police Criminelle - Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale), **EUROPOL**, dalle Agenzie straniere antidroga dei vari paesi corrispondenti con la D.C.S.A., dagli Esperti e dagli Ufficiali di collegamento antidroga di quest'ultima, nonché dei dati investigativi raccolti e valutati a livello nazionale nel contesto del supporto analitico alle operazioni contro il narcotraffico.

[6] ll Paraguay è divenuto produttore di cannabis; la Colombia ha diversificato le coltivazioni, dedicando risorse anche ad oppio e cannabis oltre che alla coca.

[7] Varie regioni dell'Asia centrale e del sud-est Asiatico, oltre a rappresentare nuove zone di transito per le droghe sintetiche, registrano un incremento della domanda locale di tali sostanze.

[8] Quali la selezione in tempo reale della tipologia dei vettori (aerei, marittimi oppure terrestri), e corrispondente fungibilità degli itinerari; uso di servizi postali commerciali.

[9] Operazione "Palione". Da una serie di sequestri di cocaina proveniente dalla Colombia e dal Venezuela, iniziati nel luglio del 2001, è stato possibile confermare i contatti esistenti tra criminalità albanese (area geografica di Durazzo e zona di Elbazan) e 'ndrangheta calabrese, identificabile nella 'drina di Africo.

[10] La conoscenza del rapporto tra *stock e flow*, scorte e flusso della sostanza, è determinante ai fini della previsione del grado di disponibilità futura dello stupefacente.

[11] Dato fornito dalla DCSA.

di produzione di oppiacei, l'endemica situazione geopolitica ed economica dell'intera area, le convergenze etno-culturali.

Di questa condizione d'insieme hanno beneficiato le organizzazioni criminali albanesi che oggi controllano il 70 per cento circa del mercato europeo [12] dell'eroina ed hanno trasformato l'Albania, approfittando della sua favorevole posizione geografica in prossimità della tradizionale rotta balcanica, in un centro di smistamento dell'oppiaceo [13].

I trafficanti albanesi cooperano stabilmente con i referenti turchi, dai quali acquistano l'eroina, e si sono sostituiti di fatto alle organizzazioni criminali italiane, che precedentemente operavano tali transazioni. Conseguentemente, un consistente flusso di eroina verso l'area *Schengen* transita attraverso i confini terrestri tedesco-polacco ed austro-ceco e non è inverosimile che i criminali di etnia albanese possano aver stoccato dello stupefacente in questi Paesi dell'Europa Centrale [14].

Anche l'area sudamericana, segnatamente colombiana, è luogo di produzione di eroina destinata non solo al mercato nordamericano [15]. L'entità dei sequestri con destinazione europea, effettuati nelle aree di produzione, fa ritenere che il fenomeno, in un prossimo futuro, possa ulteriormente svilupparsi in conseguenza dell'ipotizzata sensibile diminuzione della produzione afgana di oppio, attribuibile alle recenti vicende belliche dell'area.

Una consistente quota del flusso di eroina verso l'Europa e l'Italia può essere ascritta a carico delle organizzazioni nigeriane caratterizzate, a livello mondiale, dalla impenetrabilità delle proprie cellule operative [16] mentre, da un punto di vista statistico, gli extracomunitari provenienti dall'area del Maghreb (Marocco, Tunisia, Algeria, Libia e Mauritania) sono quelli maggiormente implicati nei reati connessi alla droga sul territorio nazionale [17].

---

[12] I gruppi criminali kossovari e macedoni di etnia albanese, con raggio d'azione nell'area geopolitica compresa tra l'Albania ed il Kossovo costituiscono il tessuto connettivo di tale contesto.

[13] Trasportata dal Medio Oriente e dal Sud-Est Asiatico in territorio albanese, in direzione dell'Europa mediterranea e centrale.

[14] Questo è quanto porterebbe a pensare l'avvenuta diversificazione degli itinerari attraverso l'Ucraina e la Polonia con iniziale deposito della droga in paesi limitrofi alla Turchia (Bulgaria, Romania e Repubblica Ceca).

[15] Nel 1997, per la prima volta, sono stati segnalati sequestri di eroina proveniente da tale area in paesi dell'Unione Europea.

[16] I componenti di tali ampie reti risultano in grado di stipulare accordi strategici con i gruppi criminali dei paesi di produzione, transito e consumo. Per importare l'eroina in Nigeria le organizzazioni di narcotrafficanti utilizzano abitualmente navi in partenza da Bangkok (Thailandia) verso Singapore, dove le partite di droga, una volta trasbordate, proseguono con destinazione Lagos (Nigeria).

[17] L'eroina risulta essere lo stupefacente che maggiormente catalizza l'interesse dei maghrebini nell'attività di spaccio al minuto. La ramificata e capillare rete di distribuzione al dettaglio di eroina sul territorio nazionale, intessuta negli anni dal *network* maghrebino, pone oggettivamente i maggiori trafficanti nordafricani, residenti nelle aree di produzione, nella favorevole condizione di poter effettuare il continuativo e capillare monitoraggio del mercato italiano della droga e delle relative opportunità, nonché di eventuali variazioni del

Come accennato, le organizzazioni criminali, per effettuare il traffico dell'eroina, approfittano delle condizioni di minore stabilità socio-politica di alcuni paesi per creare sempre nuove e diversificate direttrici di flusso tra le quali le più comuni sono:

– La **rotta balcanica:** dall'Afghanistan ed il Pakistan, lo stupefacente giunge in Europa attraverso la Turchia, le Repubbliche balcaniche e l'*ex*-Jugoslavia;

– La **rotta del «triangolo d'oro»:** dal Myanmar la morfina base raggiunge la Thailandia e, una parte, l'India. L'eroina invece raggiunge Bangkok, Hong Kong, il Bangladesh, la Malesia (via mare) e il Vietnam attraverso il Laos;

– Dalla Thailandia l'eroina, trasportata in containers per via marittima ed aerea, perviene direttamente in Australia, Hong Kong e Singapore, nel nord America ed in Europa, per essere ulteriormente smistata verso i principali mercati di destinazione;

– La **rotta della «mezzaluna d'oro»:** è stata registrata l'esistenza di nuove rotte che, attraverso l'Afghanistan e gli stati dell'Asia centrale, si dirigono verso l'Ucraina e la Russia;

– Le **rotte terrestri,** una delle più interessanti è quella da Dalbhndin (Pakistan) a Rabat (Marocco), sono di minore importanza ma non per questo trascurabili;

– Le **rotte marittime**; il porto di Karachi (Pakistan) ha una posizione primaria. L'eroina, attraverso il Mar Rosso verso lo Yemen o attraverso Somalia, Etiopia e Kenya (cd. Rotta Africana) raggiunge i mercati europei e nord americani;

– Le **rotte aeree** che interessano i principali aeroporti internazionali, dai quali i trafficanti spediscono eroina tramite corrieri verso i tradizionali mercati di consumo. Gli aeroporti più utilizzati per il traffico dell'eroina sono quelli pakistani di Karachi, Lahore e Peshawar.

Le nuove rotte:

– **Dall'Afghanistan all'Europa, via Asia Centrale.** I carichi di droga transitano dal confine settentrionale dell'Afghanistan per le Repubbliche dell'Asia Centrale fino a raggiungere i mercati di consumo europei;

– **Dal Myanmar al Nord America, via Cina (incluso Hong Kong e Taiwan).** I carichi di stupefacente vengono esportati nel Nord America dal Myanmar, paese produttore di oppio, attraverso un itinerario in parte comprensivo di quello interessato dalla rotta tradizionale, attualmente abbandonata e che transitava per la Thailandia e Hong Kong;

– **Variante della rotta balcanica.** Dalla Turchia la droga attraversa la Grecia, la Macedonia e l'Albania, per poi raggiungere l'Italia dal canale di Otranto. Dai porti albanesi di Valona, Saranda e Durazzo

---

livello di contrasto. I trafficanti maghrebini in Italia ricorrono prevalentemente all'acquisto di partite di eroina turca importate da quelli kossovari di etnia albanese.

i natanti carichi di droga giungono sulle coste adriatiche italiane. Questa variante di rotta ha assunto particolare rilevanza.

Cocaina

Il traffico di cocaina è sempre stato caratterizzato da flussi di agevole definizione, essendo ben delimitate le aree di produzione della coca. Allo stato attuale i macroflussi interessano ogni continente ed in particolare l'Africa ove le organizzazioni criminali locali [18] avrebbero stoccato ingenti quantità di cocaina.

La cocaina sequestrata in Italia proviene principalmente dalla Colombia, dal Venezuela e dall'area caraibica [19].

Anche nel traffico di cocaina si registra la forte incidenza dei gruppi criminali a base etnica (principalmente: maghrebini, colombiani e nigeriani), estremamente competitivi nel proporre sempre nuove metodologie di occultamento, trasporto e immissione sul mercato [20].

Le principali linee di transito della cocaina sono:

– la **rotta latino-americana**: dai paesi produttori verso Argentina, Paraguay, USA, Canada, Europa;

– la **rotta del nord Pacifico**: dai paesi produttori via Messico verso le coste occidentali americane;

– la **rotta atlantica**: dal Venezuela, Colombia, Brasile, Argentina verso l' Europa. In tale contesto emergono come i più utilizzati:

– **porti europei**: Lisbona, Malaga, Marsiglia, Rotterdam, porti italiani del Tirreno e della Sicilia;

– **scali aeroportuali europei**: Madrid, Parigi, Londra, Francoforte, Milano e Roma.

Nuove rotte della cocaina:

– **Rotta dell'Istmo.** Dalla Colombia la droga raggiunge gli Stati Uniti attraversando i paesi dell'Istmo ed il Messico. Il dato statistico globale riferito ai sequestri di cocaina effettuati lungo tale direttrice induce a ritenere che – nel periodo dal 1994 al 2000 – il *corridoio* Centro Americano abbia assunto maggiore rilevanza rispetto alla tradizionale rotta caraibica;

– **Rotta Atlantica.** Dalla Colombia agli U.S.A., via Africa, il flusso di droga che tradizionalmente interessava il solo mercato europeo di destinazione attinge, attualmente, anche il Nord America. Dal continente africano, luogo di presumibile stoccaggio, si dipartono consistenti linee di flusso in corrispondenza dei relativi mercati.

---

[18] Dato fornito dalla DCSA nella relazione annuale dell'anno 2001.

[19] La destinazione può essere diretta verso l'Italia oppure con transiti per vari paesi dell'Unione Europea, quali la Spagna, per via marittima, e l'Olanda sia per via marittima che aerea.

[20] Recenti ed inequivocabili segnali d'*intelligence* indicano il crescente interesse tendenziale dei trafficanti colombiani verso l'Albania, quale Paese chiave per il transito della cocaina verso l'Europa.

Cannabis

I derivati della cannabis, marijuana ed hashish, sono importati in Italia rispettivamente dall'Albania e dall'area maghrebina, zone nelle quali gli operatori locali si sono specializzati nella coltivazione e trasformazione della sostanza.

I macroflussi di marijuana dall'Albania sono incentivati dalla favorevole posizione geografica del paese.

I flussi di *hashish* marocchino verso l'Italia risultano originati e gestiti al dettaglio da trafficanti locali, ma sono emerse sinergie tra i trafficanti marocchini ed esponenti delle tradizionali organizzazioni criminali italiane.

Le presenze criminali maghrebine sul territorio, risultano maggiormente ammassate nei capoluoghi del nord Italia, principalmente in Piemonte e Lombardia.

Le reti, costituite da piccoli gruppi di spacciatori, si rivelano a connotazione interetnica a prevalenza numerica maghrebina.

Rotte dell'*hashish*:

– la **rotta indiana**: dall'Afghanistan e dal Nepal attraversa l'India e prosegue verso l'Europa e le coste orientali dell'Africa;

– la **rotta siriana**: si muove lungo due direttrici che si dirigono verso la Giordania e l'Arabia Saudita a sud e verso il Libano e l'Egitto ad ovest;

– la **rotta balcanica**: dall'Afghanistan ed il Pakistan, attraverso la Turchia, le Repubbliche balcaniche e l'ex-Jugoslavia lo stupefacente giunge in Europa;

– la **rotta del Mediterraneo** si snoda attraverso le seguenti tre direttrici:

  – dal Libano a Cipro, Grecia, Italia, Francia e Spagna;
  – dalla penisola Iberica via Atlantico al Nord Europa;
  – dal Marocco al Nord-America.

– la **rotta latino-americana**: dalla Colombia, dal Venezuela, dal Perù, dal Brasile, dal Paraguay e dall'Argentina l'hashish raggiunge gli U.S.A. ed il Canada ed anche l'Europa, lungo le rotte atlantiche.

Rotte della marijuana:

Un consolidato canale di flusso di cannabis e derivati è attivo fra l'Albania e l'Italia, integrando una rotta che interessa i porti di Durazzo, Valona e Saranda per la parte albanese e quelli di Bari, Brindisi ed Otranto per il versante italiano.

Oltre la suddetta rotta, si individuano:

– la **rotta del sud-est e sud-ovest dell'Asia**: si diparte dai paesi di produzione attraverso il sud della Cina, il Vietnam e la Cambogia e via mare e/o aerea raggiunge il Nord-America attraverso l'Oceano Pacifico;

– la **rotta dell'Oceano Indiano o indonesiana**: dai paesi produttori e raffinatori giunge in Australia attraverso la Malesia e l'Indonesia;

– la **rotta dell'Oceano Indiano**: giunge in Europa transitando per le coste orientali africane e lo stesso Continente nero;

– la **rotta africana**: dalla Swaziland, dal Kenya, dalla Nigeria e dal Ghana la droga viene trasferita in Europa attraverso il Mediterraneo o circumnavigando le coste occidentali africane (Costa d'Avorio, Liberia, Sierra Leone, Guinea, Senegal e Marocco);

– la **rotta latino-americana**: dalla Colombia, il Venezuela, il Perù, il Brasile ed il Paraguay lo stupefacente viene inoltrato nel Nord-America.

Nuove rotte dei derivati della cannabis:

– Dalle Repubbliche asiatiche dell'*ex* U.R.S.S. in Europa via Russia o via Ucraina.

L'hashish prodotto nei territori dell'*ex* Unione Sovietica (Russia, Bielorussia e Ucraina si stanno rivelando produttori di cannabis) attraversa la Russia per entrare nell'area Schenghen dall'Est europeo.

Metamfetamine

Le "droghe sintetiche" sono prodotte attraverso procedimenti chimici e, sul territorio nazionale, gli anfetaminosimili, quali la metilenediossimetamfetamina (MDMA) comunemente indicata come *ecstasy,* sono i più diffusi.

I sequestri di laboratori per la produzione illegale di metanfetamine interessano vari paesi europei, tra questi l'Olanda che da oltre un decennio è il principale produttore di MDMA [21].

L'offerta di amfetaminosimili si delinea in modo prevalentemente concorrenziale tra una miriade di trafficanti di scarso spessore criminale. Conseguentemente, si nota che l'offerta di MDMA, rispetto a quella delle altre droghe, presenta caratteristiche di maggiore capillarità ed incisività.

Risultano commercializzate anche alcune delle numerose varianti della molecola di sintesi: alcune di esse, di nuova produzione, sono caratterizzate dal forte ritardo nella comparsa dell'effetto psico-attivo [22].

---

[21] Dall'Olanda proviene circa il 42 per cento del quantitativo di MDMA sequestrato in Italia nel periodo 1997-2001 (dato fornito dalla DCSA). L'analisi delle operazioni antidroga ha evidenziato una notevole flessibilità nella distribuzione da parte dei fornitori olandesi, i quali risultano spesso in grado di consegnare ingenti partite di stupefacenti, direttamente nei Paesi Bassi ed a prezzi molto contenuti, ai trafficanti italiani che sono disponibili ad assumere in proprio il rischio del trasporto fino al territorio nazionale. Nei rimanenti paesi dell'Unione Europea, un crescente numero di sequestri è stato operato su treni e, in minor misura, su pullman provenienti dai Paesi dell'*ex* blocco Sovietico. Le sostanze di sintesi risultano essere introdotte in Italia quasi esclusivamente da connazionali, tramite le frontiere terrestri, occultate all'interno del carico commerciale, a bordo dei veicoli, all'interno dei bagagli trasportata a bordo di aerei da turismo.

[22] È il caso del **4-metossiamfetamina** (PMA) e del **4-metossi-metamfetamina** (PMMA), che concorrono ad elevare, per gli assuntori, il livello di rischio di decesso

Il traffico e lo smercio degli anfetaminosimili avvengono principalmente in luoghi ove si svolgono attività ricreative con picchi di consumo nel fine settimana a causa dei lunghi tempi di recupero cagionati dall'abuso.

I flussi della sostanza, originariamente destinata ai paesi europei, hanno progressivamente attinto i mercati americani ed asiatici.

Sequestri di stupefacenti e sostanze psicotrope in ambito nazionale

Nell'anno 2001 si è registrato un incremento della quantità complessivamente sequestrata rispetto al 2000, pari al 13,47per cento.

Tuttavia, l'aumento dei sequestri non ha riguardato indistintamente tutte le droghe, ma unicamente l'eroina, la marijuana e le piante di *cannabis*. In particolare la variazione percentuale è stata per:

– la ***cocaina*** del **meno** 23,65 per cento;

l'***eroina*** del **più** 98,10 per cento;

– l'***hashish*** del **meno** 21,43 per cento;

– la ***marijuana*** del **più** 40,78 per cento;

– l'***L.S.D.*** (Dietilamide dell'acido lisergico)del **meno** 42,47 per cento;

– gli ***amfetaminici*** del **meno** 46,46 per cento; irrilevante risulta il quantitativo sequestrato in polvere.

a) Sequestri su base regionale e provinciale

Nel 2001, tutte le regioni d'Italia, nessuna esclusa, sono state interessate dall'attività di contrasto al narcotraffico. Una valutazione generale sulle aree maggiormente coinvolte evidenzia che, con esclusione della marijuana sequestrata in maggior quantità nel sud dell'Italia, tutte le altre sostanze sono state prevalentemente sequestrate nel nord del paese. Più in particolare per:

– la ***cocaina***, l'Italia settentrionale detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con il 53,56 per cento, seguono il centro con il 29,91 per cento ed il sud con il 16,53 per cento.

---

per ipertermia.

Inoltre, tra i composti che hanno costituito oggetto di particolare allarme negli Stati membri dell'Unione Europea e che peraltro solo recentemente sono stati inseriti nella **Tabella I** del **Testo Unico** sugli stupefacenti e le sostanze psicotrope (DPR 9 ottobre 1990, n.309), figurano:

– **gamma idrossibutirrato** (G.H.B.), noto come *ecstasy liquida*, che si assume per via orale, ed il suo derivato **gamma butirrolattone** (G.B.L.);

– **4 bromo-2.5dimetossifenetilammina** (2CB), un derivato di tipo amfetaminico con struttura chimica simile al **2.5dimetossi-4-bromoamfetamina** (DOB), in gergo conosciuta anche come *nexus*, *zenith*, *cbr*;

– **2-metil-4-metiltioamfetamina** (4-M.T.A.) rinvenuta soprattutto in Belgio;

– **2-metilaminol(3,4-metilenediossilfenil) butano** (M.B.D.B.) (farmacologicamente simile al **metilenediossietilamfetamina** - MDEA), della quale in Italia, dopo i sequestri operati nel 1995 e 1996, non è stata ulteriormente oggetto di *sequestri*.

È la **Lombardia** la regione con la massima percentuale di droga sequestrata, pari al 28,94 per cento del dato nazionale.

La provincia di **Varese**, territorio di confine e di frontiera terrestre Schengen, ha il primato dei sequestri con una quantità pari al 54,11 per cento del totale della regione di appartenenza (Lombardia) ed al 15,65 per cento del totale nazionale;

– l'***eroina***, l'*Italia settentrionale* detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con il 54,61 per cento, seguono il *sud* con il 26,49 per cento ed il *centro* con il 18,90 per cento.

La **Lombardia** è la regione con la massima percentuale di droga sequestrata, pari al 18,61 per cento del dato nazionale.

La provincia di **Trieste**, anch'essa territorio di confine e di frontiera marittima e terrestre Schengen, si pone al primo posto con una quantità pari al 99,44 per cento del totale della regione di appartenenza (Friuli V.G.) ed al 17,38 per cento del totale nazionale;

– l'***hashish***, l'*Italia settentrionale* detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con il 51,83 per cento, seguono il *centro* con il 26,78 per cento ed il *sud* con il 21,39 per cento.

La **Lombardia** è la regione con la massima percentuale di droga sequestrata, pari al 27,40 per cento del dato nazionale.

La provincia di **Milano** figura al primo posto con una quantità pari al 90,93 per cento del totale della regione di appartenenza (Lombardia) ed al 24,9 per cento del complessivo nazionale;

– la ***marijuana***, l'*Italia meridionale* detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con il 84,57 per cento, seguono il *nord* con l'8,98 per cento ed il *centro* con il 6,45 per cento.

È la **Puglia** la regione con la massima percentuale di droga sequestrata, pari al 72,80 per cento, ossia più della metà del dato nazionale.

La provincia di **Brindisi,** pur essa territorio di confine e di frontiera marittima Schengen, occupa il primo posto con una quantità pari al 41,15 per cento del totale della regione di appartenenza (Puglia) ed al 29,96 per cento del totale nazionale.

– l'***L.S.D.***, l'*Italia settentrionale* detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con il 68,83 per cento, seguono il *sud* con il 21,33 per cento ed il *centro* con il 9,84 per cento.

Il **Piemonte** è la regione con la massima percentuale di droga sequestrata, pari al 21,68 per cento del dato nazionale.

È ancora la provincia di **Milano** ad avere il primato con una quantità pari all'88,23 per cento del totale della regione di appartenenza (Lombardia) ed al 17,12 per cento del totale nazionale;

– gli ***amfetaminici***, l'*Italia settentrionale* detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con l'80,06 per cento, seguono il *centro* con il 17,26 per cento ed il *sud* con il 2,68 per cento.

È il **Veneto** la regione con la massima percentuale di droga sequestrata, pari al 24,68 per cento del dato nazionale.

La provincia di **Bologna** è la più coinvolta con una quantità sequestrata pari al 82,84 per cento del totale della regione di appartenenza (Emilia Romagna) ed al 19,18 per cento del totale nazionale.

– le ***«altre droghe»*** (eptadone, metadone, morfina, bulbi di papavero, ecc.), un insieme di stupefacenti e sostanze psicotrope che non rientrano nell'elencazione sopra esposta, l'*Italia centrale* detiene la percentuale più elevata di quantitativi sequestrati con il 77,44 per cento, seguono il *nord* con il 22,51 per cento ed il *sud* con lo 0,04 per cento.

È il **Lazio** la regione con la massima percentuale di «altre droghe», sequestrate in peso, con il 42,97 per cento, mentre la **Puglia** per quelle sequestrate in dosi con una percentuale del 67,69 per cento del dato nazionale.

b) Sequestri per paesi di provenienza

Di seguito, singolarmente per ogni tipo di sostanza, sono riportati i dati numerici delle partite intercettate e sequestrate in Italia, durante l'anno 2001, la percentuale di queste in rapporto al relativo totale nonché la quantità di droga sequestrata e la percentuale di questa in rapporto al corrispondente totale.

Dall'analisi emerge che:

– per la ***cocaina***, i paesi di provenienza dei carichi di droga trafficati appartengono per lo più alla regione sudamericana. Tra questi la Colombia figura la più interessata con n. 51 partite intercettate, il 21,07 per cento del correlato totale (n. 242) e con kg. 150,537 di sostanza sequestrata, il 22,55 per cento del corrispondente totale (kg. 667,690);

– per l'***eroina***, sono di gran lunga l'Albania e la Turchia i paesi di provenienza delle maggiori partite sequestrate, per i quali figurano rispettivamente n. 42 e n. 14 partite intercettate il 66,67 per cento ed il 22,22 per cento del correlato totale (n. 63) nonché kg. 529,673 e kg. 523,917, il 44,05 per cento ed il 43,57 per cento del corrispondente totale (kg. 1.202,501);

– per l'***hashish***, è la Spagna il paese di provenienza del massimo numero di partite intercettate e delle maggiori quantità sequestrate, con 75 casi, pari all'83,33 per cento del correlato totale (n. 90) e con kg. 4.547,506, pari al 72,90 per cento del corrispondente totale (kg. 6.237,885);

– per la ***marijuana***, figura l'Albania il paese di provenienza del maggior numero di partite intercettate e quantità sequestrate, rispettivamente con n. 28 casi, pari al 93,33 per cento del correlato totale (n. 30) e con kg. 12.768,554, pari al 95,78 per cento del corrispondente totale (kg. 13.330,494);

– per l'***L.S.D.***, di scarso rilievo figurano i valori relativi con un totale solamente di 231 dosi sequestrate provenienti dall'Olanda (n. 185) e dalla Svizzera (n. 86);

– per le ***amfetamine***, è l'Olanda il paese di provenienza del massimo numero di partite intercettate e delle maggiori quantità sequestrate,

con n. 4 casi, pari al 50 per cento del correlato totale (n. 8) e con n. 104.879 dosi, pari al 97,5 per cento del corrispondente totale (n. 107.570 dosi).

1.2 La cooperazione internazionale

a) Organizzazioni delle Nazioni Unite

Le articolazioni che all'interno delle N.U. si occupano, a vario titolo, del fenomeno droga sono:

– la ***Commissione per gli stupefacenti (Commission on narcotics drugs)***

Istituita il 24 ottobre 1945, quale organo sussidiario del Consiglio economico e sociale, ha come compito preminente quello della elaborazione delle politiche per il controllo internazionale degli stupefacenti. Vigila altresì sulla corretta applicazione delle convenzioni internazionali, individua nuovi strumenti di lotta al narcotraffico e provvede all'aggiornamento delle tabelle di classificazione degli stupefacenti;

– l'***Organo internazionale per il controllo degli stupefacenti (INCB International Narcotics Control Board)***

Stabilito dalla Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, ha funzioni consultive nei peculiari settori della coltivazione, produzione, traffico e utilizzazione delle sostanze stupefacenti e psicotrope;

– il ***Programma delle Nazioni Unite per il controllo della droga (UNDCP United Nations International Drug Control Programme)***

Istituito nel 1991 rende conto del proprio operato al Segretario Generale delle N.U.. Ad esso compete il coordinamento di tutte le attività di controllo devolute alle N.U. in materia di droga.

b) Riunioni honlea (heads of national drug law enforcement agencies)

Comprende tutti i capi degli uffici centrali antidroga appartenenti alla medesima area geografica che si sono dati convegno, per la prima volta, a Vienna nel 1986 sotto il patrocinio dell'O.N.U., nell'intento di rendere più proficui i processi di cooperazione internazionale tra i diversi organismi dedicati al settore. Da allora ogni anno sono seguiti analoghi incontri allo scopo di scambiare esperienze ed informazioni tecnico-operative.

c) Organizzazione mondiale della polizia criminale (oipc - interpol)

Istituita nel 1923, è stata ridefinita nell'assetto attuale nel 1956. Vi fanno parte 178 Stati in rapporto tra loro attraverso i rispettivi Uffici nazionali e collegati con il Segretariato generale con sede a Lione. Le relative attribuzioni si possono così sintetizzare:

– costituire schedari di polizia (archivi, cartellini fotodattiloscopici, ecc.);

– divulgare bollettini di ricercati a livello internazionale;

– assicurare i contatti internazionali ed il coordinamento delle attività info-operative;

– promuovere riunioni info-operative su indagini in atto, simposi e conferenze sulle procedure, le tecniche di intervento e la cooperazione in campo internazionale;

– organizzare corsi formativi, addestrativi, di specializzazione e cooperazione tecnica.

d) Consiglio di cooperazione doganale

Vi aderiscono gli organismi doganali di 103 Stati. È istituzionalmente orientato a svolgere funzioni di studio ed a realizzare lo scambio di esperienze, che diventano di notevole importanza se riguardano situazioni e fatti strettamente legati al narcotraffico.

e) Unione postale universale

Istituita nel 1875, in virtù della Convenzione postale adottata a Berna il 9 ottobre 1874, ha acquisito sempre maggiore importanza nel comparto in trattazione, in quanto la movimentazione illegale di stupefacenti, a mezzo posta, si è rilevata in sensibile crescita.

f) Gruppo Pompidou

Sorto informalmente nel 1971 con l'intento di rendere praticabile tra tutti gli Stati dell'Europa occidentale un interscambio di informazioni e di esperienze nella prevenzione della tossicomania. Il Gruppo, per garantirsi una collocazione ordinativa ed ottenere un riconoscimento ufficiale, nel 1980, si unì al Consiglio d'Europa mediante un accordo in base al quale acquisiva titolo per l'utilizzazione delle infrastrutture del Consiglio.

g) Gruppo orizzontale droga

Istituito dal Consiglio Europeo di Dublino del 1996 in seguito alla soppressione del Gruppo «Criminalità Organizzata» in cui era trattata anche la materia droga e le questioni connesse al relativo traffico illecito. É un Gruppo di coordinamento, interpilastro con lo scopo di rafforzare il carattere globale della politica dell'U.E. contro la droga.

h) Osservatorio europeo delle droghe

Istituito a Lisbona nel 1994 l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) si occupa della raccolta e diffusione di informazioni sui seguenti temi:

– domanda di droghe e misure per la riduzione;

– strategie e politiche nazionali e comunitarie;

– cooperazione internazionale e distribuzione geopolitica dell'offerta di droga;

– controllo del traffico dei narcotici, delle sostanze psicotrope e dei precursori;

– implicazioni del fenomeno della droga per i paesi produttori, consumatori e di transito.

I punti focali sono i centri chiave per la raccolta e lo scambio di informazioni della Rete europea sulle droghe e le tossicodipendenze (Reitox), creata a sostegno dell'attività dell'OEDT, ed alla quale partecipa anche la D.C.S.A.

i) Conferenza quadrangolare Stati Uniti, Francia, Canada ed Italia

Nel febbraio 1971 il Ministero dell'Interno francese ha stipulato con il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti, un Protocollo per la cooperazione ed il reciproco coordinamento dell'azione preventiva e repressiva contro il traffcio illecito degli stupefacenti, al quale hanno successivamente aderito il Canada e nel 1975 l'Italia. Tale strumento, essenzialmente operativo, si è rilevato essere particolarmente efficace.

j) Gruppo stupefacenti di Schengen

É uno dei tre organismi istituzionalizzati (oltre al S.I.S. ed al Comitato Esecutivo) previsti dall'Accordo di Schengen del 1985. Il trattato di Amsterdam del 1997 ha previsto l'inserimento del Gruppo nell'ambito dell'attività dell'U.E. denominandolo «Gruppo Traffico di Droga».

k) Unità europea antidroga - Europol

Una delle più recenti e significative iniziative finalizzate al miglior coordinamento delle attività di polizia in campo internazionale, trova la sua origine nel trattato istitutivo dell'Unione Europea siglato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Va sottolineato che, contrariamente a quanto stabilito dal Trattato di Schengen, la cooperazione Europol non ha, allo stato, alcuna funzione di tipo strettamente «operativo», ma funge solo quale sistema privilegiato per uno scambio celere di informazioni (*intelligence exchenge*) tra gli organismi investigativi dei Paesi membri.

1.3 Fonti del diritto internazionale di promozione e sviluppo della cooperazione [23]

– ***Trattato di Maastricht*** istitutivo dell'Unione Europea , siglato dagli Stati Membri il 7 febbraio 1992;

---

[23] In tema di collaborazione bilaterale l'Italia ha sottoscritto 65 accordi in materia di lotta al crimine organizzato ed al traffico di sostanze stupefacenti con 42 paesi, che in dettaglio risultano essere la quasi totalità delle Nazioni del blocco *ex*-sovietico e della *ex* Jugoslavia, i principali paesi produttori di droga centro e sudamericani, importanti paesi del Nordafrica, del Medio Oriente e dell'Asia nonché dell' Europa Occidentale. Nel solo 2001 sono stati conclusi accordi con la Cina, il Messico, la Siria e l'Albania. Il Protocollo d'In-

– ***Trattato di Amsterdam*** del 1997 volto alla creazione di una politica di Sicurezza Comune che in parte ha modificato il precedente Accordo comunitario;

– ***Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea*** del 16 dicembre 1996, contenente provvedimenti diretti a contrastare la coltivazione illecita di cannabis;

– ***Azione comune 699/96 del Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'Unione Europea*** del 29 novembre 1996, concernente l'instaurazione di uno scambio di informazioni più efficace fra gli Stati membri in merito alle caratteristiche chimiche delle droghe circolanti all'interno della Comunità, da trasmettere all'Unità antidroga Europol;

– ***Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea*** del 20 dicembre 1996, che ha fissato la comminazione di severe condanne penali per una serie di reati connessi al traffico di droga, al fine di contribuire all'approfondimento della cooperazione penale fra gli Stati membri in questo campo;

– ***Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea*** del 29 novembre 1996, sulla stipulazione di accordi fra polizia e dogane in merito allo scambio di informazioni e alla cooperazione al fine di reprimere il traffico illecito di sostanze stupefacenti;

– ***Azione comune 372/97 del Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'Unione Europea*** del 9 giugno 1997, volta ad intensificare le misure di repressione del traffico illecito mediante la rielaborazione di criteri per l'effettuazione dei controlli mirati, dei metodi di selezione e della raccolta delle informazioni eseguiti dalle autorità doganali e di polizia;

– ***Azione comune 396/97 del Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'Unione Europea***, sullo studio dei rischi legati al consumo delle nuove droghe sintetiche non ricomprese nell'elenco delle sostanze psicotrope della Convenzione delle Nazioni Unite del 1971;

– ***Programma comunitario*** finalizzato a migliorare la cooperazione fra gli organismi pubblici degli Stati membri impegnati nella lotta contro il terrorismo, il traffico degli stupefacenti e altre forme di criminalità internazionale (Programma OISIN), mediante la diffusione della conoscenza dei sistemi giuridici e delle procedure d'applicazione della legge adottati dai paesi della Comunità, nonché ad agevolare l'acquisizione di conoscenze specialistiche da parte delle autorità competenti.

---

tesa firmato con quest'ultimo paese prevede la costituzione di un Ufficio di collegamento italiano in quella sede ed il distacco di un ufficiale di collegamento albanese in Italia.

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
ALBANIA	Accordo di cooperazione tra il Ministro dell'Interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e la criminalità organizzata	Tirana	24.08.1991
ALBANIA	Trattato di Amicizia e Collaborazione con la Repubblica Italiana.	Roma	13.10.1995
ALBANIA	Protocollo d'intesa tra il Ministro dell'Interno della Repubblica di Albania concernente la consulenza e assistenza finalizzata alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi	Roma	17.09.1997
ALBANIA	Protocollo d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell' Ordine Pubblico della Repubblica di Albania concernente la consulenza e assistenza finalizzata alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi e allo sviluppo della criminalità. Rinnovo del Protocollo d'intesa tra il Ministro Interno della Repubblica Italiana ed il Ministro dell'O.P. della Repubblica di Albania	Roma Roma	11.06.1998 10.11.1998
ALBANIA	Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero dell'ordine pubblico della Repubblica di Albania concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle forze di polizia albanesi ed allo sviluppo della collaborazione tra i due paesi nella lotta alla criminalità	Roma	10.01.2000
ALBANIA	Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministero dell'Ordine Pubblico della Repubblica D'Albania concernente lo sviluppo dei programmi a sostegno delle Forze di polizia albanesi e la collaborazione tra i due Paesi nella lotta alla criminalità attraverso la costituzione di un Ufficio di collegamento italiano in Albania ed il distacco di un ufficiale (o ufficiali) di collegamento albanese in Italia	Roma	13.02.2001
ALGERIA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica algerina democratica e popolare in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope ed all'immigrazione illegale.	Algeri	22.11.1999

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
ARABIA SAUDITA	Memorandum d'Intesa tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero del Regno dell'ArabiaSaudita contro il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ed altre forme di criminalità organizzata	Riyadh	16.12.1995
ARGENTINA	Accordo Bilaterale per la cooperazione nella lotta contro il terrorismo, il traffico illecito internazionale di stupefacenti e la criminalità organizzata	Roma	06.10.1992
ARGENTINA	Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della P.S. del Ministero dell'Interno della Repubblica italiana ed il Ministro dell'Interno - Segreteria della Sicurezza Interno della Repubblica Argentina per la cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata, ai traffici illeciti ed al terrorismo internazionale	Buenos Aires	06.10.1999
AUSTRIA	Accordo tra l'Italia e l'Austria per la collaborazione nella lotta contro il terrorismo internazionale, la criminalità organizzata ed il traffico di droga	Vienna	12.11.1986
AUSTRIA	Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica d'Austria sulla cooperazione di Polizia.	Vienna	15.12.1997
BIELORUSSIA	Accordo tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero dell'Interno della Repubblica di Bielorussia nella lotta contro la criminalità organizzata ed il traffico di droga	Roma	28.05.1993
BRASILE	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica federativa del Brasile nella lotta contro la criminalità organizzata ed il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope	Roma	12.02.1997
BULGARIA	Accordo tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministero dell'Interno della Repubblica Popolare di Bulgaria nella lotta contro il traffico illegale di sostanze stupefacenti e psicotrope.	Sofia	08.12.1989
BULGARIA	Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica Popolare di Bulgaria in materia di lotta alla criminalità organizzata.	Roma	12.04.1999

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
REPUBBLICA CECA	Accordo tra il Governo della Repubblica Ceca di cooperazione in materia di lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope	Praga	22.03.1999
CILE	Accordo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Cile nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga.	Roma	16.10.1992
CINA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Popolare Cinese ed il Governo della Repubblica Italiana in materia di lotta alla criminalità	Roma	04.04.2001
CIPRO	Accordo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Cipro nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga.	Roma Nicosia	15.03.1991 04.05.1991
COLOMBIA	Trattato Generale di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Colombia	Roma	29.11.1994
CROAZIA	Accordo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia nella lotta alla criminalità organizzata ed al traffico di droga	Roma	28.05.1993
CUBA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Cuba nella lotta alla criminalità organizzata ed al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope	L'Avana	11.3.1998
EGITTO	Memorandum d'intesa fra Italia ed Egitto contro il terrorismo, il traffico di droga ed altre forme di criminalità organizzata	Roma	07.12.1988
EGITTO	Accordo di cooperazione di polizia tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica Araba d'Egitto	Il Cairo	18.06.2000
FEDERAZIONE RUSSA	Accordo di cooperazione in materia di lotta alla criminalità organizzata ed al traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope.	Mosca	11.09.1993
FRANCIA	Accordo tra il Ministro dell'Interno della Repubblica Francese ed il Ministro dell'Interno della Repubblica Italiana concernente la costituzione di un comitato di cooperazione nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga	Parigi	13.10.1986
FRANCIA	Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogane.	Chambéry	3.10.1997

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
GERMANIA	Accordo di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Tedesca nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga.	Bonn	22.10.1993
GRECIA	Accordo di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Ellenica nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga	Atene	23.09.1986
GRECIA	Accordo di Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica Ellenica sulla cooperazione di polizia.	Roma	10.01.2000
INDIA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Indiana nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope	New Delhi	06.01.1998
IRAN	Memorandum di Intesa tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Islamica dell'Iran sulla cooperazione in materia di lotta al traffico di stupefacenti, sostanze psicotrope e precursori	Roma	10.03.1999
ISRAELE	Accordo di cooperazione tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero della Polizia dello Stato di Israele nella lotta contro il terrorismo, il traffico della droga ed altre forme di grave criminalità	Gerusalemme	04.12.1986
ISRAELE	Accordo di lavoro fra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero della Polizia dello Stato di Israele nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga	Gerusalemme	13.09.94
ISRAELE	Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione, la ricerca e la repressione delle infrazioni doganali tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dello Stato di Israele	Roma	27.04.1999
MALTA	Accordo di cooperazione tra il Ministro dell'Interno della Repubblica italiana ed il Ministro dell'Interno della Repubblica di Malta nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata.	La Valletta	28.02.1991
MAROCCO	Accordo fra l'Italia ed il Marocco per il cooperazione nella lotta contro il terrorismo, la criminalità ed il traffico di droga	Rabat	16.01.1987

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
MAROCCO	Protocollo aggiuntivo di Cooperazione tra la Repubblica Italiana ed il Regno del Marocco nella lotta al terrorismo, al crimine organizzato ed al traffico illecito di droga	Rabat	16.01.1987
MAROCCO	Convenzione Consolare		14.02.1994
MESSICO	Accordo di cooperazione tra Italia e Messico nella lotta contro l'abuso ed il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope	Roma	08.07.1991
MESSICO	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo degli Stati Uniti Messicani in materia di lotta alla criminalità organizzata.	Città del Messico	19.11.2001
MONTENEGRO	Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della P.S. del Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero degli Affari Interni della Repubblica di Montenegro, Servizio Sicurezza pubblica, per la cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata ed il traffico illecito di persone e beni		
PAESI BASSI	Memorandum di Intesa fra Italia e Paesi Bassi sulla più stretta cooperazione nel contrasto alla produzione illegale ed al traffico di droghe sintetiche	Roma	14.03.2000
PANAMA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Panama in materia di lotta alla criminalità organizzata	Roma	12.09.2000
PERU	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo del Perù in materia di prevenzione, controllo e repressione dell'abuso e del traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope	Roma	25.10.1991
POLONIA	Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Polonia nella lotta al traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope	Roma	03.07.1997
REGNO UNITO	Accordo di cooperazione tra il M.I. della Repubblica Italiana e il M.I. del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga	Roma	11.01.1989

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
REGNO UNITO	Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord in materia di mutua assistenza relativa al traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope e di sequestro e confisca dei proventi di reato, sottoscritto dal Ministero Affari Esteri	Roma	16.05.1990
ROMANIA	Accordo di cooperazione tra il Ministero dell'Interno della Repubblica italiana ed il Ministero dell'Interno della Romania nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata	Roma	28.05.1993
RUSSIA	Accordo di cooperazione tra il Ministero dell'Interno della Repubblica italiana e il Ministero degli affari interni della Federazione russa concernente la lotta contro la criminalità organizzata ed il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope	Mosca	11.09.1993
SIRIA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica araba siriana nella lotta contro la criminalità organizzata, il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope ed il riciclaggio del denaro	Damasco	03.01.1901
SLOVENIA	Accordo di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Slovena contro traffico di droga e criminalità organizzata	Roma	28.05.1993
SPAGNA	Accordo di cooperazione fra il Regno di Spagna e la Repubblica italiana sulla lotta contro la droga	Roma	03.06.1986
SPAGNA	Accordo di cooperazione nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata fra il Regno di Spagna e la Repubblica Italiana	Madrid	12.05.1987
SPAGNA	Trattato tra il Regno di Spagna e la Repubblica Italiana per la repressione del traffico illecito di droga in mare	Madrid	23.03.1990
SVIZZERA	Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativa agli uffici e controlli nazionali abbinati e al controllo in corso di viaggio	Berna	13.03.1961
SVIZZERA	Accordo tra la Repubblica italiana e la Confederazione Svizzera relativo alla cooperazione tra le autorità di Polizia e doganali	Roma	14.09.1998
TUNISIA	Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica tunisina relativo alla cooperazione in materia di sicurezza pubblica	Tunisi	03.10.1988

Paese	Denominazione	Luogo firma	Data firma
TURCHIA	Accordo di cooperazione tra la Repubblica di Turchia e la Repubblica italiana per la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata ed al traffico di droga	Ankara	04.10.1986
TURCHIA	Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica turca nella lotta al terrorismo, criminalità organizzata, riciclaggio dei proventi illeciti, traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e di esseri umani.	Roma	22.09.1998
UCRAINA	Accordo di cooperazione fra la Repubblica di Ucraina e la Repubblica italiana per la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata ed al traffico di droga	Roma	28.05.1993
UNGHERIA	Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Ungheria in materia di lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata	Budapest	19.02.1991
UNGHERIA	Accordo di cooperazione fra la Repubblica di Ungheria e la Repubblica italiana per la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata ed al traffico di droga	Roma	13.05.1997
VENEZUELA	Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Venezuela sulla cooperazione in materia di prevenzione, controllo e repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope	Roma	07.06.1988

1.4 Le organizzazioni italiane nel traffico degli stupefacenti

Tutte le organizzazioni criminali italiane sono coinvolte, a vario titolo, nel traffico degli stupefacenti, ma è la 'Ndrangheta che ha assunto il ruolo più importante, a livello nazionale ed internazionale, gestendo i traffici illeciti attraverso il capillare controllo delle rotte più significative.

L'adozione del «modello siciliano» [24] e la presenza dominante di cosche in alcune regioni confermano e potenziano gli interessi 'ndranghetisti sull'intero territorio nazionale e conferiscono al fenomeno un rilievo sempre maggiore ed una capacità competitiva senza pari.

Una conferma che la criminalità calabrese gestisce, insieme a gruppi stranieri, il traffico di droga e gli affari illeciti, rivestendo un ruolo centrale, viene fornita dall'importante operazione di polizia denominata

[24] Previsione di una cupola e di mandamenti.

«IGRES»[25], condotta dal G.O.A. della Guardia di Finanza di Catanzaro coordinato dalla D.D.A. di Reggio Calabria.

L'indagine ha consentito di individuare un vasto traffico internazionale di sostanze stupefacenti (cocaina) gestito da un gruppo criminale organizzato composto da soggetti italiani e stranieri di elevata capacità delinquenziale. Tra questi, oltre al citato Sergi, occupano la posizione propriamente verticistica le figure dei latitanti MARANDO Pasquale, di Platì (RC), e PANNUNZI Roberto, di Roma, coadiuvati, nello svolgimento delle loro illecite attività, dai più stretti congiunti e da amici di provata e fidata serietà. A tali personaggi si sono affiancati ed uniti, con ruoli ben definiti, numerosi soggetti, anche stranieri, che hanno operato in diversificate zone italiane e straniere fornendo il loro contributo alla realizzazione degli affari illeciti.

Le indagini, infatti, hanno evidenziato che Pannunzi Roberto, esperto conoscitore della materia ed in contatto con i cartelli colombiani del narcotraffico, con facilità procede, per conto proprio ovvero fungendo da intermediario, ad acquisiti di ingentissime quantità di sostanza stupefacente, nella specie cocaina, organizzandone l'esportazione verso Italia, dove la droga viene destinata ai vari mercati del territorio nazionale da parte di soggetti legati alla 'Ndrangheta calabrese che, unitamente al Pannunzi, finanziano e dirigono le varie fasi degli illeciti affari.

È emerso, invero, che committente degli acquisti di cocaina è soprattutto il latitante Pasquale Marando, legato alla 'Ndrina facente capo all'omonima famiglia ed a quella dei Trimboli e Barbaro di Platì, particolarmente specializzata, appunto, nei traffici illeciti di stupefacenti.

L'organizzazione si serve dell'apporto di numerosi soggetti, vicini sia al Pannunzi che al Marando, che spesso agiscono per loro conto ed in loro vece, anche in ragione della condizione di latitanza in cui essi versano[26].

Di fondamentale importanza, ai fini della realizzazione degli scopi dell'associazione, è stato l'apporto stabilmente fornito da soggetti legati o comunque vicini ad organizzazioni mafiose operanti nella Sicilia Occi-

---

[25] Anagramma del nome SERGI; Sergi Paolo, pregiudicato calabrese di Platì affiliato alla cosca Barbaro, è il personaggio chiave dell'intera inchiesta.

[26] Marando Pasquale è spesso rappresentato dal fratello Rosario, quest'ultimo coadiuvato principalmente da Trimboli Domenico cl.54 e dal cognato Trimboli Francesco, laddove i più stretti collaboratori del Pannunzi sono o soggetti a loro volta latitanti – come è tuttora il di lui figlio Alessandro o come è stato per molto tempo De Pascale Stefano, arrestato nel corso delle indagini – ovvero soggetti liberi ed in grado di muoversi agevolmente, anche effettuando viaggi tra l'estero e l'Italia, come Bumbaca Francesco, Palermo Giuseppe ed altri.

Tra questi ultimi una posizione particolare occupa Sergi Paolo, il quale per lungo tempo ha costituito il principale anello di congiunzione tra i Marando – Trimboli, cui è legato e nel cui interesse soprattutto opera, ed i Pannunzi, posizione, la sua, in un secondo momento occupata da Bumbaca Francesco.

dentale [27], nonché da altri residenti in Puglia, alcuni dei quali di origine siciliana [28].

Questi ed altri numerosi soggetti agiscono in maniera stabile e continuativa nell'ambito di un'unitaria struttura organizzata, arrecando un contributo consapevole alla realizzazione dell'unico scopo comune, che è quello di trarre profitto dalla commercializzazione delle sostanze stupefacenti sul piano internazionale.

In generale, si può dire che l'organizzazione in parola costituisce il risultato dell'unione di diversi gruppi: quello ruotante attorno alla figura di Pannunzi Roberto, quello facente capo alla figura di Marando Pasquale e, successivamente, in misura minore ma non meno importante, quello facente capo a Miceli Salvatore.

Le risultanze investigative fanno propendere per l'ipotesi che l'associazione, operante da moltissimo tempo, sia sorta in Calabria, e segnatamente nella Locride, luogo di origine di molti associati, sia del gruppo dei Marando, sia di quello dei Pannunzi.

Il *modus operandi* ed il tipo di programmazione criminosa perseguita dalla stessa, si sono manifestati attraverso due grosse operazioni finalizzate all'importazione in Italia, dalla Colombia, di ingentissime quantità di cocaina, operazioni in relazione alle quali grande ruolo ha avuto Pannunzi Roberto, per via dei suoi rapporti e delle sue conoscenze con i fornitori sudamericani [29].

---

[27] Quali Miceli Salvatore, latitante, e suo figlio Mario, attivamente affiancati da D'Angelo Salvatore, Crimi Salvatore e Gullo Vito Salvatore.

[28] Come Monreale Salvatore, Pisanello Marco e Cataldi Francesco, i quali, in stretta collaborazione soprattutto con i Pannunzi e con De Pascale Stefano, hanno svolto un ruolo determinante specie nel curare i collegamenti con i sodali di origine estera.

[29] **La prima operazione**, sviluppatasi fino ad Aprile-Maggio 2001, programmata in tutti i dettagli, non è andata a buon fine per un evento imprevisto ed imprevedibile: l'affondamento della nave greca MIRAGE II, avvenuto prima che su questa venisse caricata la droga, che, dalla Colombia, attraversando l'Atlantico, sarebbe dovuta giungere nel Mediterraneo, al largo delle coste trapanesi. Qui la droga sarebbe stata trasferita su pescherecci siciliani e quindi sbarcata sulle coste della Sicilia Occidentale, da dove la droga avrebbe preso il via per la sua destinazione finale, ossia lo smercio nell'ambito del territorio nazionale, a cura particolarmente delle organizzazioni malavitose calabresi, ed in particolare di quella dei Marando.

La seconda operazione è stata regolarmente avviata, ma non è giunta a termine per l'intervento delle forze dell'ordine italiane, greche ed elvetiche, che, operando congiuntamente, sono riuscite e sequestrare in Grecia, nel gennaio del 2002, ben 220 chilogrammi di cocaina contenuti in un *container* trasportato su una nave proveniente dalla Colombia.

Responsabili del trasporto della cocaina, destinata alla 'Ndrina calabrese dei Marando, finanziatrice dell'affare, erano i soggetti legati alla mafia trapanese, i quali avevano all'uopo incaricato della gestione delle operazioni di trasporto della droga dal Sud America un soggetto dimorante in Svizzera, il quale era in stretto contatto con altri residenti in Grecia.

Le indagini hanno chiaramente rivelato, comunque, che i 220 kg. di cocaina sequestrati in Grecia sono solo una parte del carico complessivo di droga acquistato in Colombia dall'organizzazione. Infatti, la quantità di cocaina in questione, circa 800-900 chilogrammi, doveva essere trasportata in tre *containers* a bordo di una nave: di questi, solo uno è stato individuato, ossia quello contenente i 220 Kg. di cocaina sequestrati.

Da quanto emerge dai risultati delle indagini tecniche, sembra che l'organizzazione abbia ancora in corso l'operazione diretta al recupero della rimanente parte della cocaina, quantomeno da parte della compagine siciliana rappresentata da Miceli Salvatore. Questi

Non sono mancate, comunque, altre attività dell'organizzazione dirette a realizzare diversificati affari, anche di più modeste dimensioni ed in ambiti territoriali più ristretti [30].

L'attività investigativa è stata svolta attraverso servizi di intercettazioni telefoniche ed osservazioni dirette e si è avvalsa della proficua collaborazione degli organi d polizia di altri Stati, come la Grecia e la Svizzera.

1.5 Il traffico di armi

L'analisi dell'evoluzione delle strutture criminali e delle sinergie operative, insorte tra le organizzazioni mafiose internazionali e le nuove realtà criminali, permette di affermare che, nell'ultimo decennio, tali consorterie si sono avvalse, per il traffico di stupefacenti e di armi, dei canali paralleli dell'immigrazione clandestina, sicuramente più convenienti in termini di sicurezza, mezzi, persone e costi.

In questo contesto l'Italia, meta privilegiata dei flussi migratori [31], è divenuta punto nodale dei nuovi circuiti criminali sia per i trascorsi rapporti ed alleanze tra la mafia siciliana, la 'Ndrangheta, la Camorra e la Sacra corona unita ed i cartelli colombiani, la mafia turca, le triadi cinesi, la mafia russa [32], sia per il coinvolgimento, a pieno titolo, della criminalità albanese in tutti i traffici illeciti.

Il traffico di armi è meno appariscente di quello degli stupefacenti, ma questo non implica che il fenomeno sia da sottovalutare.

In Italia, negli ultimi anni, non si sono registrati importanti rinvenimenti o sequestri a fronte di un impiego in aumento di armi da guerra e di materiali esplodenti nei delitti riconducibili a logiche destabilizzanti e stragiste attuate dalle organizzazioni di stampo mafioso.

Gli avvenimenti verificatisi nell'Est europeo e l'instabilità che caratterizza la situazione politica nei Balcani consentono alle aggregazioni mafiose ed eversive, locali o straniere, di venire in possesso e disporre, con facilità, di armi da guerra sofisticate e di estrema pericolosità [33].

---

risultati fanno ritenere che la seconda grossa operazione messa in atto dall'organizzazione criminosa sia ancora *in itinere*.

[30] Nel periodo relativo alla prima operazione, tra il marzo e l'aprile del 2001, sono state fatti trattative e viaggi per acquisti di stupefacenti in Olanda ed in Spagna; nel periodo della seconda operazione sono state condotte frenetiche trattative per un altro importante affare proposto a Pannunzi Roberto da narcotrafficati sudamericani, nel quale sono stati coinvolti particolarmente i Marando; tra l'agosto ed il settembre 2001, sono stati realizzati acquisti e vendite di cocaina, da parte di soggetti calabresi, per la Calabria e per il mercato romano e milanese, ed in data 12.09.2001, è stato operato un arresto in flagranza ed un sequestro di 8 chilogrammi di cocaina.

[31] Particolarmente di quelli clandestini.

[32] L'analisi delle attività delle mafie storiche testimonia, infatti, un fitto reticolo di rapporti ed alleanze (di tipo commerciale e strategico) tra le diverse organizzazioni criminali, italiane ed estere, dedite a queste specifiche attività.

[33] Nel marzo del 1997, sono scomparse, dagli arsenali delle forze armate e di polizia, decine di migliaia i Kalashnikov, pistole, bombe a mano granate, bazooka ed altri armamenti. L'esplosione della rivolta antigovernativa ha avuto il suo epicentro a Valona, ma

Anche in questo caso il nostro Paese si è trovato ad essere il principale crocevia dei traffici internazionali di armi organizzati da criminali albanesi e montenegrini attraverso le rotte dei contrabbandieri pugliesi.

Molte armi vengono utilizzate in Italia dalle organizzazioni criminali albanesi per assicurarsi con la violenza il controllo di alcuni specifici settori illeciti, ma, certamente, anche le organizzazioni italiane hanno usufruito dei servigi di questi nuovi trafficanti di armi.

Non vi sono dati certi sui canali di approvvigionamento utilizzati; fonti delle forze dell'ordine indicherebbero che il trasporto avviene attraverso le stesse rotte degli stupefacenti e dei clandestini nei cui bagagli verrebbero celate le armi smontate.

Lo smistamento sul territorio nazionale è assicurato dai referenti delle organizzazioni criminali albanesi e, dai dati concernenti i sequestri ed i rinvenimenti, le regioni più interessate sono quelle ove è più elevata la densità criminale di soggetti provenienti dall'area geografica di importazione del materiale.

Dalla documentazione acquisita sul tema della criminalità mafiosa russa, emerge un dato preoccupante relativamente all'asserito coinvolgimento dei gruppi terroristici nei traffici internazionali di droga e armi.

La «mafjia russa», come risaputo, ha la disponibilità di accesso ai depositi ed agli arsenali militari *ex* sovietici e le organizzazioni terroristiche insistenti sugli Stati caucasici e balcanici, separatiste ed eversive, provvederebbero ad effettuare i trasporti degli stupefacenti in cambio di armi e materiale bellico. Il fenomeno non può non preoccupare poiché i terroristi militanti europei, e fra questi anche quelli italiani, frequentano campi militari di addestramento, situati nelle zone di produzione o di transito dell'oppio e delle altre sostanze stupefacenti, e vengono quindi in contatto con trafficanti del luogo.

La comunanza ideologica e di intenti, esistente tra i diversi gruppi terroristici, è un elemento di coesione che facilita la costituzione di nuove organizzazioni criminali miste ed eterogenee, di sicura impermeabilità e pericolosità, che disporrebbero di riferimenti certi in tutti gli Stati degli adepti al sodalizio.

Stabilire se in atto sussistano elementi che possano confermare l'esistenza di questi rapporti tra la criminalità organizzata e quella eversiva, scenario che apporterebbe ulteriori difficoltà all'attività di contrasto, è un'altra meta che la Commissione intende raggiungere nel periodo futuro.

---

si è estesa ben presto a tutto il resto del sud e, successivamente, anche al nord, e con essa sono aumentate le sottrazioni di armamenti dai depositi militari. Le armi in essi contenuti hanno fortemente alimentato i circuiti illegali, facendo crollare i prezzi di acquisto. Parte di queste armi è stata utilizzata nelle continue sommosse di quel periodo, ma moltissime altre sono finite nel *tourbillon* degli affari illeciti che i delinquenti albanesi hanno cominciato ad intessere da tempo con le criminalità transfrontaliere.

1.6 Considerazioni finali

Dagli elementi raccolti emerge un quadro preoccupante che non può non essere attentamente valutato dalla Commissione in sede di programmazione dei lavori futuri [34].

Tutti gli indicatori disponibili fanno ritenere che, a livello nazionale, la domanda di sostanze psicotrope e psicoattive si stia orientando verso qualità e tipologie compatibili con la vita sociale e con segmenti di popolazione sempre più ampi.

La Commissione dovrà procedere ad una analisi che sia comprensiva dell'esame del profilo delle caratteristiche dell'offerta e della domanda, nonché delle dinamiche di scambio illecito, al fine di connotare il fenomeno droga in termini di invasività del connettivo sociale [35], di evoluzione dei flussi di approvvigionamento, di incidenza sulle variabili chiave, suscettibili di ingenerare effettive modificazioni di tendenza, di mercato e di contrasto.

È necessario coinvolgere progressivamente le risorse dei singoli Stati indirizzandole su obiettivi che favoriscano le transazioni info-operative per il raggiungimento di una complessiva e strategica visione del problema droga, verso il quale il legislatore italiano, pienamente consapevole della

---

[34] La percentuale delle persone assoggettate a provvedimento restrittivo della libertà personale, per reati concernenti le sostanze stupefacenti, è pari a circa il 72 per cento del totale di quelle segnalate all'A.G. che comprende il 69,09 per cento di italiani ed il 30,91 per cento di stranieri, che comprendono marocchini, tunisini ed albanesi, rispettivamente col 31 per cento, il 13,9 per cento e l'11,7 per cento.

[35] Casistica dei reati comuni collegati al fenomeno droga, riferita a ciascuna regione d'Italia. L'analisi del dato evidenzia che le regioni Puglia, Lombardia e Piemonte sono quelle maggiormente interessate dal fenomeno droga-crimine. Ivi, nel corso dell'anno 2001, sono stati censiti 1.539 reati connessi al fenomeno droga con una percentuale del 43 per cento sul totale nazionale dei reati comuni. Le suddette regioni, unitamente alla Sicilia, Campania, Liguria, Toscana e Lazio, rappresentano il 66 per cento del dato complessivo nazionale. In particolare è emerso quanto segue:

– in Puglia sono stati registrati 595 reati. Tra questi si evidenziano quelli di associazione mafiosa (290 casi), di tentato omicidio (68 casi), di violazione alla legge sulle armi (51 casi), di furto (33 casi), estorsione (16 casi), rapina (7 casi).

– in Lombardia i reati registrati sono stati 543. Ricorrono maggiormente i furti (127 casi), commessi in prevalenza da tossicodipendenti, le rapine (103 casi), le associazioni a delinquere (48 casi), le violazioni alla legge sulle armi (46 casi).

– in Piemonte su un totale di 401 reati correlati, figurano al primo posto quelli per furto commessi da tossicodipendenti (111 casi). Altri reati riscontrati sono: la violazione alla legge sulle armi (54 casi) e le rapine (23 casi), l'associazione per delinquere (9 casi) l'omicidio (6 casi).

– in Sicilia i reati correlati a quelli di droga sono stati complessivamente 295. Quelli più diffusi sono stati l'associazione per delinquere di stampo mafioso (95 casi), l'associazione per delinquere (49 casi), le violazioni alla legge in materia di armi (37 casi).

– in Campania su 292 reati strumentali censiti, 60 hanno riguardato l'associazione mafiosa e 33 l'associazione semplice. Altri reati numericamente significativi sono stati quelli di violazione della legge sulle armi (41 casi), furto (36 denunce), rapina (24 casi) ed estorsione (23 casi).

– in Liguria i reati sono stati 259. Le violazioni più ricorrenti sono state il reato di furto (57 casi), la violazione alla legge sulle armi (46 casi) e l'associazione mafiosa (8 casi).

pericolosità della questione, ha agito con tempestività provvedendo all'emanazione del Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. n. 309 del 1990, nel quale sono contemplati due istituti giuridici, cc.dd. «Acquisto simulato» e «Consegna controllata», che hanno rivoluzionato ed affinato le tecniche investigative.

In uno scenario operativo particolarmente complesso, dove i narcotrafficanti sono sempre più capaci di dissimulare le proprie condotte illecite, è necessario mantenere efficienti ed efficaci gli strumenti operativi e rientrerà, pertanto, nei compiti della Commissione mantenere elevato l'indice di attenzione affinché gli stessi siano costantemente adeguati alle mutanti esigenze.

2. Racket e usura

Una lettura attenta delle varie sezioni in cui si articola la relazione della Commissione renderà evidente la presenza costante del fenomeno dell'usura e del racket, in riferimento alle attività illegali delle mafie autoctone e delle varie presenze di criminalità organizzata di natura transnazionale che operano nel territorio italiano.

Nel prosieguo, verrà ampliamente esplicitata la fenomenologia e la mappatura territoriale dei fenomeni correlati a tali ipotesi delittuose: la matrice anche transnazionale di fattispecie similari è emersa, per ultimo, con chiarezza nell'audizione del Prefetto Gennaro MONACO, Commissario Straordinario del Governo per il racket e l'usura, innanzi al V Comitato di questa Commissione in data 13 febbraio 2003.

In tale occasione, il Pref. MONACO ha potuto evidenziare fenomeni estorsivi nelle comunità cinesi [36] di Firenze, della Lombardia e della zona dell'Esquilino in Roma, realizzate anche attraverso la commissione di sequestri di persona [37].

---

[36] Analoghe indicazioni erano state fornite dal Prefetto Monaco anche riguardo alla criminalità organizzata russa ai danni di connazionali in Italia, così come riguardo all'esazione del «*pizzo*» in Germania, ai danni di esercizi commerciali italiani da parte di elementi riferibili a locali articolazioni della 'ndrangheta calabrese.

[37] Il 10 agosto del 2000, a Roma, una banda di cinque cinesi tentò il sequestro di un bambino cinese di un anno: il rapimento venne sventato dai Carabinieri. Nel febbraio del 2002, venne ritrovato a Capocotta il cadavere di una donna cinese, Xiao Zhu Wu, violentata e sepolta viva. Il 28 maggio 2002, a Roma, nella zona di Piazza Vittorio all'Esquilino, due cinesi, padre e figlio, sono stati aggrediti a coltellate da connazionali nella loro stessa casa. Il 17 dicembre 2002, tre ragazze cinesi, appena arrivate a Roma, vengono sequestrate in un ristorante all'Esquilino. Il 2 marzo 2003, a Bologna, quattro cinesi vengono temporaneamente sequestrati da una banda di rapinatori. Il 15 marzo 2003, ad Acilia (RM), viene sequestrato il piccolo Xu Jia Xiong, di cinque anni, con la richiesta di un riscatto di 100.000 Euro: due giorni dopo, il bambino viene liberato dai Carabinieri in un covo alla periferia di Napoli, con l'arresto di sette cinesi che avevano gestito il sequestro. Il 25 giugno 2003, una parrucchiera cinese è stata aggredita e rapinata a Raggio Emilia. Anche il duplice efferato omicidio, avvenuto il 4 luglio 2003, a Reggio Emilia, in uno scontro tra bande cinesi, si è svolto nel contesto di una rapina anomala, i cui retroscena devono essere pienamente scandagliati.

Nella stessa audizione sono state ricordate anche le attività estorsive condotte da una banda di albanesi in Campania, per supportare, dall'esterno, la regia del controllo camorristico di taluni appalti.

Si è già detto, con puntuale riferimento all'esito di indagini svolte, sul meccanismo usurario, che sottende la restituzione del debito contratto dalle giovani prostitute nigeriane con le c.d. *Madam*.

Lasciando da parte il lato transnazionale del fenomeno, occorre dire che esso costituisce un importantissimo fattore di allarme sociale, attesa la diretta ed immediata influenza sul tessuto sociale ed economico italiano.

2.1 Il fenomeno dell'usura e la tipologia delle vittime

Per quanto si sia tentato di svolgere analisi sul fenomeno dell'usura, la natura stessa del reato rende non sempre agevole riassumere il circuito usurario con adeguata chiarezza: si può affermare che il settore dei prestiti usurari si inserisce in modo certamente significativo nel mercato del credito, interessando con i suoi effetti una estesa fascia di destinatari.

Questo gruppo sociale delle vittime dell'usura ha, come caratteristica di fondo, la mancanza dei requisiti richiesti dall'esigente sistema creditizio vigente per accedere alle fonti classiche e normali di finanziamento.

Sarebbe difficile tentare una casistica, anche se, normalmente, trattasi di soggetti, che:

– sono privi delle normali garanzie reali e personali richieste dagli istituti di credito o dalle finanziarie abilitate;

– sono titolari di attività economiche, che presentano troppo elevate esposizioni debitorie o non riuniscono i voluti criteri di affidabilità;

– hanno esaurito le possibilità di credito del circuito reale, in relazione alla loro solvibilità;

– sono protestati;

– si trovano nell'urgente bisogno di ottenere liquidità, in tempi incompatibili con le procedure istruttorie del circuito legale;

– non possiedono i requisiti minimi per l'accesso al credito;

– sono già assoggettati al circuito criminale, in quanto vittime di estorsione o praticanti il gioco d'azzardo.

In tutti questi casi, le esigenze economiche descritte trovano una risposta immediata nel circuito finanziario illegale dell'usura, la cui caratteristica fondamentale è costituita dall'estrema versatilità e flessibilità tanto da assicurare l'erogazione del credito a persone ritenute del tutto inaffidabili dal settore finanziario legale.

Peraltro, rimane, invece, evidente che l'usuraio diviene un ottimo e stimato cliente del circuito finanziario legale, a fronte dell'elevata redditività del suo illecito operare: non è neppure escludibile che gli investimenti usurari vengano, per tale via, finanziati in modo legale, senza che si manifestino sospetti di sorta sulle operazioni svolte.

La crescita del fenomeno non è solamente collegabile alle ragioni di ordine economico, cui si è accennato in precedenza: si ha, infatti, motivo

di ritenere che l'aumento dell'usura sia, invece, collegato con l'ingresso nel settore della criminalità organizzata, in specie di quella classica di stampo mafioso, nelle regioni a più alto rischio.

Il patrimonio conoscitivo storico della Commissione ed i dati acquisiti nelle sue più recenti audizioni permettono di sostenere che l'usura rappresenta:

– un ottimo sistema per sostenere le attività di riciclaggio di proventi illeciti;

– una tecnica di controllo criminale del territorio, attraverso il progressivo condizionamento delle attività economiche;

– un mezzo per ottenere, alcune volte inesorabilmente, l'acquisizione di attività commerciali ed imprenditoriali, ritenute strategiche per finalità successive [38]. In questo caso, l'usura può essere un aspetto prodromico ad attività estorsive, innescando così un ciclo perverso che conduce inevitabilmente alla fattuale alienazione dell'impresa al circuito criminale, pur alle volte mantenendosi, a fini di mimetizzazione contro eventuali attività investigative, una direzione legale di facciata del vecchio proprietario.

Dinamiche similari sono state poste in essere anche attraverso l'uso di società finanziarie collegate alla criminalità organizzata: dopo aver individuato aziende in difficoltà ed aver praticato l'erogazione di prestiti, anche a tassi inferiori a quelli bancari, tali finanziarie riuscivano ad ottenere l'acquisto di quote azionarie dell'attività imprenditoriale in oggetto, sino a poterla controllare.

Sono anche diffusi casi nei quali l'impresa attenzionata viene sottoposta ad una azione di pesante estorsione continuata, sino a costringerla a ricorrere ai prestiti usurari, attraverso i quali se ne raggiunge infine il totale controllo.

2.2 Il contesto normativo

Poiché l'art. 629 c.p. (*estorsione*) non presenta particolari difficoltà interpretative, si dedicherà più ampia analisi al contesto dell'usura.

Abbiamo già puntualizzato che l'usura non rappresenta solo un mero strumento primario di riscossione di interessi abnormi sul prestito, ma anche un potente valore strumentale alle attività di riciclaggio e di controllo economico e territoriale delle varie forma di criminalità organizzata.

Il legislatore, sollecitato da questa consapevolezza, è intervenuto con la legge n. 108 del 1996 a porre in essere una profonda revisione dei profili sostanziali e procedurali del reato e anche degli aspetti civilistici [39] e

---

[38] Vedi la nascita dell'impresa camorrista, come descritto nella parte sull'inquinamento degli appalti da parte delle forme criminali organizzate. Analoghe vicende sono state acclarate anche nell'area pugliese.

[39] Riduzione degli interessi usurari a tasso zero e non più al valore legale.

previdenziali, con misure a favore delle vittime reali e potenziali dell'usura.

La formulazione dell'attuale art. 644 c.p.[40] – che ha abolito la preesistente distinzione tra usura propria ed impropria – prevede la predeterminazione di una soglia legale, oltre la quale gli interessi sono sempre da ritenersi usurari. Il reato si manifesta tutte le volte che, in un rapporto a prestazioni corrispettive, la controprestazione superi tale soglia, effettuando così un'opera di notevole compressione dell'ambito di discrezionalità valutativa del giudice.

Questo limite è determinato aumentando della metà il *tasso effettivo globale medio* degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari abilitati, rilevati trimestralmente dal Ministero del Tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi.

Il legislatore volendo favorire il sistema bancario, ha introdotto una norma nella quale si stabilisce che «si intendono usurari gli interessi che superano il limite stabilito dalla legge nel momento in cui sono promessi o comunque convenuti, indipendentemente dal momento del loro pagamento». Questo significa che se, a causa delle oscillazione del tasso d'interesse, un contratto sia divenuto oggettivamente usurario successivamente alla stipula, non si configura il reato di usura, ma solo l'obbligo di ridurre il tasso applicato per le rate a venire.

In precedenza, la norma richiedeva lo *stato di bisogno* della vittima, quale presupposto oggettivo del reato e una condotta qualificata nel voler approfittare delle condizioni della controparte con l'imposizione di interessi abnormi: nell'attuale formulazione, non necessita il dolo di conseguire vantaggi usurari, con la consapevolezza di approfittare dello stato di bisogno della vittima, fatto che è solo una circostanza aggravante, ma *unicamente* la cosciente volontà di superare il tasso predeterminato per legge.

Il terzo comma del 644 c.p. considera usurari gli interessi, anche se inferiori al limite legale previsto, che «avuto riguardo alle concrete modalità del fatto o al tasso medio praticato per operazioni similari, risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o altra utilità [...] quando chi li ha dati o promessi si trova in condizione di difficoltà economica o finanziaria»: si intende, infatti, evitare, che si manifesti un'area di forte impunità, con l'attestazione degli interessi usurari a un livello di pochissimo inferiore a quello legale rispetto ad una utenza debole. La consapevolezza dell'agente, in merito alle caratteristiche dello stato soggettivo di difficoltà della vittima, fa parte integrante del dolo della specifica fattispecie.

---

[40] «Chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 643, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da lire sei milioni a lire trenta milioni». Il termine utilità risponde alle esigenze di ampliare l'operatività della norma, non confinandola solamente all'ambito delle prestazioni finanziarie.

Interessante appare il parametro di valutazione, che configura quali usurarie le prestazioni trattate dal terzo comma: la sproporzione consiste in una forbice di interessi, tra il tasso medio corrente di operazioni analoghe e il tasso effettivo globale medio della categoria, aumentato della metà.

Il comma 5 dell'art. 644 c.p. prevede specifiche aggravanti ad effetto speciale, connesse a:

– l'attività dell'autore, se esso ha agito con particolare conoscenza dell'usurato, dovuta ad un rapporto di clientela, nell'esercizio di un'attività bancaria o di intermediazione finanziaria;

– la pericolosità sociale dell'autore, se sottoposto, con provvedimento definitivo, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale e fino a tre anni dopo la cessata esecuzione della misura predetta;

– la qualità della vittima, se svolge un'attività imprenditoriale, professionale o artigianale;

– lo stato di bisogno della vittima, come si è detto in precedenza;

– particolari richieste dell'autore, in merito alla richiesta in garanzia del credito di partecipazioni o quote societarie o aziendali o proprietà immobiliari. Il Legislatore ha inteso impedire l'uso strumentale dell'usura da parte della criminalità organizzata per ottenere il controllo economico di realtà imprenditoriali. Poiché si assiste raramente, nella pratica, alla costituzione di garanzie reali, come previsto dal Codice Civile, e si hanno invece *alienazioni simulate di beni* ai fini della garanzia, l'aggravante si deve applicare in tutti e due i casi.

Ogni contratto posto in essere per raggiungere scopi vietati dalla legge è nullo.

Le condizioni di nullità dei contratti sono indicate da specifiche norme legislative ma l'art. 1418 del codice civile traccia un principio generale, che è rivolto a prevedere e disciplinare proprio quei casi in cui, alla violazione dei precetti imperativi, non si accompagna una specifica previsione di nullità.

Il rapporto usuraio, in sé, è contrario alla legge. Questo «*contratto*» non si qualifica soltanto con il pagamento d'interessi sproporzionati, ma mira all'acquisizione di tutte le proprietà di beni mobili ed immobili.

Una volta dimostrato il rapporto usuraio, i contratti ad esso collegati e conseguenti sono annullabili attraverso le relative azioni. Indipendentemente da quanto dichiarato, il contratto principale è nullo, essendo l'accordo illecito nella causa e nell'oggetto.

L'azione per far dichiarare la nullità non è soggetta a prescrizione.

La legge vieta il *patto commissorio*: infatti, nel rapporto usuraio, oltre alla dazione di denaro, c'è la perdita di tutti i beni immobili della vittima. Quando il circolo vizioso dei pagamenti non è più sostenibile, l'usuraio pretende di garantire il debito, attraverso la sottoscrizione di scritture private di vendita di immobili.

La tipologia è quella del contratto simulato, un contratto in cui le parti hanno voluto un effetto diverso da quello apparente.

Infatti, l'atto di cessione dell'immobile è posto in essere a garanzia del pagamento del debito: la legge stabilisce esplicitamente la nullità del patto col quale si conviene che, in mancanza del pagamento del credito nel termine fissato, la proprietà della cosa ipotecata o data in pegno passi al creditore.

Il divieto del *patto commissorio* si estende a qualsiasi negozio impiegato per conseguire il risultato concreto vietato dall'ordinamento.

La nullità di tale contratto discende e concorre con l'altro elemento di nullità e cioè del contratto posto in essere in frode alla legge.

Una particolare attenzione deve essere rivolta a talune tipologie di contratto, che meglio si prestano ad un uso strumentale usurario ed a mimetizzare comportamenti illeciti.

Il contratto di *SALE AND LEASE BACK*, ad esempio, è un particolare contratto di *leasing*. Nella sua struttura socialmente tipica, è un contratto mediante il quale un'impresa o un lavoratore autonomo vende un proprio bene di natura strumentale ad un imprenditore finanziario. Quest'ultimo, acquistandone la proprietà, lo concede contestualmente in *leasing* all'alienante, che corrisponde un canone per l'utilizzazione del bene e si riserva la facoltà, alla scadenza fissata, di riacquistare la proprietà, esercitando un diritto d'opzione per un prezzo predeterminato. Il contratto di *SALE AND LEASE BACK* è considerato dalla giurisprudenza lecito. Poiché è evidente come esso sia uno strumento contrattuale, attraverso cui è estremamente facile aggirare il divieto di patto commissorio, spetta al giudice il compito di valutare tutti gli elementi del contratto, al fine di considerare se veramente esso sia valido e se i contraenti si siano mantenuti nei limiti del lecito o se, invece, si tenti di attuare un patto commissorio dissimulato.

Laddove si riscontrino alterazioni dello schema negoziale socialmente tipico, tali da denunciare che l'operazione non tende al perseguimento dell'assetto di interessi propri del *Sale and Lease back* ma che scopo effettivo è piuttosto quello di dotare il venditore di una provvista finanziaria assistita da garanzia reale, la vendita con locazione finanziaria di ritorno è nulla per violazione del divieto di patto commissorio.

Nell'usura sostenuta dalla criminalità organizzata, emerge la particolare figura del *procacciatore.*

Il procacciatore è un soggetto che recluta nuovi *clienti* per l'usuraio, ricevendo una percentuale sul cliente procacciato. Spesso è egli stesso una vittima di usura e trova clienti per ottenere dilazioni di pagamento o riduzioni del debito. In alcuni casi, questo soggetto non si limita a cercare nuove vittime ma diventa egli stesso usuraio, praticando il prestito a *strozzo* per pagare i propri debiti. Normalmente questo avviene quando l'usura è praticata da bande criminali organizzate ma non è infrequente anche nel caso di singoli usurai.

Il profilo di questa figura è estremamente variabile: il procacciatore può essere un amico fidato, una persona di famiglia, un conoscente particolarmente rispettato nel suo ambiente. In moltissimi casi, opera da procacciatore la vittima di usura nei confronti degli stessi familiari e amici, coinvolgendoli nel vortice dei prestiti, dando denaro o offrendo garanzie.

Un particolare tipo di procacciatore è il funzionario di banca infedele. Questo tipo di procacciatore è particolarmente subdolo. In alcuni casi si «limita» ad indicare alla vittima *l'amico* o la *finanziaria*, a cui rivolgersi; in altri casi determina dolosamente le condizioni di difficoltà della vittima, negando un prestito ingiustificatamente o chiedendo, senza una particolare ragione, il rientro immediato dallo scoperto.

La Cassazione ha confermato l'istantaneità del reato di usura, che si perfeziona con la pattuizione degli interessi, ma ha anche rilevato che, al momento della riscossione effettiva delle rate, la condotta assume la natura di reato permanente, il che è importante per valutare le possibilità dell'arresto.

Per quanto riguarda gli aspetti processuali, si ha la possibilità di utilizzare gli strumenti investigativi delle intercettazioni telefoniche ed ambientali e sono previsti più ampi poteri di confisca e di sequestro.

Per ottenere rilevanti elementi probatori ovvero l'individuazione e la cattura dei responsabili del reato, è consentito il ritardo nell'esecuzione di provvedimenti restrittivi, anche d'iniziativa della P.G., purché con avviso immediato al Pubblico Ministero[41].

Per quanto riguarda l'aspetto civile, deve essere segnalata la totale nullità degli interessi usurari; per cui, messo in luce il reato, non si devono interessi di alcun tipo sul credito ricevuto.

Diversa è la situazione di contratti stipulati in epoca anteriore alla prima rilevazione dei tassi effettivi globali medi, con cui sono stati convenuti interessi ad un tasso che, durante l'esecuzione del rapporto, divenga superiore a quello di soglia. In questo caso la disciplina sull'usura introdotta dalla legge n.108 del 1996 si applica anche ai contratti stipulati anteriormente alla sua entrata in vigore, ma ancora produttivi di effetti, rispetto ai quali opera nel senso che il tasso convenuto deve intendersi automaticamente sostituito con quello di soglia.

È importante segnalare che la disciplina sull'usura, introdotta dalla legge n. 108 del 1996, si applica non soltanto agli interessi convenzionali ma anche agli interessi moratori.

Quali strumenti di solidarietà dello Stato con le vittime dell'usura, sono stati istituiti[42] il *Fondo di Solidarietà con le vittime dell'usura* (presso il Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura)[43] e il *Fondo per*

---

[41] Art. 10 della legge n. 172 del 1992.

[42] Legge n. 108 del 1996.

[43] Art. 14 legge n. 108 del 1996, per erogare mutui a tasso zero a vittime dell'usura che esercitano attività economica o professionale. L'erogazione è correlata al contributo processuale che le vittime danno all'individuazione degli autori del reato. La domanda deve essere presentata al Fondo nei sei mesi successivi all'inizio delle indagini e deve essere corredata da un piano di investimento finalizzato al reinserimento della vittima nell'economia legale: è fatto assoluto divieto di usare le somme ricevute per ulteriori pagamenti all'usuraio. Lo stanziamento del Fondo è a carico del bilancio dello Stato e trae sostentamenti da beni confiscati a responsabili del delitto di usura e da donazioni.

la prevenzione del fenomeno dell'usura (presso il Ministero del Tesoro)[44].

I *Confidi* sono stati istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali, dagli ordini professionali, dalle fondazioni ed associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Le fondazioni e le associazioni prestano garanzie alle banche ed agli intermediari finanziari al fine di favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che, pur essendo meritevoli in base ai criteri fissati dal Ministero e dai relativi statuti, incontrano difficoltà di accesso al credito.

I criteri generali sono i seguenti: effettivo stato di bisogno del richiedente, stato di difficoltà che ha determinato l'indebitamento, effettiva capacità di rimborso del prestito in base al reddito o alla situazione patrimoniale.

Per presentare la domanda di accesso a tali fondi, è necessario consultare le relative organizzazioni, che hanno un proprio regolamento per le modalità di presentazione delle domande.

Coloro che si trovano a *rischio usura* e, nello stesso tempo, sono in possesso dei requisiti sopra descritti, possono rivolgersi alle organizzazioni che gestiscono tali fondi. Queste organizzazioni istruiranno la domanda e, qualora la ritengano meritevole, invieranno una lettera alla banca convenzionata per l'erogazione di un mutuo a tasso agevolato.

Il pesante limite di questo strumento sta nel fatto che le banche mantengono un potere discrezionale nella concessione di tali prestiti, inficiando molto spesso l'opera meritoria delle associazioni.

Un sostanziale, unificante cambiamento organizzativo è stato introdotto dalla legge n. 44 del 1999, recante «*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*», che all'art. 19 prevede il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

Il Comitato, composto secondo le modalità stabilite dall'art. 19 della legge e costituito con decreto del Ministro dell'Interno, è presieduto e convocato dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, con le modalità stabilite dallo stesso Comitato.

Le deliberazioni del Comitato sono assunte con la maggioranza assoluta dei componenti aventi diritto al voto.

Oltre i compiti previsti dai successivi articoli il Comitato approva, entro il 31 gennaio di ciascun anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente con particolare riferimento alle domande non definite, indicandone i motivi, e alle principali questioni interpretative ed applicative delle disposizioni normative concernenti la concessione della elargi-

---

[44] Art. 15 della legge anzidetta, per erogare contributi a favore di associazioni o fondazioni riconosciute per la prevenzione dell'usura e per erogare speciali fondi, detti Confidi, istituiti da associazioni di imprenditori. Lo scopo è quello di garantire mutui ad elevato rischio finanziario per favorire l'accesso al credito di persone che sono potenziali prede del mercato illegale.

zione o del mutuo comprensiva di eventuali proposte di modifica delle stesse. La relazione viene trasmessa dal Commissario al Ministro dell'Interno, unitamente alla relazione sulla gestione del fondo.

I compiti di assistenza tecnica e supporto del Comitato, nonché di gestione del rapporto con la CONSAP di cui all'art. 21, comma 1, lettera d), della legge sono attribuiti ad un Ufficio della Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno.

I fondi di cui all'art. 18, comma 1, della legge e di cui all'art. 14, comma 1, della legge n. 108 del 1996, sono unificati in un fondo denominato *Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*, costituito presso il Ministero dell'Interno.

Le somme che alimentano il *Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive,* ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge, e quelle che alimentano il *Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura* ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge n. 108 del 1996, confluiscono nel fondo unico di cui sopra.

Le predette somme sono messe a disposizione della CONSAP [45], con decreto del Ministro dell'Interno. La concessione ha la durata di tre anni ed è rinnovata, alla scadenza, per un eguale periodo con le stesse modalità [46].

Il Commissario predispone un programma di informazione sui danni sociali provocati dai fenomeni dell'estorsione e dell'usura e sulla gravità dei loro riflessi sull'economia, programma finalizzato a promuovere la massima conoscenza delle misure di sostegno e di assistenza, previste dalla normativa vigente, in favore delle vittime dei relativi reati.

Le campagne d'informazione possono consistere nella pubblicazione sugli organi di stampa e nella diffusione audiovisiva di messaggi in ambito nazionale e locale, nella realizzazione di materiale informativo da destinare alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, alle organizzazioni rappresentative delle categorie imprenditoriali, commerciali

---

[45] Concessionaria di servizi assicurativi pubblici S.p.a., costituita in base al programma di riordino delle partecipazioni dello Stato approvato ai sensi dell'art. 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

[46] La concessione definisce, tra l'altro, le modalità di esercizio concernenti:

– l'erogazione dell'elargizione, la stipula dei contratti di mutuo, la liquidazione, anche tramite apposite convenzioni con le banche, delle somme concesse a mutuo, la riscossione e il recupero delle relative rate di ammortamento assicurando in ogni caso il rispetto della natura gratuita e delle finalità del mutuo;

– la ripetizione, nei casi di revoca, delle somme erogate nonché l'esercizio del diritto di surroga previsto dall'art. 14, comma 2, secondo periodo, della legge n. 108 del 1996;

– la verifica della documentazione prodotta dall'interessato a norma dell'art. 15, commi 2 e 3, della legge, ai fini della proposta al Comitato delle deliberazioni di revoca o di sospensione, in via cautelare, dei pagamenti dei ratei successivi al primo;

– la previsione dell'ammontare complessivo delle somme da destinare al sostenimento delle spese di gestione ordinaria e per le attività di informazione;

– la presentazione al Commissario del rendiconto annuale, approvato dal consiglio di amministrazione della concessionaria, accompagnato dalla situazione patrimoniale del fondo e da una relazione sulla attività svolta.

ed artigianali e agli ordini professionali, nonché in ogni ulteriore forma di informazione e divulgazione.

Ai fini dell'accertamento dell'ammontare del danno subito, il Prefetto può avvalersi della collaborazione e del supporto di funzionari tecnici di amministrazioni o enti pubblici ovvero, valutatane la necessità d'intesa con il Commissario, di consulenti scelti fra gli iscritti nell'albo dei consulenti tecnici di cui all'art. 13 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.

Il Prefetto, sulla base delle risultanze istruttorie, ivi comprese quelle relative all'accertamento sanitario della Commissione Medica Ospedaliera[47], invia al Comitato, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione o di ricevimento della domanda, un dettagliato rapporto sulla sussistenza dei presupposti e delle condizioni per la concessione dell'elargizione e del mutuo nonché sull'entità del danno subito, comprensivo del parere del Pubblico Ministero, ove espresso. Il Comitato, entro trenta giorni dal ricevimento degli elementi istruttori e del rapporto del Prefetto, delibera sulla domanda di concessione dell'elargizione o del mutuo.

La concessione dell'elargizione e del mutuo è adottata immediatamente dopo la delibera del Comitato, con decreto motivato, dal Commissario, che ne da contestuale comunicazione al Prefetto e, per il tramite di quest'ultimo, all'interessato e al Pubblico Ministero competente.

Il mutuo è concesso tenendo conto delle disponibilità del fondo e dell'ordine cronologico di presentazione delle domande. Il relativo importo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura, per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato.

Gli atti dei procedimenti sono coperti dal segreto d'ufficio, di essi e del loro contenuto è vietata la pubblicazione, dovendo essere custoditi in forme idonee a garantirne la massima riservatezza. Analoghe cautele sono adottate nella fase della trasmissione della documentazione e delle comunicazioni tra gli organi interessati.

2.3 Monitoraggio dei fenomeni sul territorio

La qualità principale dei fenomeni relativi all'estorsione e all'usura è costituita dalla loro forte sommersione, spesso correlata con la ritrosia delle vittime a denunciare i delitti[48].

---

[47] La valutazione della commissione medica ospedaliera non è richiesta in caso di decesso, quando il nesso di causalità risulti di immediata evidenza. La medesima valutazione non è, altresì, richiesta qualora il Prefetto ritenga, sulla base degli elementi istruttori acquisiti, che sia da escludere la natura estorsiva del fatto.

[48] I dati informativi contenuti in questo paragrafo sono, in buona parte, tratti dal documento «*Monitoraggio del fenomeno del pizzo sul territorio*», redatto dal Commissario Straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura» nell'ottobre 2002.

Infatti, in presenza di opportune denunce, la percentuale di successo nell'identificazione dei responsabili dell'usura è nel 100 per cento, mentre, per quanto attiene agli esattori delle pretese estorsive, si aggira sul 90-95 per cento: questi dati dimostrano come la strategia da perseguire per il contrasto di tali fenomeni debba, essenzialmente, puntare all'accrescimento della fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni.

Appare importante, ai fini diagnostici di politica criminale, sostenere l'analisi con una corretta rilevazione statistica dei dati, per disegnare una *griglia informativa*, che consenta di supportare in modo oggettivo le valutazioni successive.

Ad esempio, occorre rilevare che non tutte le estorsioni denunciate appartengono ai circuiti del racket, così come non tutti i procedimenti penali per estorsione, iscritti nei registri delle notizie di reato, derivano da denunce delle vittime, maturando alcuni dalle attività investigative autonome e senza alcun contributo collaborativo delle parti lese.

Esiste, poi, una significativa discrasia tra i dati riferiti all'usura e all'estorsione che vengono elaborati da enti diversi: ad esempio, i dati nazionali forniti dalle forze dell'ordine e i dati ISTAT (Istituto di Statistica) sono molto distanti.

Nello stesso modo, nel 2001, le estorsioni registrate negli Uffici delle Procure (7696) sono circa il doppio di quelle monitorate dalle forze dell'ordine (3732).

L'Ufficio del Commissario antiracket e antiusura ha quindi deciso di individuare due province campione, Latina e Brindisi, ritenute adeguate per spessore demografico, sociale e criminale, onde procedere allo studio dei reati di estorsione consumati e tentati nell'anno 2000, attraverso l'incrocio dei dati delle rispettive Procure e dei corrispondenti Uffici Territoriali di Governo, che concentrano le segnalazioni delle varie forze dell'ordine sul territorio provinciale.

A Latina, la ricerca ha evidenziato che su 114 procedimenti penali per estorsione, 63 erano stati originati da comunicazioni dell'Arma dei Carabinieri, 31 da Uffici della Polizia di Stato, mentre i rimanenti 20 erano stati impiantati con comunicazioni su diversi canali di attivazione (es. stralci di altri procedimenti).

Al contrario, l'elaborazione dei dati in possesso dell'U.T.G., acclarava che la Polizia di Stato avrebbe segnalato solo 17 reati di estorsione, mentre l'Arma dei Carabinieri ne avrebbe comunicati solo 24.

Non esiste una metodologia di disaggregazione di tali dati, che permetta di determinare il numero dei reati denunciati dalle vittime e il numero di quelli perseguiti di ufficio: non è stato quindi possibile estrarre un indice della tendenza alla collaborazione delle vittime di estorsione.

Analogo risultato è stato raggiunto a Brindisi, ove su 115 procedimenti penali (77 originati dall'Arma dei Carabinieri, 30 dagli Uffici della

Polizia di Stato e 8 su diversi canali), solo 40 denunce risultano all'Ufficio Territoriale del Governo[49].

In considerazione di quanto sopra, attesa la non attendibilità dei dati delle forze dell'ordine, l'individuazione degli indicatori dei comportamenti estorsivi nel tessuto sociale è stata articolata su elementi estratti dai registri generali delle notizie di reato, cui è stata sovrapposta la rilevazione di reati connessi (incendi dolosi, attentati dinamitardi, omicidi di criminalità organizzata, ecc.), la cui consistenza poteva concorrere a delineare la reale portata del fenomeno criminale nelle aree territoriali sotto esame.

I diversi dati numerici sono stati poi filtrati alla luce delle valutazioni fornite dalle forze dell'ordine operanti sul territorio e nel quadro generale fornito dalla Direzione Generale della Polizia Criminale, onde *pesare* i fenomeni in relazione alla qualità intrinseca dei diversi territori, ove essi si manifestano.

Gli indicatori utilizzati sono:

– denunce iscritte a Registro Generale Notizie di Reato;
– persone denunciate;
– attentati dinamitardi;
– incendi dolosi;
– omicidi di criminalità organizzata;
– istanze di accesso al Fondo di Solidarietà;
– ultime operazioni di polizia giudiziaria;
– attività informativa svolta presso organi investigativi;
– valutazione del fenomeno da parte della locale Autorità Giudiziaria.

Il monitoraggio dell'usura verrà articolato in una separata ricerca dell'ufficio del Commissario, anche perché taluni indicatori andranno ricercati in contesti molto diversi da quelli della criminalità organizzata, sviluppandosi il fenomeno secondo modelli criminali consolidati nel tempo e del tutto peculiari.

Anche in questo settore, si è immediatamente palesata una pesante discrasia dei dati elaborati da diversi enti pubblici.

In particolare, la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha sempre valutato il fenomeno in re-

---

[49] Il Commissario ha investito la Direzione Centrale della Polizia Criminale presso il Dipartimento di P.S. per gli adempimenti successivi alla rilevazione di tali discrasie e sarà interessante seguire lo sviluppo della vicenda. Il problema delle segnalazioni di reato e delle relative statistiche appare di non poco momento, ai fini di una corretta analisi strategica e anche tattica dei fenomeni: si ha l'impressione che, a causa di molteplici richieste del dato a fini eterogenei e spesso ripetitivi, si manifesti un diffuso fenomeno di oggettiva *perdita* di informazione, nonostante i forti investimenti effettuati negli anni passati in tecnologie telematiche. Le aggregazioni statistiche del documento di monitoraggio, ad esempio, avrebbero potuto essere effettuate in automatico sul database del Sistema di Indagine della Banca Dati Interforze del Dipartimento di P.S., se il tanto decantato sistema di *Decision Support System*, da anni finanziato, fosse attivo e disponibile per l'utenza e non solo sperimentale: è probabile che talune distonie nell'investimento tecnologico pregresso inizino a mostrare, a distanza di anni, i loro amari frutti.

lazione al numero delle persone denunciate e non al numero delle denunce per usura, per cui non si è in grado di definire se le denunce di soggetti diversi si riferiscano effettivamente a fatti usurari distinti, con il rischio di costruire immagini del fenomeno assolutamente non attendibili: per chiarificare la situazione con opportuni esempi, secondo i dati Istat [50] dell'anno 2002, che risultano assolutamente diversi da quelli delle forze dell'ordine, nel Lazio vi sono 132 denunce a fronte di 52 indagati, così come in Lombardia a 86 denunce si contrappongono 34 indagati. In Piemonte risultano 42 denunce e 18 denunciati, mentre in Sicilia si hanno 98 denunce e 68 persone indagate.

Per questa ragione, in analogia con quanto esperito per il *pizzo*, i dati di analisi devono essere prelevati dai registri generali delle notizie di reato, custoditi dalle Procure, anche perché la denuncia produce effetti giuridici solo dal momento in cui il magistrato decide l'iscrizione del fatto a notizia di reato.

Verrà, di seguito, offerta una sintesi dei risultati del duplice monitoraggio, distinti per regione, con la consapevolezza che il monitoraggio dell'usura debba necessariamente avere, in futuro, una formulazione analitica e statistica ben più approfondita.

Abruzzo: la vulnerabilità della Regione è legata all'infiltrazione criminale di organizzazioni pugliesi, campane e laziali. È assente una componente criminogena unitaria e la Regione è area di transito e di pendolarismo criminale. Si palesano fenomeni criminali di usura e di gioco d'azzardo. Gli episodi estorsivi sono in aumento, ma non legati a manifestazioni del racket. Costante il basso numero degli attentati dinamitardi (4 nel 2001) e in diminuzione il numero degli incendi dolosi (135 nel 2001). Nessuna delle istanze ai sensi della legge n. 44 del 1999 ha trovato accoglimento.

Basilicata: i settori illeciti di maggiore interesse sono il traffico di armi e di stupefacenti (in collegamento con la 'Ndrangheta calabrese e con organizzazioni dell'Est europeo, della Turchia e della Colombia), l'usura, le estorsioni e le rapine. I dati, in rapporto alla bassa densità di popolazione, sono alti. Sono in aumento gli attentati dinamitardi (10 nel 2001) e gli incendi dolosi (128 nel 2001, 155 nel 2000 e 67 nel 1999). La provincia di Matera ha superato quella di Potenza nel numero delle estorsioni. Presente e radicata, anche se non in modo omogeneo, la pratica del «*pizzo*». Si ritiene in corso una fase di riorganizzazione dei contesti criminali verso una progressiva crescita di controllo del territorio.

Calabria: tutti gli indicatori sono in aumento per l'anno 2001. La pratica delle estorsioni è più forte a Reggio Calabria, Vibo Valentia e Crotone. Si assiste anche ad una forte diversificazione delle prestazioni richie-

---

[50] Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura. Tali dati non sono ancora consolidati.

ste, tra cui assunzioni fittizie con corresponsioni di contributi previdenziali a carico di criminali. Il basso numero di istanze denota la scarsa fiducia nelle Istituzioni. Il fenomeno del cointeressamento di imprenditori locali nella infiltrazione criminale degli appalti, a fronte di richieste estorsive a grandi aziende, rappresenta un dato di elevato interesse, stante le opportunità di guadagno fornite dagli investimenti economici elargiti per lo sviluppo.

Le relazioni affaristico-criminali sui cantieri della Salerno-Reggio Calabria hanno evidenziato che taluni grandi imprenditori si preoccupano di ritagliare spazi alla 'Ndrangheta, addirittura rimuovendo funzionari scomodi dalle proprie strutture. L'usura viene utilizzata per raggiungere il controllo delle aziende e viene gestita dai *locali*, oppure da singoli autorizzati ad agire per conto di tali strutture criminali: il fenomeno appare più intenso a Catanzaro e a Reggio Calabria.

Campania: la criminalità organizzata è caratterizzata da un elevato indice di frammentazione e di conseguente conflittualità permanente. L'esazione del *pizzo* viene condotta in modo costante e con modalità molto violente, specie a Napoli e a Caserta, pur non essendo trascurabile neppure nelle altre province. A Napoli, si è registrato, nell'aprile 2003, un picco di violenza, legato alle guerre camorristiche per il controllo delle estorsioni ai commercianti nella zona orientale del capoluogo: a seguito di tali eventi, il Ministro dell'Interno ha disposto interventi straordinari per il controllo del territorio[51]. Si assiste a modalità estorsive nella gestione della manodopera clandestina, oltre che all'imposizione del pizzo sulla coltivazione e sulla vendita dei prodotti: tutto il ciclo economico agro-alimentare viene controllato e ogni sua fase genera ricchezza illecita.

Anche nel settore edile avviene il fenomeno del taglieggiamento, così come è noto il meccanismo di crescita delle imprese mafiose e i corrispettivi fenomeni estorsivi nei pubblici appalti. Il meccanismo è così generalizzato ed accettato che gli stessi imprenditori, una volta acquisiti gli appalti, si preoccupano di cercare il riferimento criminale sul territorio per offrire spontaneamente il *pizzo*. L'associazionismo antiracket inizia a dare iniziali, sia pur limitati, segni positivi. L'usura è particolarmente radicata e viene direttamente gestita dai sodalizi criminali di matrice camorristica, costituendo un fenomeno sommerso, che interessa non solo gli imprenditori, ma anche i nuclei familiari.

Emilia Romagna: si rilevano alcune presenze criminali legate alla 'Ndrangheta calabrese, a Cosa Nostra e al clan camorrista dei casalesi. Gli indicatori sono in aumento. Scarse le istanze. L'esazione del pizzo è latente e limitata alle comunità meridionali insediatesi sul territorio. Il fenomeno estorsivo è in espansione su direttrici non tradizionali, quali l'imposizione di videopoker.

---

[51] Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

Friuli Venezia Giulia: la regione si presta ad infiltrazioni di tipo mafioso con diverse finalità delittuose. Il fenomeno del *pizzo* è assente.

Lazio: le organizzazioni criminali autoctone evidenziano una forte flessibilità nel gestire traffici illeciti, in collaborazione con presenze delle mafie classiche e transnazionali. Taluni indicatori sono in diminuzione nel 2001. Numerose istanze *ex lege* n. 44 del 1999 sono state presentate a Roma e in maggioranza respinte. Si registra, come citato in premessa, la penetrazione in Roma, nel quartiere Esquilino, della criminalità cinese.

Nella regione si assiste anche ad un radicamento della criminalità ucraina, con ramificazioni a Rimini, Macerata e Napoli, che, con connivenze con la malavita albanese e locale, accresce lo spessore delle attività illecite, in riferimento alle estorsioni legate al circuito della prostituzione e al taglieggiamento degli autisti ucraini, che hanno avviato una rete spesso sommersa di trasporti di persone e merci in Italia [52]. La pratica dell'usura è uno dei sistemi privilegiati della criminalità romana, che la utilizza anche a fini di riciclaggio: si ricordano le attività delle ormai dissolte grandi bande criminali, quali la Banda della Magliana e la Banda della Marranella. Si hanno tracce sensibili di presenze della criminalità siciliana, calabrese, pugliese e campana. Al confine con la Campania e, in modo speciale, a Fondi, si rilevano più solide proiezioni dei clan camorristici dell'area casalese e domiziana. Sul litorale da Ostia a Pomezia e ad Anzio si assiste al tentativo di imporre il *pizzo* ai commercianti: peraltro, le infiltrazioni criminali sul litorale si estendono non più solo alla parte meridionale della regione ma giungono al nord, sino a Civitavecchia [53]. Anche la forma di imposizione dei videopoker è presente. Nell'area di Latina e di Frosinone, almeno in parte, il *pizzo* è presente, mentre a Rieti e Viterbo non emergono evidenze del fenomeno.

Liguria: si registrano infiltrazioni storiche della 'Ndrangheta calabrese, dedita al traffico di stupefacenti, al gioco d'azzardo, allo sfruttamento della prostituzione, all'infiltrazione negli appalti e, attraverso un fitto *network* di partecipazioni societarie, al controllo di attività legali nel campo edile e nello smaltimento dei rifiuti. A Genova e ad Albalonga sono state registrate presenze criminali di origine nissena. La Camorra campana e la mafia pugliese sono presenti nel porto di Genova, ove esiste un'intensa attività di contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Nella Riviera di Ponente e in Costa Azzurra si registrano flussi di riciclaggio, operato da esponenti della Camorra. Significativo il gioco d'azzardo e la diffusione dei videopoker.

---

[52] Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

[53] Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura. Analoghe acquisizioni sono state raccolte dalla Commissione nell'audizione del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica di Roma, nel maggio 2003.

Gli episodi estorsivi e i correlati indicatori hanno un andamento stabile, in quanto le forme di criminalità organizzata esistenti non hanno puntato al controllo stabile del territorio.

Lombardia: sono presenti tutte le espressioni criminali nazionali e transnazionali, che sembrano aver superato gli schemi competitivi, adottando formule dinamiche di condivisione di specifici interessi illeciti. La Regione offre, dunque, un paradigma di *criminalità integrata*, che appare meritevole di analisi future più approfondite. Si assiste alla primazia della 'Ndrangheta, specialmente nei settori del narcotraffico e dell'infiltrazione negli appalti. Cosa Nostra appare priva dei tradizionali referenti di rango, in atto detenuti, controllando i propri interessi attraverso nuove generazioni criminali e rapporti privilegiati con alleati della 'Ndrangheta. La Camorra e la criminalità pugliese esprimono una vasta gamma di potenzialità criminali, dedicandosi in primo luogo al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e al traffico di droga. L'andamento delle denunce per estorsione ha avuto un picco nel 1999 e poi un declino: le province più colpite sono Milano, Varese, Brescia e Como. Il numero delle istanze ai sensi della legge n. 44 del 1999 è in ascesa, con concentrazione statistica in Milano, seguita da Como. L'esazione del *pizzo* ha connotazioni non strutturate, non esistendo un controllo criminale del territorio: a Pavia il fenomeno segue la via morbida del videopoker.

Marche: la Regione, per la sua posizione geografica tra Emilia Romagna e Puglia, ha progressivamente acquisito un valore strategico per le attività criminali a connotazione transnazionale, quali il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e i traffici di armi e stupefacenti. Si registrano presenze criminali di origine campana, calabrese e pugliese, con fenomeni di pendolarismo criminale di esponenti catanesi e napoletani per la commissione di rapine. Gli attentati dinamitardi ed incendiari agli ospedali in Ancona costituiscono un indice preoccupante di allarme, mentre gli altri indicatori rimangono stabili. Si è rilevata la diffusa imposizione del videopoker, mentre non esiste l'imposizione strutturata del *pizzo*.

Molise: nella zona del litorale della provincia di Campobasso si assiste al fenomeno del «*cavallo di ritorno*» su autovetture e automezzi agricoli. Nella Regione si registra la crescita di aggregati delinquenziali strutturati e dediti all'usura e allo spaccio di stupefacenti. Il consolidamento di sodalizi criminali pugliesi e campani è orientato alla gestione e al transito di grosse partite di tabacchi lavorati esteri e di droga, dirette al nord dell'Italia o verso la Campania. Si registrano anche attività di riciclaggio. Nuclei di nomadi di etnia *Rom* alimentano i circuiti usurari.

Piemonte: nella regione si registra la presenza di sodalizi criminali di origine calabrese, insediatisi nella zona metropolitana di Torino e nel suo

hinterland, così come nel Canavese, in Val di Susa e in Val d'Ossola [54], con radicamento sul territorio e controllo di diversificate attività delittuose, ivi compreso il riciclaggio. La 'Ndrangheta ha orientato i suoi interessi verso obiettivi più qualificati di tipo economico e finanziario, tra cui il traffico di stupefacenti con ampi collegamenti transnazionali e la sistematica infiltrazione negli appalti; da qui le preoccupazioni investigative per le opere delle Olimpiadi 2006. Cosa Nostra [55] è fortemente ridimensionata ed è attiva, con taluni pregiudicati storici, nel settore delle estorsioni, delle rapine e del traffico di stupefacenti. La Camorra e la criminalità pugliese sono presenti, sotto forma di strutture logistiche per l'appoggio ai latitanti e per singole operazioni in materia di traffico di stupefacenti. Va menzionata l'attività criminale di taluni gruppi di nomadi «*sinti*» nelle rapine e nei furti in abitazione. Nell'anno 2000 le estorsioni sono in calo, mentre crescono più del doppio gli attentati; gli incendi dolosi sono stabili nel numero. L'esazione del *pizzo* è un fenomeno presente a Torino, Novara e Verbano, anche se prevalentemente orientata nei confronti di piccoli imprenditori di origine meridionale, ritenuti più inclini all'omertà. Il fenomeno, attesi i riscontri delle istanze presentate ed accolte, deve essere significativamente seguito.

Puglia: come evidenziato in altre sezioni di questa relazione, la polverizzazione dei sodalizi criminali, per effetto della pressione investigativa [56], ha creato vuoti di potere e forti dinamiche conflittuali, sfociate anche in numerosi omicidi. È diffuso il fenomeno dell'usura, gestito direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata, nei confronti sia di imprenditori che di famiglie, mentre l'esazione del *pizzo* si presenta con particolare intensità a Lecce, Bari e Foggia; a Taranto, ove si era registrato un ridimensionamento delle attività estorsive, si è assistito ad un aumento degli attentati di matrice intimidatoria.

Le iniziative associazionistiche antiracket crescono a Brindisi, nel barese e nel Salento, mentre sono assenti a Taranto. Si evidenziano pesanti infiltrazioni criminali nel mercato del lavoro, soprattutto nel controllo del lavoro *nero* nelle campagne, attraverso forme di *caporalato* prodromiche alla infiltrazione criminale in tutte le fasi dei processi produttivi agricoli.

Sardegna: il modello criminale sardo è essenzialmente localistico ed impermeabile a infiltrazioni esogene. Solo nella zona di Quartu Sant'Elena si registra una piccola presenza di Camorra napoletana, che gestisce alcune attività imprenditoriali di basso profilo e sembra sostenere attività criminali nel traffico di droga. Gli episodi estorsivi sono in decremento. Non esistono forme strutturate di *pizzo* e di *cavallo di ritorno,* come si

---

[54] Con un *locale* dedito alle estorsioni sistematiche degli esercenti e per ottenere commesse per prestazioni d'opera e subappalti, oltre al traffico di eroina, cocaina e armi da guerra.

[55] Significativo l'arresto in Alessandria, in data 07.12.2001, del latitante Gaetano D'Antona, affiliato al clan mafioso Fiandaca-Madonia-Emmanuello.

[56] Vedasi l'operazione «Primavera» del febbraio/giugno 2000.

ricava anche dal basso numero di istanze. Gli indicatori relativi agli attentati dinamitardi e agli incendi devono essere analizzati secondo un'ottica diversa dalle altre regioni, essendo spesso utilizzati come strumento di risoluzione delle controversie personali.

Sicilia: nessuna area della Regione è indenne dalla presenza della criminalità organizzata, anche se il fenomeno del *pizzo* ha manifestazioni differenziate tra la Sicilia orientale e quella occidentale, dove tale manifestazione delittuosa si esprime in modo soffocante. Il *pizzo* appare maggiormente radicato a Trapani, Agrigento, Caltanissetta e Palermo: l'esazione, a causa della nota forza intimidatrice del sodalizio mafioso, difficilmente avviene con metodi violenti. Si hanno infiltrazioni mafiose in tutte le fasi dei processi produttivi, per cui l'imprenditore viene vincolato a particolari scelte commerciali, a operare solo in determinati territori e a usare manodopera e mezzi riferibili al circuito criminale: nella provincia di Trapani si costringeva addirittura all'uso dell'acqua di una condotta idrica abusiva.

È noto il *doppio binario* operativo di Cosa Nostra: le famiglie mafiose prelevano dal *pizzo* i cespiti per l'autosussistenza e per la gestione ordinaria delle strutture criminose, mentre l'infiltrazione negli appalti produce rilevanti guadagni da riciclare in attività lecite ed illecite.

L'emersione dal fenomeno è legata non solo alla storica omertà diffusa, ma anche ai fenomeni di contiguità impresa/mafia, ampiamente descritti in altra parte di questa relazione. Si registra, specialmente nella parte orientale dell'isola, la crescita di iniziative antiracket. L'usura viene utilizzata come strumento di controllo capillare delle attività produttive, raggiungendone il possesso anche per via legale onde utilizzarle poi nel processo del riciclaggio come *imprese mafiose.*

Toscana: non esistono sul territorio forme strutturate di *pizzo*. Alcuni casi di estorsione si sono verificati, in passato, nelle province di Pisa e Pistoia, ad opera di presenze criminali camorristiche, calabresi e mafiose. Firenze è, invece, interessata prevalentemente da fenomeni legati alla criminalità comune. Un ruolo autonomo è svolto da consorterie cinesi nelle zone di Prato e Firenze.

Trentino Alto Adige: per quanto la relazione del Commissario sia incline a deporre per una sostanziale immunità della Regione dall'infiltrazione criminale, sono note presenze della 'Ndrangheta, che ha anche acquisto il controllo di diverse attività economiche, quale riciclaggio di proventi del narcotraffico.

Umbria: tutti gli indicatori sembrano indicare un attuale basso rischio di infiltrazione criminale. Esistono, però, un ampio mercato degli stupefacenti e la presenza di soggetti criminali, con anamnesi mafiosa qualificata di origine calabrese e campana, attirati dagli investimenti pubblici del post-terremoto. Il fenomeno del *pizzo* appare inesistente.

Valle d'Aosta: la situazione di confine stimola attività di riciclaggio da parte delle presenze criminali allogene, rappresentate da articolazioni

della 'Ndrangheta. Gli insediamenti della 'Ndrangheta in Piemonte e in Lombardia hanno proiettato interessi verso questa Regione, attratti dal settore immobiliare ed imprenditoriale in crescita. Taluni interessi nell'infiltrazione criminale degli appalti delle Ferrovie dello Stato hanno confermato, sotto il profilo investigativo, la tendenza di cui sopra.

Punto di attenzione rimane il Casinò di Saint Vincent, che vede il coinvolgimento dei *cambisti* in attività di riciclaggio e di usura e il transito di soggetti a rischio, anche criminalmente qualificati. Ulteriori possibilità di infiltrazione sono determinate dagli appalti per le Olimpiadi Invernali del 2006. Si registrano anche presenze di elementi riferibili a Cosa Nostra, che controllano il mercato locale della droga. Pur non esistendo forme strutturate di *pizzo*, è possibile che si verifichino attività sporadiche di racket ad opera di elementi della 'Ndrangheta in danno delle comunità di origine calabrese.

Veneto: sia pure senza radicamento, sono confermate presenze significative dei principali gruppi criminali nazionali e internazionali. A Belluno è stata evidenziata un'attività strutturata di *pizzo*, posta in essere da un'organizzazione salentina ai danni di ditte operanti nel Bellunese [57]. A Padova sono state rilevate due associazioni per delinquere attive nelle estorsioni, nel traffico di stupefacenti e nella commissione di truffe. Da segnalare l'attività di taluni soggetti che hanno operato, nel settore del turismo lagunare, con metodi mafiosi finalizzati ad eliminare la concorrenza e a conseguire consistenti profitti economici, in danno di numerosi vettori turistici locali: peraltro, atteso il livello dei sequestri effettuati, l'area lagunare sembra essere divenuta l'attuale alternativa per il traffico illegale di tabacchi lavorati esteri provenienti dalla Grecia, rispetto ai tradizionali approdi del basso Adriatico.

Appare significativa l'attività di usura, di estorsione e di riciclaggio, evidenziata nell'ambito dei *cambisti* del Casinò Municipale di Venezia.

Gli indicatori sembrerebbero escludere la presenza strutturata del *pizzo* ma forniscono anche taluni iniziali livelli di allarme, da non sottovalutare.

2.4 Analisi dell'ultima relazione semestrale del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

Il Commissario, nel documento, ha esplicitato i risultati conseguiti, suddividendo i propri campi di applicazione, quale Presidente del Comitato di Solidarietà *ex lege* n. 44 del 1999 e in base alle competenze straordinarie ex art. 11 della legge 400 del 1988.

Per quanto riguarda le funzioni ordinarie (*ex lege* n. 44 del 1999), viene evidenziato il primo obiettivo, consistente nella semplificazione ed accelerazione delle procedure di istruttoria. Il 2 novembre 2001, all'atto dell'assunzione dell'incarico da parte del Pref. Monaco, risultavano non

---

[57] Operazione «Doppio Passo» del 17.01.2002

definite 533 istanze, delle quali 95 riferite ad anni compresi tra il 1993 e il 1999: le istanze precedenti all'anno 1999 sono state azzerate, mentre l'intero arretrato è stato abbattuto dell'82 per cento, con un significativo aumento di efficienza.

Le somme erogate nei 18 mesi sono di euro 25.648.326,78, di cui 13.368.740,81 per estorsione e 12.279.858,97 per usura.

Dal confronto con i 18 mesi della precedente gestione si rileva che è stato erogato il 180 per cento in più, con punte del 300 per cento, per quanto riguarda le delibere per usura: nel periodo si sono più che raddoppiate le somme deliberate dall'entrata in vigore della legge.

Alla luce della progressiva esperienza maturata sul campo e sulla base di autorevoli pronunce giurisdizionali, le deliberazioni dell'organo collegiale si sono mosse su nuovi indirizzi interpretativi ed è maturata la necessità di dover rivedere le istanze già esaminate, principalmente allo scopo di assicurare le medesime opportunità alle vittime del racket e a quelle dell'usura.

In particolare, il criterio interpretativo della *estorsione strumentale all'usura*, teso a escludere la risarcibilità dei danni estorsivi, connessi a fatti usurari, è stato ritenuto non rispondente ai principi della norma, in sede di ricorso amministrativo.

Anche la totale esclusione dai benefici della legge degli imprenditori falliti, a seguito di attività estorsive ed usuraie, è stato oggetto di valutazioni di segno opposto da parte dei Giudici delegati al fallimento [58].

Sono state, inoltre, affrontate questioni che inducevano situazioni sperequative tra le vittime, come la mancanza di criteri uniformi nella valutazione dei danni subiti, nella valutazione delle lesioni e nella valutazione della intimidazione ambientale [59]: la revisione di 42 istanze nel 2002 ha prodotto un riscontro positivo nel 77 per cento dei casi, con una erogazione complessiva di euro 2.701.092, 37 per reati di estorsione e euro 1.913.689,53 per reati di usura.

La legge 44/99 non è ancora ben conosciuta, come dimostra la diminuzione del numero di istanze (193) nell'anno 2002: oltre alla capillare campagna di informazione, il Commissario propone la riapertura dei termini del Fondo di Solidarietà.

La relazione, sempre ai fini di semplificazione amministrativa, tratteggia i progressi ottenuti nell'informatizzazione dell'Ufficio, che ha ottenuto risultati di maggiore precisione nella trattazione delle istanze e maggiore velocità nella risposta agli utenti: deve essere sottolineato il fatto che l'intero sistema informatico è stato realizzato senza alcun onere per il Fondo di Solidarietà.

---

[58] La Corte Costituzionale, con sentenza n. 49/2000, ha sancito che la dichiarazione di fallimento non priva il soggetto della capacità imprenditoriale. Il Tribunale Fallimentare di Milano ha dunque stabilito che la somma concessa a mutuo dal Fondo di Solidarietà non è acquisita nella massa fallimentare: con tale somma il fallito potrà intraprendere un'impresa, i cui utili saranno in parte destinati al soddisfacimento dei diritti dei creditori.

[59] Art. 3, comma 2, della legge 44/99.

Il Commissario si è anche impegnato a superare la diversa dipendenza gerarchico-amministrativa dell'Ufficio di Supporto al Comitato di Solidarietà, incardinato nel Dipartimento delle Libertà civili e dell'Immigrazione del Ministero dell'Interno, e dell'Ufficio del Commissario Straordinario, alle dirette dipendenze del medesimo: questa dicotomia formale corrisponde ad un'azione comune dei due Uffici, che svolgono attività interconnesse tanto da richiedere una profonda integrazione degli strumenti informatici a disposizione e, in prospettiva, una, peraltro già richiesta, modifica normativa delle dipendenze.

Il sito Internet è stato potenziato e sono stati implementati i dovuti *links*, all'interno dei siti della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, allo scopo di dirigere automaticamente l'utente che desideri informazioni specifiche sull'argomento.

Il secondo obiettivo consiste nella *diffusione più capillare dell'informazione*, al fine di favorire l'emersione delle fenomenologie criminali del racket e dell'usura.

In tale contesto, sulla base di protocolli d'intesa con le Province di Crotone e Vibo Valentia e con la Camera di Commercio di Catanzaro, sono state perseguite sinergie allo scopo di ottenere, a titolo gratuito, la riproduzione e la distribuzione di materiale informativo, tra cui diecimila pieghevoli, contenenti informazioni essenziali e recapiti utili per chi intenda denunciare delitti di estorsione e di usura.

In particolare, le categorie produttive, il 16 luglio 2002, alla presenza del Ministro dell'Interno, on. Giuseppe Pisanu, del Sottosegretario di Stato, On. Alfredo Mantovano e del Commissario, hanno firmato un documento di intenti, in cui si sono impegnate a diffondere i contenuti delle leggi n. 44 del 1999 e n. 108 del 1996 e del materiale divulgativo di cui sopra, di cui si prevede la stampa di ulteriori ventimila copie.

Dal 27 dicembre 2002 al 9 marzo 2003, nelle stazioni ferroviarie di Napoli, Bologna, Milano e Roma, in isole tecnologiche gestite da una società pubblicitaria, sono stati proiettati, senza oneri, *spot* informativi, replicati anche su maxi schermi nei punti di maggiore transito pedonale: l'utenza di tali servizi informativi è stata stimata in un milione di persone al giorno, che, nel corso delle festività, ha toccato punte di 3.500.000 di utenti giornalieri.

Per quanto attiene le funzioni straordinarie del Commissario (*ex lege* n. 400 del 1988), il primo obiettivo consiste nell'ottimizzazione delle attività di coordinamento delle iniziative e di ogni altra attività svolta nel settore della lotta al racket dalle Amministrazioni dello Stato e da ogni altro ente interessato.

Rimane evidente che la prima fase consiste in un'attività di diagnosi dei fenomeni: per questa ragione, i risultati del citato Monitoraggio sul *pizzo* sono stati presentati ai componenti dell'osservatorio permanente ed è in via di perfezionamento una nuova scheda di rilevamento, con finalità di elaborazione automatica successiva alla compilazione: i primi esiti del nuovo rilevamento saranno disponibili nella primavera del 2004.

La relazione contiene una valutazione sostanzialmente positiva delle attività di contrasto al fenomeno estorsivo; valutazione non astratta ma correlata alla progressiva crescita delle denunce, confermata anche nel 2002, che esprime un costante aumento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni [60].

Una specifica attività di impulso è stata effettuata anche in relazione all'operatività del Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura, *ex* art. 15 della legge n. 108 del 1996, in modo tale da trasferire significative somme dal fondo della legge n. 44 del 1999 a quello di prevenzione.

2.5 Conclusioni

L'analisi dei fenomeni correlati all'usura e al racket deve trovare una migliore qualità nei processi di monitoraggio, attraverso il rapido superamento delle gravi discrasie rilevate tra le elaborazioni di enti pubblici diversi: si deve sottolineare il fatto che un'errata o parziale prospettazione dei relativi scenari fatalmente induce errori nella pianificazione e nell'approntamento delle politiche di contrasto, sia in sede strategica che in sede tattico/esecutiva. Si ritiene che questo punto costituirà un costante motivo di interesse per le verifiche future della Commissione.

Un ulteriore punto consiste nelle valutazioni sull'influsso del settore bancario nella strategia di contrasto all'usura e, per taluni aspetti, al racket.

Scrive il Commissario antiracket e antiusura [61]:

«Ritenere il profitto come unica «missione» della banca, infatti, esprime una condivisibile ed inderogabile necessità di esercitare l'impresa creditizia sulla base di indiscutibili principi economici, che, però, interpretata in senso integralista, rischia di far perdere la funzione propria del risparmio e del credito quali motore dell'economia del territorio, nell'ambito di un circuito che, reso più efficiente, può certamente consentire anche miglioramenti della produttività dell'«impresa bancaria». Tali iniziative non avranno certamente un percorso agevole [...] ma esistono effettivi margini di mediazione che possono condurre a risultati concreti».

Si ritengono dunque estremamente positive le intese con la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana e con taluni istituti di credito, per individuare possibili protocolli di comportamento tali da consentire agevolazioni all'accesso al credito non solo a chi è vittima dell'usura ma anche in una prospettiva più generale e, quindi, radicalmente preventiva: una maggiore facilitazione generalizzata dell'accesso al credito, quale quella tipica di taluni grandi paesi dall'economia vitale, potrebbe, infatti, costituire un sicuro presidio contro le sirene dell'usura, che si contrappone

---

[60] Nel 2000 si sono registrate 6503 denunce, nel 2001 sono cresciute a 7460 e nel 2002 sono arrivate a 8376, con un incremento percentuale del 12 per cento circa.

[61] Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

al sistema legale proprio in virtù di una maggiore flessibilità. In sostanza, un atteggiamento di impresa più audace potrebbe consentite l'instaurazione di un ciclo virtuoso, con ricadute positive non solo per l'indotto economico e la pubblica sicurezza ma anche per gli interessi degli stessi istituti bancari.

Si prospettano, anche, talune necessità di adeguamento legislativo.

L'esperienza ha evidenziato che l'efficacia delle sospensione dei termini, prevista dal comma 4 dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999, concessa a chi ha effettuato istanze, non sempre viene estesa alle procedure concorsuali, in quanto non tutti i tribunali ritengono di dover applicare la sospensione ai procedimenti per fallimento, essendo tale estensione legata al libero convincimento del giudice.

Questa situazione dovrebbe poter essere superata attraverso uno specifico adeguamento normativo, che contenga l'espressa prescrizione della estensione del beneficio anche alle procedure concorsuali, quando lo stato di insolvenza sia connesso alle vicende estorsive e/o usurarie subite e denunciate dal soggetto *de quo*.

L'esperienza dimostra che le posizioni debitorie nei confronti delle imposte, maturate dai soggetti vittime del racket e dell'usura, vengono pesantemente ad aggravarsi nel tempo, per effetto delle sanzioni e del computo degli interessi per ritardo nei pagamenti, anche dopo la presentazione della denuncia: a tal fine, potrebbe essere significativa una modifica normativa, che consentisse dalla data della denuncia il blocco degli interessi e delle sanzioni per ritardato pagamento delle somme dovute allo Stato a qualsiasi titolo.

Si sottolinea la necessità di risolvere, con un diverso assetto normativo, la dicotomia formale, insita nella diversa dipendenza gerarchico-amministrativa dell'Ufficio di Supporto al Comitato di Solidarietà, incardinato nel Dipartimento delle Libertà civili e dell'Immigrazione del Ministero dell'Interno, e dell'Ufficio del Commissario Straordinario, alle dirette dipendenze del medesimo.

Una ulteriore proposta potrebbe consistere nella creazione di una sorta di *corsia preferenziale,* nelle gare di appalto, per gli imprenditori vittime del racket che abbiano fatto denuncia, in modo tale da potenziare la convenienza a fare emergere i fenomeni delittuosi [62].

Si ribadisce che una riapertura dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al fondo di solidarietà, riapertura correlata ad un'opera capillare di informazione, potrebbe certamente accrescere la nascente fiducia nelle Istituzioni e potenziare il circuito virtuoso voluto dalla legge.

I suggerimenti proposti sono condivisi anche dalle associazioni antiracket ed antiusura, incontrate dall'Ufficio di Presidenza integrato con i rappresentanti dei Gruppi in data 12 marzo 2003. L'associazionismo è una risposta forte e coraggiosa al fenomeno estorsivo che mira, per con-

---

[62] Tale proposta ha ricevuto un accordo di massima dai Ministeri delle Infrastrutture e dell'Interno: è però necessario inserirla nell'ambito di un progetto armonico ed equilibrato di riordino della complessa legislazione antiracket e antiusura.

verso, all'isolamento ed alla emarginazione dei soggetti lesi. Lo sviluppo e l'operatività delle associazioni è un dato da apprezzare e valorizzare nella lotta alla mafia. Le istituzioni devono farsi promotrici di tali iniziative che nascono dalla società civile e devono, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze supportarle adeguatamente. Va dato atto che l'associazionismo antiracket ed antiusura riesce a mediare efficacemente tra il necessario meccanismo della denuncia e l'esigenza di non sentirsi esposto alla solitudine che si traduce in sopraffazione e ulteriore abuso. Nel territorio nazionale l'associazionismo antiracket è diffuso, ma incontra spesso difficoltà soprattutto nei piccoli comuni ove si riscontrano talvolta ostilità o marcato disinteresse. Resta, però, fondamentale la spontaneità delle iniziative di volontariato, che debbono di certo essere favorite e sostenute, ma che difficilmente potrebbero realizzare gli obiettivi coraggiosamente perseguiti se eterodirette o variamente condizionate.

Dalle prime iniziative sorte a Capo d'Orlando alla costituzione della F.A.I. e di altre associazioni è stata percorsa molta strada. La Sicilia orientale ed, in particolare, la provincia di Siracusa costituiscono un fiore all'occhiello nel panorama associazionistico nazionale ma anche in altre provincie siciliane e nelle regioni più a rischio, benché in alcuni casi con difficoltà, stanno sorgendo iniziative coraggiose; particolarmente interessante l'associazione sorta a Polistena, che raccoglie le più importanti risorse imprenditoriali del luogo.

Va, poi, sottolineato come le associazioni in parola contribuiscano alla diffusione della cultura della legalità non solo all'interno delle rispettive categorie produttive di provenienza dei consociati, ma anche nella società civile e nella scuola.

3. Immigrazione clandestina

Il fenomeno migratorio ha assunto negli ultimi anni del millennio appena concluso e nei primi di questo nuovo appena iniziato caratteri talmente vasti, addirittura globali, da diventare una delle sfide epocali che tutti i paesi occidentali più sviluppati, compreso il nostro, sono stati e sono, ancora oggi, chiamati ad affrontare. In modo particolare l'Italia, in ragione della sua particolare collocazione geografica che la rende più esposta e dunque più fragile, è stata investita in pieno dal nuovo fenomeno dell'immigrazione, sia quella regolare sia quella clandestina. Contrariamente al passato quando dall'Italia partivano lavoratori in cerca di fortuna con destinazione l'Europa, l'Australia e gli Stati Uniti d'America, oggi nel nostro paese arrivano extracomunitari in cerca di lavoro ai quali si aggiungono quelli che attraversano il nostro paese per raggiungere altri paesi europei.

Il cambiamento, come appare evidente, non poteva essere più profondo e più radicale. Si trova qui, in questo essere un antico paese di emigrati, in questa sedimentata memoria storica collettiva, la radice più profonda di quello spirito di accoglienza e di solidarietà che anima tante associazioni del volontariato cattolico e laico.

L'Italia nel corso del tempo e particolarmente a cavallo tra la fine e l'inizio dei due millenni si è trasformata da paese fornitore di emigrati in paese che accoglie emigrati provenienti da diverse parti del mondo: dall'Europa centro-orientale, da vari paesi asiatici, da numerosi paesi africani e persino latino-americani. Immersa nel Mediterraneo, con le sue interminabili coste l'Italia è diventata il luogo privilegiato di numerosi sbarchi, il crocevia dove convergono direttrici molto significative dei flussi migratori europei. È l'epicentro, il punto di incrocio e di snodo di due direttrici tra le più importanti, quella che dal sud del mondo si dirige verso il nord e quella che dall'est si volge verso l'ovest. Entrambe queste direttrici convergono sulle nostre coste e premono ai nostri valichi di frontiera. L'Italia, oltre che un paese di destinazione, è anche un paese di transito poiché molti degli extracomunitari pensano di poter raggiungere altri stati del centro e del nord Europa attraversando la penisola. Il nostro Paese, per tutte queste ragioni, è in prima linea rappresentando uno dei punti principali di ingresso anche per chi è diretto verso altri paesi europei.

Com'è noto, le ragioni che hanno provocato questi imponenti flussi migratori che hanno investito in pieno l'Europa hanno diverse origini che in questa sede è possibile indicare in questi termini, seppure sinteticamente:

– L'aumento della povertà, il crescente divario socio-economico, la sperequazione nella accumulazione e nella distribuzione delle risorse in varie parti del mondo hanno provocato un inarrestabile bisogno di fuggire da situazioni di estrema miseria e di fame divenute intollerabili e non più sostenibili (i frequenti morti che caratterizzano gli sbarchi su navi carrette e il fatto che nonostante la precarietà e i rischi elevati i viaggi continuino danno il senso della disperazione e della intollerabilità della situazione);

– La fuga dalle guerre che hanno interessato a volte aree geografiche lontane, altre volte, invece, a noi più vicine come quelle che hanno investito l'area balcanica;

– L'emigrazione forzata delle minoranze che sono oppresse nei loro paesi per motivi razziali, religiosi o politici, come ad esempio succede con i curdi in Turchia;

– Il crollo del muro di Berlino e lo sfaldamento dell'URSS che hanno spinto numerosi cittadini dei nuovi stati a tentare le vie classiche dell'emigrazione nella speranza di poter migliorare le proprie condizioni di vita;

– La curva della natalità che è particolarmente squilibrata a livello globale dal momento che ad una forte natalità che caratterizza sempre di più i paesi più poveri corrisponde una denatalità nei paesi più ricchi;

– La richiesta dei paesi più ricchi di poter ricorrere a manodopera da impiegare in lavori dequalificati o addirittura in nero.

Per varie ragioni, anch'esse note, i paesi di destinazione dei flussi migratori hanno posto in essere politiche di contenimento degli immigrati. In molti di questi stati sono cresciute e sono via via diventate particolarmente

robuste delle concezioni che considerano l'immigrato come una minaccia alla sicurezza interna – fenomeno, questo, che è esploso in tutti i paesi europei inducendo effetti di generalizzata insicurezza urbana – e non invece come una risorsa sia sul piano economico che su quello culturale.

Non sempre c'è stata la necessaria distinzione tra immigrazione e criminalità che d'altra parte ha sempre accompagnato tutti i fenomeni migratori in ogni epoca storica. Gli immigrati hanno sicuramente commesso dei reati, ma altrettanto sicuramente si può dire che non tutti gli immigrati siano dei criminali.

Senza voler entrare nel merito delle politiche adottate dai singoli paesi sul terreno del governo dell'immigrazione, è certo che le scelte di contenimento, al di là ovviamente delle intenzioni e degli intendimenti dei proponenti e dei sostenitori, hanno contribuito a far sì che la criminalità organizzata decidesse di investire risorse sempre più ingenti nella gestione illegale dei flussi migratori. Ad un divieto – quello di ingresso regolare oltre un determinato numero – è subito corrisposta la proposta di superare l'ostacolo frapposto. La criminalità organizzata si è posta come un'azienda o, se si vuole, come una società di servizi in grado, se adeguatamente retribuita, di garantire il viaggio per l'Italia o per un altro paese europeo. La criminalità organizzata si è proposta di offrire un servizio, anzi molto di più perché è diventata lo strumento principale, indispensabile, per realizzare un sogno, quello di raggiungere un paese che aveva, agli occhi del migrante, un notevole grado di attrattiva. In tal modo chi offriva questo servizio illegale acquisiva meriti, creava consenso. Non a caso, agli inizi del traffico di esseri umani gli scafisti albanesi offrivano un secondo viaggio completamente gratuito nel caso in cui il migrante fosse stato intercettato dalle autorità di polizia italiane e immediatamente rimpatriato.

In seguito a questa scelta la criminalità organizzata ha subito una profonda trasformazione diventando non più soltanto una criminalità locale, ma assumendo sempre di più i caratteri di organizzazione criminale transnazionale dal momento che, in virtù del servizio offerto, era obbligata a valicare i confini nazionali per attraversare clandestinamente ed illegalmente i confini di un altro stato sovrano e non di rado più di uno stato. Il traffico delle persone risponde a un bisogno elementare, per non dire primordiale, già conosciuto dalla storia italiana ed europea: quello di emigrare, di cercare di migliorare le propria esistenza andando a lavorare fuori e lontano dal proprio paese lasciandosi alle spalle situazioni di disagio o di miseria. Nel traffico delle persone la molla principale è la domanda di emigrazione che è avanzata da chi vuole emigrare e che è soddisfatta dietro compenso da un soggetto criminale che garantisce al richiedente un ingresso per vie illegali in Italia o nel paese di destinazione prescelto dal migrante. Nel particolare comparto del traffico degli esseri umani, il soggetto criminale svolge una funzione assimilabile a quella di una buona agenzia di viaggi, ad un efficiente *tour operator,* che assicura l'arrivo nel posto concordato disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata. È, fondamentalmente, una partita a due:

uno, il migrante, che chiede; l'altro, il criminale, che offre un servizio illegale dietro adeguato compenso; insomma, uno scambio adeguatamente retribuito che avviene su una base illegale.

4. Traffico e tratta degli esseri umani

A queste modalità, col passare del tempo, si è affiancata un'altra attività, quella della tratta degli esseri umani. Le diversità tra traffico e tratta sono notevoli. A differenza del traffico, la tratta è caratterizzata da un impegno più pervasivo del soggetto criminale che sfrutta, utilizzando principalmente lo strumento della violenza, in modo particolare donne e bambini. Nella tratta l'attività del soggetto criminale è molteplice e si esplica in più fasi che così possono essere sintetizzate:

– La prima fase è quella, fondamentale, del reclutamento delle persone attraverso varie modalità: sequestro di persona, rapimento, inganno, indebitamento;

– La seconda fase è quella della gestione delle persone prescelte che inizia dal momento del reclutamento e prosegue fino al completamento di tutte le fasi di attraversamento delle frontiere che, come capita nel caso dei cinesi, possono essere numerose;

– La terza ed ultima fase è quella relativa allo sfruttamento intensivo delle persone trasportate in Italia o nel paese di destinazione.

Il tempo misura un'altra delle diversità che differenziano e distinguono traffico e tratta; mentre nel traffico il rapporto tra il migrante e il soggetto criminale si esaurisce nel tempo, generalmente breve, occorrente per il trasporto, nella tratta il rapporto non ha una durata prestabilita e generalmente tende ad essere lunga come nel caso dell'indebitamento quando il rapporto si esaurisce in seguito alla restituzione del debito, o addirittura indefinita come nei casi di rapimento o di inganno.

La distinzione tra traffico e tratta è importante per conoscere bene fenomeni che pur avendo delle apparenti somiglianze sono tra di loro profondamente diversi; è fondamentale per la prassi da seguire da parte degli organi investigativi nazionali ed internazionali preposti alla repressione dei reati commessi; è indispensabile per la sempre più attenta ricerca di strumenti normativi e di diritto interno ed internazionale in grado di sanzionare efficacemente comportamenti illegali e criminali.

C'è anche bisogno di introdurre un'ulteriore distinzione nel mondo dei trafficanti e degli schiavisti perché accanto a quelli che si preoccupano del destino della loro «merce» curando che arrivi sana e salva a destinazione vi sono anche quelli che, una volta incassato il compenso del viaggio, mandano allo sbaraglio i disperati costringendoli a intraprendere viaggi pieni di rischi come sta succedendo proprio in questi giorni tra le coste libiche o tunisine e quelle italiane di Lampedusa.

Ai tradizionali mercati criminali già noti – armi, droga e sigarette estere – si sono venuti aggiungendo nuovi mercati criminali caratterizzati essenzialmente dallo scambio di una merce del tutto particolare, quella

umana. Gli attori principali di questi mercati sono organizzazioni criminali di nuovo e di vecchio conio dirette da persone che a buona ragione possono essere definite schiaviste per la realizzazione della riduzione allo stato assimilabile a quello della schiavitù delle persone sottoposte a tratta. Generalmente queste organizzazioni hanno tutte le caratteristiche del modo di operare delle organizzazioni mafiose italiane a cominciare dall'uso spregiudicato e permanente della violenza più bruta in danno di donne e di bambini. Oramai a livello internazionale si sta diffondendo l'idea di denominare queste organizzazioni con il termine più corretto e più esatto di nuove mafie.

Il panorama mafioso internazionale si è così arricchito di nuove, più aggressive presenze criminali e mafiose provenienti da paesi nei quali una simile attività era del tutto assente oppure era sicuramente marginale. Nel corso degli anni – come è stato già segnalato nelle relazioni approvate nel corso della scorsa legislatura dalla precedente Commissione antimafia a firma della senatrice Tana De Zulueta e dell'onorevole Alfredo Mantovano[63] – si è andata via via rafforzando la collaborazione tra criminali mafiosi stranieri e italiani. Questa tendenza precedentemente individuata si è accentuata, come è emerso dalle audizioni già svolte in questa legislatura. Il rapporto si è intensificato ed ha assunto precise caratteristiche: da un lato si è prodotto uno scambio di servizi, dall'altro lato si è realizzata una cogestione degli affari più lucrosi. Insieme ai clandestini hanno spesso viaggiato droga e armi; peraltro droga e armi sono state la merce di scambio perché fosse assicurata la tranquillità degli sbarchi sulle coste italiane, tranquillità che sarebbe stata promessa dalle organizzazioni mafiose nostrane.

In questo enorme mercato criminale hanno agito, e continuano ad agire, grandi organizzazioni mafiose straniere le quali, come s'è già detto, hanno investito parte delle risorse criminali precedentemente accumulate con il traffico delle armi, della droga e delle sigarette estere per mettere in piedi e strutturare una rete transnazionale in grado di agire in più paesi e di spostare non più cose inanimate ma persone. La transnazionalità di queste strutture è data dalla capacità di lavorare in rete creando nei singoli paesi – in particolare in quelli di transito e di destinazione – dei contatti, delle agenzie criminali agili, adatte solo alla bisogna e a nient'altro, estremamente specializzate e parcellizzate; non sono strutture ampie, appesantite da molti uomini, ma sono raggruppamenti veloci e dinamici. Il cervello criminale di queste organizzazioni si trova all'estero e i capi assolvono a una funzione di direzione rimanendo ben protetti nei loro paesi d'origine e utilizzando per gli spostamenti e per i lavori più pesanti, o più a rischio, membri dell'organizzazione di grado inferiore che possono essere facilmente sostituiti nel caso dovessero essere catturati ed arrestati.

---

[63] Antimafia, XIII legislatura, *Relazione sul traffico degli esseri umani*, Relatore Sen. Tana de Zulueta, doc. XXIII, n. 49, 5 dicembre 2000 e *Relazione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa*, Relatore onorevole Alfredo Mantovano, Doc. XXIII, n. 56, 6 marzo 2001.

La transnazionalità ha prodotto alcuni effetti:

– sono aumentati i rapporti tra le maggiori organizzazioni criminali e mafiose operanti a livello internazionale;

– si sono creati dei raggruppamenti misti formati da criminali appartenenti a diverse nazionalità;

– si sono rafforzati gruppi criminali locali di medio livello dopo essere entrati in contatto con strutture criminali e mafiosi più efficienti e più potenti.

Questo mercato ha creato un vero e proprio indotto criminale sia nei paesi di partenza sia in quelli di transito e di arrivo. C'è stato bisogno di avere un gran numero di documenti falsificati, c'è stato bisogno di qualcuno in grado di corrompere funzionari di polizia o delle frontiere, c'è stato bisogno di qualcuno – i *passeurs* – in grado di guidare i migranti nell'attraversamento illegale da un paese ad un altro, c'è stato bisogno di ricorrere ai servizi di qualcuno in grado di assicurare un alloggio dove ricoverarsi. Si sono inventate addirittura delle figure criminali nuove come quelle dei taxisti degli immigrati, cioè di coloro i quali prelevavano gli immigrati clandestini appena sbarcati per condurli alla più vicina stazione ferroviaria.

Le persone oggetto di tratta sono sempre accompagnate, dal paese di provenienza a quello di destinazione, da soggetti appartenenti all'organizzazione mafiosa i quali hanno il compito di assicurarsi che la merce umana loro affidata arrivi a destinazione e sia consegnata nelle mani giuste. Le modalità di trasporto sono le più varie: su gomma o su rotaie, sui tir o sui treni, sui gommoni o sulle navi, sugli aerei. La scelta del mezzo di trasporto dipende da tante cose: dai soldi che può spendere chi vuole partire, dalla capacità organizzativa della struttura che ha preso in carico chi deve migrare, dalle situazioni di belligeranza dei paesi che occorre attraversare o dalle capacità di contrasto mostrate dalle forze dell'ordine; per queste ragioni i mezzi di trasporto sono i più vari e le rotte mutano continuamente.

La tratta degli esseri umani è basata sullo sfruttamento di minori – bambine e bambini – e di donne. I minori sono impiegati il più delle volte, nell'accattonaggio; in tal caso vengono scelti quelli che hanno delle deformità fisiche, gli storpi, gli zoppi ecc., per suscitare un moto di simpatia tra chi li guarda che sia tale da spingere a fare l'elemosina. Un quota di questi minori – le bambine e i bambini più carini – finiscono nel mercato del sesso a pagamento. È sempre difficile fornire dei dati e delle cifre; in ogni caso organismi specializzati a livello internazionale hanno documentato come siano coinvolti parecchi minori in un vorticoso giro finanziario.

Il sesso commerciale è l'altro, grande ambito che viene totalmente occupato dalle ragazze costrette, contro la loro volontà, a prostituirsi per strada. La tratta delle donne ha introdotto profondi cambiamenti nel mondo della prostituzione, sia in quella visibile che si esercita per strada sia in quella invisibile che invece si esercita al chiuso, in appartamenti,

negli alberghi, nei *club privé,* nelle finte sale di massaggi. Se gli anni Ottanta avevano visto la prevalenza delle prostitute italiane e delle latinoamericane – Brasile, Colombia e Perù – gli anni Novanta hanno visto la ritirata delle italiane nei luoghi chiusi e la presenza sulla strada delle donne africane – Nigeria e Ghana – e delle donne dell'Est provenienti dall'Albania, dall'Ungheria, dalla Romania, dall'Ucraina, dalla Russia, dalla Polonia, dalla Repubblica ceca.

Particolarmente attiva nel campo della prostituzione è stata la criminalità albanese che si è distinta per l'uso della violenza più spietata e più brutale nel preciso intendimento di conquistare quote di un mercato che è molto redditizio e per scoraggiare le donne sottoposte al loro dominio.

A quanto risulta non c'è un coinvolgimento della criminalità mafiosa italiana nel campo della prostituzione. Solo in provincia di Caserta è stata segnalata la tolleranza mostrata dalla locale Camorra nei confronti della prostituzione nigeriana determinata, a quanto pare, dall'uso che i camorristi fanno delle prostitute che sono impiegate come vedette della Camorra e dal lucro che ne ricavano dal momento che le prostitute sono tollerate anche perché pagano il pizzo per il posto dove esercitano la prostituzione.

4.1 Il reclutamento

Le vittime della tratta di esseri umani spesso sono giovani senza prospettive nei luoghi di origine, attirati da false promesse di un lavoro ben remunerato all'estero. In molti casi non conoscono né la vera natura della futura occupazione, né le condizioni di vita che verranno loro imposte.

In altri casi giovani donne dell'Europa centro-orientale si trasferiscono all'estero attratte da facili guadagni e da migliori prospettive di vita ma, una volta giunte a destinazione, sono costrette ad affrontare realtà assai diverse e vengono avviate alla prostituzione.

Il sistema più efficace e più drastico cui spesso ricorrono le organizzazione criminali per il reclutamento di molte vittime della tratta, in particolare minorenni, è il sequestro. Una volta giunti nei paesi di destinazione, la maggior parte dei migranti-vittime, sono sprovvisti di documenti di identità, di risorse finanziarie, di punti di riferimento e non conoscono la lingua.

Sono quindi estremamente vulnerabili, dipendono totalmente dai loro aguzzini e sono sottoposti ad ogni tipo di violenza e abuso.

La prostituzione è la forma più conosciuta di sfruttamento legato alla tratta. Generalmente le vittime sono costrette a prostituirsi e a versare tutti i loro guadagni a coloro che le sfruttano.

Tuttavia questa pratica assume caratteri diversi a seconda delle origini e dei migranti e dei trafficanti. I criminali originari dell'Europa centro orientale obbligano le loro vittime a prostituirsi ricorrendo alla violenza o alle minacce e quando non lavorano sono segregate in casa.

Invece le giovani donne africane, in particolare nigeriane, non subiscono mai uno stretto controllo in virtù di accordi con i criminali, accompagnati da riti *voodoo*.

Esse, temendo le conseguenze negative di tali riti su di loro e sulle loro famiglie, sono costrette a concedersi per strada, nelle sale di massaggio, nei night e in case private.

L'altra forma nascosta di asservimento è costituita dalla schiavitù domestica. Un consistente numero di donne, bambini e uomini lavora come collaboratore domestico o nei ristoranti, bar, panetterie ecc., in condizioni di vita e di lavoro contrarie alla dignità umana.

Il fenomeno del traffico di esseri umani e la tratta vanno affrontati secondo i criteri del contrasto al crimine organizzato, ancorché l'associazione a delinquere non costituisca un presupposto ontologicamente indefettibile. Il profilo organizzativo è tuttavia centrale e decisivo per la definizione di una efficace strategia offensiva. In tale direzione si è mosso il legislatore, che con il recente disegno di legge sul fenomeno sopracitato ha introdotto due aspetti fondamentali: la competenza delle D.D.A. con i conseguenti poteri della D.N.A. ed il meccanismo della confisca. La cifra complessiva dell'intervento normativo si può sintetizzare nella necessità di affrontare la questione secondo la logica del coordinamento delle indagini, della prevenzione dei comportamenti delittuosi, della cesura tra organizzazioni straniere ed addentellati nazionali della criminalità autoctona. Il disegno di legge citato stabilisce inoltre che i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti siano assegnati al fondo per le misure anti-tratta. Il fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime e rappresenta il parallelo normativo delle disposizioni in materia di destinazione di beni confiscati alla mafia, per i quali alla componente della *aggressione* si accompagna sempre la prospettiva della *riconversione* a finalità sociale. L'estensione, inoltre, dell'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p. anche ai reati di cui gli articoli 600, 601, 602, c.p. persegue la finalità evidente di evitare ogni sovrapposizione o difetto di coordinamento nelle indagini. La tratta, infatti, non si discosta dalle caratteristiche di complessità del fenomeno mafioso, avverso il quale solo il rigore e la scientificità dell'approccio investigativo possono garantire l'efficacia dell'azione di contrasto.

4.2 Elencazione e descrizione operazioni

L'attività di contrasto delle forze dell'ordine in materia di traffico di esseri ha consentito di ottenere in questi ultimi anni risultati lusinghieri.

Si riportano di seguito alcune operazioni fra le più importanti condotte dal gennaio 2002 al giugno 2003 distinte per fattispecie di reato, significative della complessità e vastità del fenomeno:

A. *Operazioni eseguite contro le organizzazioni criminali che gestiscono l'immigrazione clandestina connessa allo sfruttamento della prostituzione nel periodo gennaio 2002- giugno 2003*

– **il 19 gennaio 2002,** a Biella, Milano, Verona, Pisa, Pavia, Vercelli, Lodi, Alessandria, Imperia e Caserta, a conclusione di una com-

plessa attività investigativa, coordinata dal Servizio Centrale Operativo, sono state eseguite 10 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria di Biella, nei confronti di altrettanti indagati, in prevalenza di nazionalità italiana, responsabili del reato di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione ed alla falsificazione di documenti. Nel corso dell'operazione sono stati, altresì, sottoposti a sequestro preventivo 4 locali notturni, due alberghi ed un appartamento, ubicati in Lombardia, Toscana e Piemonte;

– **il 25 gennaio 2002,** nelle province di Bologna, Como e Modena, sono state eseguite 5 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria bolognese, nei confronti di altrettanti soggetti di nazionalità italiana, ucraina ed albanese, ritenuti responsabili di riduzione in schiavitù, sequestro di persona e sfruttamento della prostituzione di cittadine provenienti dai Paesi dell'Est europeo. Nel corso dell'operazione, sono state effettuate 31 perquisizioni negli immobili nella disponibilità degli indagati, che hanno consentito di sequestrare diversi milioni di lire e numerosi passaporti stranieri di dubbia provenienza;

– **il 10 febbraio 2002,** a Roma, Caserta e Prato, sono stati eseguiti 6 provvedimenti restrittivi, emessi dall'Autorità giudiziaria di Catania, nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità nigeriana, per rispondere dei delitti di associazione per delinquere di stampo mafioso, finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, riduzione in schiavitù e sfruttamento della prostituzione nonché, sequestro di persona, violenza sessuale e lesioni;

– **il 20 febbraio 2002,** a Matera, altre 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dalla locale Autorità giudiziaria, a carico di altrettanti cittadini italiani, appartenenti ad un'organizzazione criminale dedita all'introduzione clandestina nel territorio nazionale di giovani donne sudamericane da avviare alla prostituzione ed al traffico di stupefacenti;

– **il 10 marzo 2002,** ad Oristano venivano eseguite 5 misure cautelari in carcere, emesse dalla locale Autorità giudiziaria, nei confronti di altrettanti indagati, tra cui una cittadina ungherese, ritenuti responsabili di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione nei confronti di giovani donne provenienti, in prevalenza, da paesi dell'Est europeo. Nel contesto dell'operazione sono stati sequestrati anche due *night club* ed eseguite 20 perquisizioni nella provincia di Sassari;

– **il 14 marzo 2002,** in Ragusa, Roma, Napoli, Brescia, Reggio Emilia e Siena, altre 23 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria di Catania, nei confronti di altrettanti cittadini italiani ed albanesi, appartenenti ad un'organizzazione criminale dedita al traffico internazionale di stupefacenti, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione di donne albanesi ed al traffico di armi;

– **il 28 marzo 2002,** a Teramo ed Ascoli Piceno, venivano eseguite 11 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dalla locale Autorità giudiziaria, a carico di altrettanti soggetti di nazionalità italiana ed albanese, appartenenti ad un'organizzazione criminale dedita allo sfruttamento della prostituzione di cittadine albanesi, introdotte clandestinamente sul territorio nazionale. L'attività investigativa ha consentito di accertare che le donne, rapite in Albania, venivano fatte entrare in Italia a bordo di gommoni, private di passaporto, per rendere totale lo stato di assoggettamento e costrette a prostituirsi;

– **il 16 aprile 2002,** a Modena, Torino, Reggio Emilia e Bergamo, sono stati arrestati 16 cittadini albanesi responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione, anche di minori, alla riduzione in schiavitù di numerose cittadine straniere, nonché allo spaccio di stupefacenti;

– **il 18 aprile 2002,** a Messina, sono state eseguite 6 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 2 agli arresti domiciliari, nei confronti di altrettanti indagati, ritenuti responsabili del reato di associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. L'attività investigativa ha portato all'individuazione di un sodalizio criminale, composto da cittadini italiani, che avviava al meretricio, nell'area messinese, donne italiane ed extracomunitarie, clandestine sul territorio nazionale;

– **il 2 maggio 2002,** a Pordenone, Trieste, Venezia, Treviso, Ferrara e Piacenza, sono state eseguite 13 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria di Pordenone, nei confronti di altrettanti soggetti, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed allo sfruttamento della prostituzione;

– **l'8 maggio 2002,** a Terni, sono state eseguite 9 ordinanze di custodia cautelare, emesse dalla locale Autorità giudiziaria, nei confronti di altrettanti soggetti di nazionalità italiana ed albanese – quasi tutti muniti di regolare permesso di soggiorno – appartenenti ad un'organizzazione criminale dedita allo sfruttamento della prostituzione di cittadine albanesi, introdotte clandestinamente nel territorio nazionale e allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno di locali notturni della provincia ternana;

– nella stessa data, ad Imperia, a parziale conclusione di un'indagine avviata alcuni mesi prima, sono stati eseguiti due provvedimenti di fermo di indiziato di delitto, emessi dall'Autorità giudiziaria di Sanremo, nei confronti di un cittadino russo e di una cittadina ucraina, in possesso di regolare permesso di soggiorno, responsabili di sfruttamento della prostituzione e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. L'attività investigativa ha consentito di evidenziare che la coppia favoriva l'ingresso illegale nel territorio dello Stato di donne provenienti dall'Europa dell'est, successivamente avviate alla prostituzione in appartamenti ubicati nel cen-

tro di Sanremo. L'adescamento dei clienti avveniva tramite annunci pubblicati su giornali locali;

– **il 22 maggio 2002,** a Milano, sono stati eseguiti 5 arresti, nei confronti di altrettanti cittadini albanesi, sul conto dei quali sono stati acquisiti gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione;

– **il 24 maggio 2002** sono state eseguite 51 ordinanze di custodia cautelare in carcere emesse dalla direzione distrettuale antimafia di Genova, nei confronti di altrettanti indagati, di cui alcuni con regolare permesso di soggiorno, appartenenti ad una organizzazione mafiosa albanese, dedita allo sfruttamento della prostituzione ed al traffico degli stupefacenti, con basi operative in Genova e in numerose province della Lombardia, del Veneto, della Toscana e della Campania. Le investigazioni, avviate a seguito delle dichiarazioni rese da due giovani cittadine albanesi indotte alla prostituzione, hanno consentito di ricostruire la rete criminale albanese operante in Italia e di trovare riscontro a numerosi episodi delittuosi verificatisi negli ultimi anni – lesioni gravi, violenze sessuali, procurati aborti, sequestri di persona ed omicidi – attuati dal gruppo con particolare ferocia;

– nella stessa data, a Perugia, sono state eseguite 25 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria di quel capoluogo, nei confronti di altrettanti indagati, quasi tutti di nazionalità nigeriana, per traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione. Nel corso delle investigazioni è emerso, inoltre che il sodalizio criminale reclutava giovani donne nigeriane, favorendone l'ingresso clandestino nel territorio nazionale, per poi avviarle alla prostituzione;

– **il 13 giugno 2002,** a Trento sono state eseguite 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti ritenuti responsabili del reato di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione di giovani donne italiane e dell'Est europeo. In particolare, l'indagine ha consentito di accertare che i gestori di alcuni locali notturni, ubicati nel Triveneto, inducevano giovani donne ad intrattenere rapporti sessuali con i clienti, all'interno dei locali medesimi. Contestualmente si è proceduto al sequestro preventivo di due locali notturni siti in Trento e Merano;

– **l'11 luglio 2002,** a Brescia, venivano eseguite 5 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dalla locale Autorità giudiziaria, nei confronti di altrettanti indagati ritenuti responsabili del reato di associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. Nel corso dell'operazione sono state sottoposte a sequestro preventivo otto abitazioni al cui interno veniva esercitata l'attività di meretricio;

– **il 13 luglio 2002**, a Latina, venivano eseguite 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dalla competente Autorità giudiziaria, nei confronti di altrettanti soggetti, di cui 3 cittadini italiani ed uno rumeno, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreg-

giamento dell'immigrazione clandestina ed allo sfruttamento della prostituzione, nonché di falsità ideologica. L'attività investigativa ha consentito di individuare un'organizzazione criminale rumena ed italiana, operante nel capoluogo pontino che, a fronte di compensi in denaro, organizzava «matrimoni fittizi» tra italiani e cittadine rumene clandestine dedite alla prostituzione al fine di regolarizzarne la permanenza sul territorio nazionale;

– **il 4 settembre 2002,** ad Alessandria, sono state eseguite 5 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti cittadini albanesi – quattro dei quali irregolari sul territorio nazionale – appartenenti ad un'organizzazione criminale dedita allo sfruttamento della prostituzione di cittadine albanesi, introdotte clandestinamente sul territorio nazionale. L'attività investigativa, ha già consentito di deferire all'Autorità giudiziaria, per il medesimo reato, 25 persone, di cui 6 cittadini italiani addetti alla portineria di alcuni alberghi, che affittavano le stanze ove le donne esercitavano il meretricio. Nel corso dell'operazione è stata, altresì, eseguita un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di un soggetto, responsabile di associazione di tipo mafioso ed un fermo di indiziato di delitto, d'iniziativa, a carico di un altro indagato;

– **l'8 ottobre 2002,** a Milano, venivano eseguite 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 3 provvedimenti di fermo di indiziato di delitto, nei confronti di altrettanti indagati nord africani, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed allo sfruttamento della prostituzione ai danni di connazionali introdotte clandestinamente sul territorio nazionale. L'attività investigativa scaturisce dalla denuncia presentata da due cittadine nigeriane determinatesi alla collaborazione anche grazie all'attività degli operatori dell'Associazione «*Lule*»;

– **il 12 novembre 2002,** a Modena, Bologna, Reggio Emilia, Parma e Roma, venivano eseguite 11 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati, in prevalenza cittadini rumeni, responsabili di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione, anche di minorenni, e riciclaggio. Nel corso delle investigazioni è emerso che le vittime venivano introdotte in Italia con la promessa di un lavoro, segregate in appartamenti, sottoposte a violenze sessuali e fotografate per adescare i clienti con pubblicazioni su giornali locali; nel medesimo contesto investigativo, è stato inoltre eseguito un fermo di indiziato di delitto, d'iniziativa, a carico di una ragazza rumena, di 23 anni, per le stesse ipotesi di reato;

– **il 26 novembre 2002,** a Bari, venivano eseguite 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati, ritenuti responsabili dei delitti di associazione a delinquere finalizzata al favoreggiamento ed allo sfruttamento della prostituzione di cittadine colombiane. L'attività investigativa ha permesso di delineare la struttura associativa di un'organizzazione criminale di cittadini tunisini ed italiani – questi ultimi

con incarichi di semplice manovalanza – che avviava giovani donne colombiane alla prostituzione, esercitata lungo le strade statali, all'interno di *containers* posizionati in fondi agricoli ed in strutture alberghiere;

– **il 13 dicembre 2002,** a Frosinone, venivano eseguite 20 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità polacca, ucraina, lituana ed italiana responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione, alle estorsioni, al sequestro di persona ed al riciclaggio di auto rubate. Diciotto degli indagati sono accusati anche di associazione per delinquere di stampo mafioso. L'attività investigativa ha consentito di individuare un'organizzazione malavitosa dedita all'introduzione illegale sul territorio nazionale di giovani donne provenienti dall'Est europeo da avviare alla prostituzione in alcuni locali notturni siti nelle zone dell'Agro Pontino e del Casertano. Il sodalizio criminoso curava anche il reclutamento in Patria delle cittadine extracomunitarie, provvedendo alla falsificazione dei documenti di soggiorno. Giunte in Italia le donne erano costrette a prostituirsi anche mediante il ricorso a violenze e minacce;

– **il 10 gennaio 2003,** a Perugia, sono state eseguite 8 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti, di cui due già detenuti, in prevalenza di nazionalità nigeriana, ritenuti responsabili di traffico internazionale di sostanze stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione. L'indagine ha consentito di disarticolare un sodalizio criminale dedito allo smercio di rilevanti quantitativi di droga provenienti dall'Olanda e dalla Spagna ed all'introduzione, nel territorio nazionale, di giovani donne nigeriane da avviare al meretricio ed al lavoro nero;

– **il 27 gennaio 2003,** a Ragusa, Roma, Napoli, Benevento, Caserta, Salerno e Rimini, sono state eseguite 14 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 4 agli arresti domiciliari nei confronti di altrettanti connazionali e cittadini extracomunitari, in prevalenza ucraini, polacchi e russi, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed allo sfruttamento della prostituzione di giovani donne dell'est europeo, da avviare al meretricio o adeguata occupazione «in nero»;

– **il 14 febbraio 2003,** a Latina, sono stati eseguiti 11 provvedimenti restrittivi nei confronti di altrettanti soggetti, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla riduzione in schiavitù, allo sfruttamento della prostituzione, anche minorile, ed alle estorsioni;

– **il 22 febbraio 2003,** a Mantova, sono stati eseguiti 9 provvedimenti cautelari nei confronti di altrettanti indagati, per rispondere dei delitti di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di giovani donne provenienti dall'est europeo e sfruttamento della prostituzione. Le indagini hanno consentito di indivi-

duare un sodalizio criminale composto da cittadini, prevalentemente italiani, i quali introducevano illegalmente donne extracomunitarie sul territorio nazionale e ne favorivano la permanenza, attraverso i c.d. «*matrimoni di comodo*», per indurle poi alla prostituzione all'interno di locali notturni;

– **il 7 marzo 2003,** a Vicenza, sono state eseguite 10 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti cittadini italiani ed extracomunitari, ritenuti responsabili di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione e traffico di sostanze stupefacenti. L'attività investigativa ha consentito di individuare un'organizzazione criminale che ha favorito l'ingresso illegale, nel territorio nazionale, di giovani ragazze dell'Europa orientale, successivamente costrette a prostituirsi in locali notturni della zona;

– **il 9 aprile 2003,** a Ragusa, sono state eseguite 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 10 agli arresti domiciliari nei confronti di altrettanti connazionali e di una cittadina russa, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. Nel corso dell'attività investigativa è emerso che gli indagati reclutavano extracomunitarie, prevalentemente ucraine, russe e sudamericane, alcune delle quali clandestine, impiegate come spogliarelliste in *night club* e discoteche grazie alla capillare rete di contatti tra gli appartenenti al gruppo criminale ed i gestori dei menzionati locali. In realtà, le donne al termine degli spettacoli, dietro lauti compensi riscossi direttamente da soggetti incaricati dal sodalizio malavitoso, si prostituivano in esercizi commerciali ed abitazioni riconducibili agli indagati;

– **l'11 aprile 2003,** a Napoli e Caserta, sono state eseguite 14 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti cittadini nigeriani, ritenuti responsabili di associazione di tipo mafioso, riduzione in schiavitù, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione, posti in essere in pregiudizio di giovani extracomunitarie. L'indagine, avviata nel marzo del 2001, ha permesso di individuare nei destinatari dei provvedimenti restrittivi gli esponenti di un pericoloso sodalizio criminale, con ramificazioni in Nigeria, Germania, Austria e Spagna che, con metodi violenti, aveva raggiunto il totale controllo della prostituzione lungo il litorale domiziano e nella provincia di Napoli;

– **il 6 maggio 2003,** a Modena, sono state eseguite 6 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti – di nazionalità italiana, albanese e rumena – ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di giovani donne, provenienti dai Paesi dell'Est europeo, da destinare alla prostituzione. L'attività investigativa, avviata a seguito delle dichiarazioni rese da una cittadina rumena che ha denunciato i propri sfruttatori, ha consentito di individuare un sodalizio malavitoso, radicato nella provincia di Modena, che reclutava giovani donne, prevalentemente in Romania, provvedendo anche al reperimento dei necessari documenti di viaggio.

Giunte in Italia, le cittadine extracomunitarie venivano segregate in appartamenti ed avviate alla prostituzione lungo le strade del capoluogo emiliano;

– **l'8 maggio 2003,** a Pisa, Treviso, Massa, Genova, Firenze e La Spezia, sono state eseguite 7 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti – di nazionalità italiana, albanese e rumena – ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di giovani donne provenienti dai Paesi dell'Est europeo da destinare alla prostituzione ed allo spaccio di sostanze stupefacenti. L'attività investigativa, ha consentito di individuare un sodalizio malavitoso, radicato nella provincia di Pisa, che reclutava giovani donne, prevalentemente albanesi, per sfruttarne la prostituzione in appartamenti o lungo le strade extraurbane delle suddette province;

– **il 16 maggio 2003,** a Rimini e Forlì, sono state eseguite 3 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di altrettanti indagati, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti ed altri gravi delitti. L'operazione segna la conclusione di complesse indagini svolte su un sodalizio criminale dedito al traffico internazionale di stupefacenti, al traffico di armi e allo sfruttamento della prostituzione, capeggiato da appartenenti alla nota famiglia sarda MORO e composto anche da malviventi albanesi collegati a pregiudicati operanti sul litorale romagnolo. Tra i destinatari dei provvedimenti restrittivi figura MORO Francesco, figlio del noto MORO Mario – deceduto nel '97 – protagonista, quest'ultimo, dei più importanti sequestri di persona a scopo di estorsione commessi, negli ultimi dieci anni, nella Penisola;

– **il 6 giugno 2003,** a Catania, Napoli, Roma e Torino, sono state eseguite 7 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità nigeriana, responsabili di associazione per delinquere di tipo mafioso finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e allo sfruttamento della prostituzione. L'operazione segna l'epilogo dell'attività investigativa, denominata «Woo-doo», che ha già portato, nel febbraio del decorso anno, all'esecuzione di 7 provvedimenti di fermo a carico di appartenenti al medesimo sodalizio criminale, responsabile dell'introduzione, in territorio nazionale, di giovani donne nigeriane attirate con la falsa promessa di un lavoro e costrette a prostituirsi, mediante violenza e minaccia, operata anche attraverso riti esoterici.

B. *Operazioni nei confronti delle organizzazioni criminali che gestiscono l'immigrazione clandestina nel periodo gennaio 2002-giugno 2003.*

– **l'11 gennaio 2002**, a Crotone, sono stati sottoposti a fermo di indiziato di delitto di 5 cittadini cingalesi, ritenuti responsabili dello sbarco di 117 cittadini dello Sri Lanka, avvenuto nelle prime ore della mattinata di ieri sulle coste calabresi;

– **il 17 gennaio 2002**, a Trieste, in collaborazione con la Polizia croata, sono state eseguite 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere,

emesse dalla competente Autorità giudiziaria, nei confronti di altrettanti soggetti di nazionalità croata, 3 dei quali già detenuti, sul cui conto sono stati acquisiti gravi indizi di colpevolezza in ordine al reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cittadini kossovari che – dopo essere stati trasportati in Germania – venivano introdotti in territorio italiano attraverso la provincia di Gorizia;

– **il 22 gennaio 2002,** sono state eseguite, a Genova ed Imperia, 7 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità turca, italiana, rumena, francese, algerina, tunisina ed irlandese, tre dei quali residenti in Francia, ritenuti responsabili del delitto di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. La complessa attività investigativa, diretta dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Trieste e coordinata dal Servizio Centrale Operativo, ha consentito di individuare, in Liguria, la cellula operativa di una organizzazione transnazionale che gestiva l'immigrazione clandestina di cittadini di etnia curda, dalla Turchia verso l'Europa occidentale, attraverso la c.d. «rotta terrestre balcanica»;

– **il 24 gennaio 2002,** a Verona, sono state eseguite 8 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 4 misure cautelari dell'obbligo di dimora, emesse dall'Autorità giudiziaria di Verona, nei confronti di un cittadino italiano e soggetti provenienti dallo Sri Lanka, dalla Tunisia e dal Marocco**,** appartenenti ad un'associazione per delinquere dedita al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cittadini cingalesi, mediante la produzione e la cessione di documenti falsi o contraffatti;

– **il 30 gennaio 2002,** in provincia di Imperia, sono state eseguite 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere, di cui due notificate a soggetti già detenuti per altra causa, emesse dall'Autorità giudiziaria di Sanremo (IM), nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità turca, irachena ed italiana. La complessa attività investigativa ha consentito di individuare, in Liguria, la cellula operativa di una organizzazione transnazionale che gestisce l'immigrazione clandestina di cittadini di etnia curda, dalla Turchia verso l'Europa occidentale, attraverso la c.d. «rotta terrestre balcanica»;

– **il 7 febbraio 2002,** a Como e Milano, sono state eseguite 5 ordinanze di custodia cautelare in carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria di Trieste, nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità turca ed italiana, responsabili di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;

– **il 20 febbraio 2002,** a Trieste, sono stati sottoposti, di iniziativa, a fermo di indiziato di delitto, 8 extracomunitari di nazionalità cingalese, rumena e pachistana, ritenuti responsabili, in qualità di membri dell'equipaggio di una nave cargo proveniente dalla Tunisia, del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di 10 cittadini pachistani. Durante l'operazione è stata sequestrata anche l'imbarcazione;

– **il 21 febbraio 2002;** a Bari, Bologna, Reggio Emilia, Modena, Treviso e Napoli, sono state eseguite 13 ordinanze di custodia cautelare in

carcere, emesse dall'Autorità giudiziaria di Bari, nei confronti di altrettanti indagati di etnia cinese, ritenuti appartenere ad un'organizzazione criminale dedita al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed a sequestri di persona a scopo di estorsione in danno di connazionali. L'operazione ha consentito di individuare, nel capoluogo barese, una consorteria criminale, con ramificazioni in diverse città del Nord Italia, nonché di sequestrare, su provvedimento dell'Autorità giudiziaria barese, una società, due ristoranti, alcuni immobili ed autovetture nella disponibilità dell'organizzazione;

– **il 6 marzo 2002,** a Roccella Ionica (RC), sono stati arrestati 6 individui di nazionalità cingalese, membri dell'equipaggio della motonave che trasportava 84 clandestini della stessa etnia, approdata sulle coste calabresi nella serata precedente;

– **aprile-maggio 2002,** a seguito dello sbarco della motonave «Monica», avvenuto il 18 marzo precedente nel porto di Catania, sono eseguiti provvedimenti cautelari nei confronti di 21 persone, di varie etnie, ritenuti responsabili del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;

– **17 aprile 2002**, a Trieste, Gorizia, Como, Lecco, Verona, Venezia e Bolzano, sono state eseguite 12 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di altrettanti indagati, di nazionalità macedone, bosniaca ed albanese, ritenuti responsabili del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Le indagini hanno permesso di individuare un'organizzazione criminale – attiva in Slovenia ed in Italia – che gestiva l'ingresso illegale nel territorio nazionale di clandestini provenienti dall'area balcanica. Il sodalizio provvedeva alla raccolta dei cittadini extracomunitari nelle regioni di origine, al loro accompagnamento in Italia, ed al trasferimento degli stessi verso le destinazioni finali, in paesi europei e nel Nord America;

– nella stessa data a Reggio Calabria, venivano tratti in arresto 6 individui, per rispondere di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. I predetti sono ritenuti membri dell'equipaggio di un'imbarcazione giunta nel porto del capoluogo reggino, nella serata dell'8 maggio, con a bordo 104 clandestini di etnia cingalese;

– **il 15 maggio 2002;** in Siracusa, sono stati tratti in arresto, in flagranza di reato, 8 cittadini marocchini, ritenuti responsabili di concorso in violenza privata aggravata, commesso in pregiudizio dei membri dell'equipaggio della motonave, battente bandiera dell'Honduras, giunta presso il porto del capoluogo siciliano, nella serata del giorno precedente. I clandestini nordafricani avevano costretto il capitano dell'imbarcazione, partita dal porto marocchino di Kenitra e diretta a Monfalcone, a dirigersi presso le coste siracusane;

– **il 9 luglio 2002,** a Trento, Padova e Napoli, sono state eseguite 10 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati di nazionalità ucraina, moldava ed italiana, responsabili del reato di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla falsificazione di documenti, alla ricettazione ed al

riciclaggio dei proventi illecitamente acquisiti. L'attività investigativa ha consentito di accertare che il sodalizio criminoso era in grado di fornire, a cittadini extracomunitari, documenti falsi attestanti il possesso dei requisiti necessari per la regolarizzazione della posizione nel nostro Paese. Le indagini hanno evidenziato, altresì, che l'organizzazione malavitosa era dedita al riciclaggio di autoveicoli rubati ed alla falsificazione dei relativi documenti, nonché alle truffe ai danni di compagnie assicurative.

– **il 18 luglio 2002**, a Roma, sono state eseguite 3 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti italiani e dell'Est europeo, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di falso materiale. L'attività investigativa ha consentito di far luce su un'organizzazione criminale, operante nel capoluogo riminese, che a fronte di compensi in denaro, variabili tra i 1.000 ed i 2.000 euro, forniva a cittadini extracomunitari, in prevalenza moldavi, falsi permessi di soggiorno, al fine di agevolarne l'ingresso sul territorio nazionale. Nel corso dell'indagine, che si è protratta per alcuni mesi, era già stato tratto in arresto, all'aeroporto di Fiumicino (RM), un cittadino italiano trovato in possesso di 56 permessi di soggiorno della Questura di Roma, completi di timbri e foto, falsificati;

– **il 9 dicembre 2002,** a Roma, sono state eseguite 10 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati, tutti di nazionalità irachena, inseriti in un'organizzazione criminale con basi in Turchia, Grecia ed una cellula operativa nella capitale, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Europa, di profughi di quell'etnia. La complessa attività investigativa, avviata nel mese di febbraio e coordinata dal Servizio Centrale Operativo, ha consentito di deferire all'Autorità Giudiziaria 18 cittadini iracheni e di attribuire all'organizzazione criminale la responsabilità di numerosi episodi di immigrazione illegale, in particolare, lo sbarco di 97 immigrati clandestini giunti il 17 maggio scorso, nel porto di Marina di Tricase (LE). Il sodalizio malavitoso gestiva, altresì, l'introduzione di clandestini sul territorio italiano utilizzando veicoli commerciali, imbarcati su navi di linea in servizio tra la Grecia e l'Italia, ove venivano occultati gli extracomunitari;

– **il 17 dicembre 2002,** venivano eseguite a Lecce, Brindisi, Taranto, Bergamo, Mantova, Parma, Roma, Venezia e Treviso, 33 ordinanze di custodia cautelare in carcere, nei confronti di altrettanti indagati, italiani ed albanesi, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, al riciclaggio, all'usura e al commercio di sostanze alimentari contraffatte. A nove degli indagati è stato contestato il reato più grave di associazione di tipo mafioso. L'attività investigativa ha consentito di disarticolare un gruppo criminale, operante sia nel settore dell'immigrazione clandestina che nel traffico internazionale di stupefacenti, di cui sono stati accertati collegamenti con esponenti di rilievo della Sacra Corona Unita leccese, facenti capo al latitante LEZZI Giuseppe. Dalle investigazioni è

emerso che il sodalizio in parola – mediante l'utilizzo di scafi di altura e di gommoni acquistati in comproprietà da italiani ed albanesi – ha trasferito sulle coste salentine numerosi clandestini e considerevoli quantitativi di droga. Nel corso dell'operazione sono stati, inoltre, sottoposti a sequestro preventivo, in quanto risultati riferibili ad esponenti dell'organizzazione, un'abitazione, una masseria, tre esercizi commerciali, numerosi autoveicoli e motoveicoli, nonché quote societarie di un'azienda di distribuzione operante nel settore della ristorazione;

– **il 23 gennaio 2003,** a Trieste, sono state eseguite 7 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti indagati, di nazionalità slovena e cinese, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;

– **il 28 gennaio 2003,** a Verona, sono state eseguite 2 ordinanze di custodia cautelare, una in carcere ed una agli arresti domiciliari nei confronti di altrettanti cittadini italiani, ritenuti responsabili, in concorso con altri 19 indagati, di associazione per delinquere finalizzata a favorire la permanenza illegale in territorio nazionale di extracomunitari, in prevalenza di origine nigeriana e maghrebina. La complessa attività d'indagine ha consentito di accertare il coinvolgimento di circa 150 extracomunitari i quali, mediante il pagamento di una somma di danaro variabile tra i 500 e i 1500 euro, hanno ottenuto il rilascio o il rinnovo di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, con la presentazione di falsa documentazione fornita dagli indagati;

– **il 25 febbraio 2003,** sono state eseguite a Brindisi, 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 2 misure dell'obbligo di dimora nei confronti di altrettanti indagati, alcuni dei quali di etnia albanese, ritenuti responsabili di traffico internazionale di sostanze stupefacenti e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sul territorio nazionale, di cittadini di etnia albanese. L'operazione, che ha già consentito l'arresto, in flagranza di reato, di una cittadina italiana e di tre albanesi, nonché il sequestro di Kg. 1,5 di cocaina, costituisce l'epilogo di complesse investigazioni che hanno permesso di accertare il ruolo apicale svolto dai componenti albanesi dell'organizzazione, fortemente attiva anche nell'introdurre clandestinamente centinaia di extracomunitari albanesi, tra cui molte donne e bambini, attraverso l'utilizzo di gommoni che raggiungevano nottetempo il litorale compreso tra le province di Bari, Brindisi e Lecce;

– **il 7 marzo 2003,** sono state eseguite a Pesaro e Napoli, 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere a carico di altrettanti cittadini cingalesi, appartenenti ad un pericoloso sodalizio criminale, responsabile dell'introduzione illegale in Europa di centinaia di clandestini, provenienti dal sub continente indiano. L'indagine, avviata nel maggio 2002, a seguito dell'arrivo nel porto reggino del peschereccio «Anne Sithara», con a bordo 94 clandestini, ha permesso di individuare nel capoluogo calabrese e nella città di Pesaro le cellule operative, per l'Italia, dell'organizzazione criminale. Tra i destinatari dei provvedimenti cautelari figurano due coniugi sri-

lankesi, residenti a Pesaro, i quali, oltre a mantenere i contatti con gli appartenenti al gruppo delinquenziale nel loro Paese d'origine, si occupavano della regolarizzazione dei clandestini attraverso la stipulazione di contratti di lavoro fittizi;

– **il 18 marzo 2003,** a Novara, sono state eseguite 7 ordinanze di custodia cautelare in carcere a carico di altrettanti cittadini sudamericani ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di extracomunitari provenienti dal Perù. L'indagine, avviata nell'ottobre 2002, ha permesso di individuare nella provincia novarese la cellula operativa di un'organizzazione criminale transnazionale che, oltre a consentire a clandestini peruviani di entrare in Italia con documenti contraffatti, provvedeva a fornire loro una collocazione presso famiglie che ne richiedevano le prestazioni come collaboratori domestici;

– **il 3 aprile 2003,** sono state eseguite a Novara, 4 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti cittadini italiani ritenuti responsabili dei reati di favoreggiamento della permanenza di clandestini sul territorio nazionale e contraffazione. L'indagine ha consentito di individuare, nella provincia novarese, un'agenzia immobiliare utilizzata come copertura per procurare ad immigrati extracomunitari buste-paga, dichiarazioni di assunzione ed altra documentazione utile per il rilascio e/o rinnovo del permesso di soggiorno, intestate a ditte di fatto inattive. Ad alcuni degli indagati sono stati contestati, inoltre, i reati di ricettazione di carte d'identità rubate in bianco, falsità ideologica e contraffazione dei timbri dell'ufficio INPS di Novara;

– **il 12 maggio 2003,** nelle province di Rimini e Napoli, sono state eseguite 13 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di 12 indagati ucraini ed un italiano, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata alle estorsioni, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed alla falsificazione di documenti. L'attività investigativa, iniziata nell'ottobre scorso da parte della Squadra Mobile di Rimini, ha consentito di individuare una organizzazione malavitosa – fortemente radicata sulla riviera romagnola con proiezioni anche in Campania – prevalentemente dedita alle estorsioni in danno di commercianti ucraini, impegnati nel trasporto di merci e persone dall'Ucraina all'Italia, costretti a pagare ingiuste somme di denaro in cambio di «protezione». Nel corso dell'operazione, sono state eseguite numerose perquisizioni nei domicili degli indagati, nonché presso le aree di sosta dei veicoli dei commercianti taglieggiati, che hanno consentito il sequestro di diverso materiale documentale e di oggetti atti ad offendere. Presso il domicilio di uno degli indagati, invece, è stata sequestrata una somma di danaro, oltre 2.000,00 euro, considerata dagli inquirenti «cassa comune», mutuata dal modello organizzativo tipico delle cosche mafiose russe, per l'elargizione di fondi da destinare agli affiliati del sodalizio;

– **il 14 maggio 2003,** venivano eseguite nella provincia di Ascoli Piceno, 3 ordinanze di custodia cautelare in carcere e 3 agli arresti domiciliari nei confronti di altrettanti soggetti – di nazionalità italiana e russa – ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cittadini provenienti dalla Russia. L'attività investigativa ha consentito di individuare un sodalizio malavitoso costituito da titolari e responsabili di agenzie di viaggio e strutture ricettive ubicate sulla riviera marchigiana, i quali favorivano l'ingresso e la permanenza illegale nel territorio Schengen di cittadini russi, attestando falsamente l'avvenuta prenotazione di viaggi e soggiorni in Italia. Gli stranieri ottenevano il rilascio del visto di soggiorno per motivi turistici attraverso le false prenotazioni effettuate dagli indagati – i quali percepivano notevoli compensi in denaro – ma non raggiungevano le strutture prenotate, ovvero venivano rintracciati in altri Stati europei. Tra i destinatari dei provvedimenti restrittivi figurano i responsabili di alcune agenzie di viaggio di Mosca, accreditate presso le Rappresentanze diplomatiche italiane a Kiev e a San Pietroburgo, che richiedevano a quelle sedi consolari il rilascio del visto turistico sulla base di falsa documentazione. Contestualmente all'esecuzione dei provvedimenti restrittivi sono stati eseguiti 11 decreti di perquisizione a carico delle agenzie di viaggio e delle strutture alberghiere coinvolte nell'attività illecita e nei confronti di altri indagati in stato di libertà. Saranno, inoltre, sottoposti a sequestro tre alberghi e due agenzie di viaggio ubicate nella provincia di Ascoli Piceno;

– **il 14 giugno 2003,** a Ragusa, sono state eseguite 2 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti cittadini tunisini, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Nei confronti di altri 3 indagati – cittadini maltesi, algerini e turchi che si trovano attualmente a Malta ed in Turchia –, l'A.G. avvierà le procedure per l'estensione in campo internazionale dei provvedimenti cautelari, nonché per l'apertura di una commissione rogatoria con le Autorità maltesi e turche, per l'identificazione degli altri referenti del sodalizio delinquenziale, operanti in quei Paesi. I predetti, responsabili di aver organizzato due viaggi di profughi sbarcati il decorso mese di marzo sulle coste del ragusano, sono i referenti di una organizzazione criminale transnazionale, con base ad Istanbul, dedita al favoreggiamento dell'immigrazione illegale di cittadini turchi, i quali, dopo essere stati concentrati nella capitale turca, venivano trasferiti sull'isola di Malta e, successivamente, con veloci motoscafi, trasportati in Sicilia.

5. I sistemi di controllo dei porti

La Commissione ha inserito, nel calendario delle audizioni, i presidenti delle Autorità Portuali. Ai rappresentanti delle Autorità portuali sono stati richiesti pareri e stime sulla presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso o similare in rapporto alla constatazione che i porti rappresentano un punto di attrazione formidabile di una pluralità di traffici illeciti, oltre che per lo sbarco di immigrati clandestini spesso vittima di

organizzazioni legate anche ai fenomeni di tratta. È stato anche richiesto di delineare un quadro generale sulla situazione delle aree portuali, sulle attività delle imprese locali che lavorano all'interno dell'area portuale, sulla sicurezza nonché su eventuali pressioni o intimidazioni esercitate dalla criminalità organizzata.

A seguito dei tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001, i piani di sicurezza dei porti sono stati esaminati dall'IMO (*International Maritime Organisation*), organismo dell'ONU che si occupa della sicurezza marittima.

Dai dati raccolti è emerso che l'Italia ha pienamente preso consapevolezza della complessità del problema dei controlli e della sicurezza nei porti ed in tal senso sono stati previsti stanziamenti *ad hoc*. La questione è stata seguita anche a livello internazionale per adottare misure, sul piano giuridico ed amministrativo, correlate alle richieste delle autorità statunitensi ma nello stesso tempo adeguate alle necessità commerciali e concorrenziali delle infrastrutture italiane.

Si ritiene che il quadro complessivo possa essere utile al Parlamento e al Governo sia per attuare eventuali modifiche normative sia per incentivare le attività di prevenzione e repressione, nella convinzione che è necessario predisporre un piano di intervento nazionale per dotare i porti internazionali italiani di strumenti tecnologici ed organizzativi capaci di rispondere alle esigenze di sicurezza, di contrasto del traffico di clandestini, armi, droga, di prevenzione di possibili infiltrazioni terroristiche.

Nel corso delle audizioni sono stati ascoltati:

1) il dott. Tommaso AFFINITA, presidente dell'Autorità Portuale di Bari nonché presidente nazionale di ASSOPORTI, che rappresenta 22 autorità portuali italiane.

Per quanto riguarda gli elementi relativi al porto di Bari, oggetto di particolare interesse da parte della Commissione per capire le potenzialità dei rischi ad essi legati, è opportuno soffermarsi su:

a) **I flussi di traffico.**

Il porto di Bari movimenta annualmente 1.300.000 passeggeri, 4 milioni di tonnellate di merci, 200.000 croceristi, 170.000 TIR e 140.000 autovetture, tutti provenienti per metà dall'Albania e per il resto dalla Grecia. Quote marginali di traffico provengono dal Montenegro, dalla Croazia e dalla Turchia.

Sul porto operano congiuntamente Carabinieri, Capitaneria di Porto e Guardia di Finanza ma è quest'ultima, soprattutto, che svolge compiti di prevenzione e repressione dei reati di tipo fiscale, del contrabbando e del traffico di sostanze stupefacenti[64]; quest'ultimo maggiormente preoccupante anche perchè le sigarette non passano più dalla zona portuale.

---

[64] La provenienza in linea di massima è turca. Si tratta di traffico proveniente dall'area greco-turca, ma da porti di partenza grechi, e lo stupefacente viene trasportato in doppi fondi posti all'interno di autovetture e TIR. Minore è la rilevanza dei carichi provenienti dall'Albania.

Sotto questo profilo le autorità portuali stanno attuando una politica di sicurezza ed è stato anche concluso un accordo con gli Stati Uniti per reprimere il fenomeno del terrorismo e sue possibili infiltrazioni.

Questo accordo prevede che i porti italiani vengano muniti di *scanner* per verificare l'interno dei contenitori. In particolare sono orientati alla scoperta di masse ferrose ma possono notare la presenza anche di persone perché emanano calore. Il porto di Bari è stato uno dei primi ad avere in dotazione questo sistema poiché è interessato ad un traffico di *container* con Gioia Tauro, che rappresenta il punto di riferimento privilegiato per il traffico con gli Stati Uniti [65].

Lo stesso apparato è in funzione in altri porti italiani tra i quali Genova, La Spezia e Gioia Tauro.

Nei principali porti italiani vi è anche la presenza di doganieri americani che verificano le procedure previste dall'accordo bilaterale.

I controlli non vengono fatti a tappeto ma a campione perché altrimenti il traffico verrebbe eccessivamente rallentato. Quando vi è l'ipotesi che ci sia un rischio potenziale, il mezzo viene accompagnato al *terminal* contenitori ed ispezionato. Fino ad oggi sui mezzi controllati, che ammontano a circa il 10 per cento del totale, non sono state rinvenute armi pericolose.

Accanto a questo accordo con gli Stati Uniti, è stata siglata, a Londra, la nuova convenzione SOLAS [66] che dovrebbe bloccare sensibilmente «la vita» dei porti in quanto prevede una serie di specifiche particolarmente selettive e pesanti per la sicurezza portuale.

La convenzione è vincolante per tutti i paesi che vi aderiscono e prevede l'adozione di *badge* obbligatori per accedere all'interno dei porti. Questo comporterà un impegno notevole e richiederà investimenti, personale qualificato, apparati e tecnologia. La convenzione entrerà in vigore nel giugno del 2004.

La Presidenza del Consiglio, previa richiesta della ASSOPORTI, ha insediato un «Comitato per la sicurezza portuale», analogo a quello della sicurezza aeroportuale, che si occuperà di tradurre in pratica quanto stabilito dalla convenzione SOLAS e da quella bilaterale stipulata con gli Stati Uniti, già operativa in alcuni porti [67].

---

[65] Gli Stati Uniti temono che vengano nascoste armi nucleari tattiche nei contenitori.

[66] È una convenzione dell'AIMO - l'organizzazione marittima internazionale.

[67] Il Congresso USA ha approvato l'atto *To ensure the security of maritime transportation in the United States and for other purposes*, che prevede una procedura da parte delle Autorità americane per verificare «l'efficacia» delle misure antiterroristiche in atto e previste nei porti stranieri e l'adozione di misure restrittive, sempre definite dalle Autorità americane, che arrivano sino al diniego di ingresso negli USA del naviglio proveniente dai porti giudicati a «rischio» o che non si adeguano alle misure imposte dalle Autorità americane stesse. La Dogana americana con l'iniziativa «Mega Port» ricerca *partnership* con i principali porti di origine del traffico commerciale in ingresso negli USA. La posizione americana è orientata secondo il principio di spingere i confini indietro, organizzando l'attività di controllo sui porti di provenienza della merce. Per evitare la congestione nei porti americani organizzando l'attività di controllo dal punto di origine; e come conseguenza, selezionare i porti con i quali gli USA intrattengono rapporti commerciali. La

La comunità di lavoro portuale, comprese le forze dell'ordine che operano all'interno, annovera circa 3000 persone e tante sono le autorizzazioni di accesso attualmente rilasciate.

È stata ribadita la necessità di ampliare gli organici delle forze dell'ordine ed auspicato l'aiuto della Guardia di Finanza e degli operatori più direttamente interessati per migliorare l'attività di prevenzione e quindi il numero dei mezzi sottoposti al controllo.

b) **La crescita del porto**

L'Autorità portuale è impegnata nella costruzione di opere pubbliche per circa 150 milioni di euro, dei quali 15 milioni già destinati ad opere realizzate. Saranno concretizzate grandi opere quali la darsena, il *terminal* crociere, una serie di lavori di potenziamento del porto, e per tutte sono previste, proprio per la loro entità, gare pubbliche di appalto, di rilevanza europea.

Per il momento non sono stati registrati condizionamenti mafiosi. È certo che più aumentano gli investimenti, maggiore è la possibilità di infiltrazioni di ditte collegate con la malavita. Gli appalti già assegnati hanno avuto buon esito ad eccezione di una rescissione in danno di una impresa per un contenzioso amministrativo.

2) Il dott. Luigi GIANNINI commissario e presidente dell'Autorità Portuale di Brindisi.

Il dottor Giannini è stato nominato commissario dell'Autorità Portuale con decreto del 20 settembre 2002 e presidente della stessa Autorità con decreto del 21 ottobre 2002.

Dai passaggi più significativi dell'audizione, per le potenzialità dei rischi ad essi legati, è emerso che il porto di Brindisi è un centro di possibile interesse in quanto sull'area, nei prossimi anni, si concentreranno ingenti investimenti [68] per il miglioramento delle strutture e l'ampliamento delle opere pubbliche. Tali investimenti potrebbero quindi attrarre l'attenzione della criminalità organizzata, che per ora sembra non si sia ancora appalesata in modo concreto.

---

posizione di ESPO *(European Sea Port Organisation,* che racchiude tutti i porti dell'Unione Europea) è che una eventuale regolamentazione della materia deve essere basata su raccomandazioni di carattere generale concordate a livello internazionale e che tali raccomandazioni devono assumere un sufficiente grado di flessibilità per adattarsi alle differenti realtà portuali. Poiché il concetto di sicurezza si presenta alquanto ampio essendo correlato al livello di rischio ed alle conseguenti misure di protezione riferite a passeggeri, equipaggi, merci, strutture portuali nonché città contro atti di terrorismo. Adottare criteri internazionalmente condivisi significa, sempre secondo ESPO, evitare misure unilaterali.

Eventuali misure mirate all'attività di ispezione dei contenitori devono essere rese compatibili con il processo logistico, quindi presuppongono l'adozione di una analisi di rischio. La proposta USA di ispezionare, tutti i *containers* potrebbe condurre ad un rischio di congestione nei porti e comunque dovrebbe essere regolata in modo uniforme anche per quanto attiene i costi delle operazioni di controllo. Una corretta politica di sicurezza portuale dovrebbe essere sviluppata con il concorso di tutte le Autorità ed operatori coinvolti.

[68] Gli investimenti ammonteranno a circa 650 milioni di euro nei prossimi quattro anni: 130 circa riferibili alla stazione appaltante autorità portuale, la rimanente parte ad investimenti privati (British Gas ed ENEL).

L'eventuale infiltrazione mafiosa o criminale, in generale, è collegabile non tanto a situazioni che si verificano nella fase di esecuzione delle attività portuali, quindi nella fase di concessione da parte della autorità portuale, quanto agli eventuali subappalti delle stesse [69].

L'unico potere che l'autorità portuale ha per limitare i subappalti è costituito dall'imposizione all'impresa aggiudicatrice di subappaltare non più di una certa percentuale dei lavori e di verificare che la società subappaltante possegga gli stessi requisiti soggettivi, tranne l'iscrizione dell'impresa per la categoria delle opere in realizzazione.

Un elemento nuovo, di interesse per la Commissione, è rappresentato da un disegno di legge, attualmente in fase di approvazione presso l'ottava Commissione del Senato [70], che prevede l'applicabilità della fattispecie prevista dall'art. 45-*bis* del Codice della Navigazione [71] alle sole concessioni turistico-balneari, inibendo quindi la possibilità che all'interno di un porto un concessionario possa sostituire a sé, nell'esercizio delle attività portuali, soggetti diversi, anche se in possesso di un'autorizzazione *ex* art. 16 all'esercizio di attività di impresa in ambito portuale.

Va anche segnalata la tendenza ad investire continuamente l'autorità portuale con richieste di accesso agli atti, non propri ma di imprese concorrenti, per una verifica puntuale e continua dell'esistenza delle condizioni previste dalla legge per il mantenimento di una concessione d'impresa portuale o demaniale. Questo continuo stato di conflittualità e delegittimazione reciproca vede al centro l'autorità portuale che deve quotidianamente affrontare problematiche sterili ed improduttive anziché occuparsi dello sviluppo dei traffici e della realizzazione delle opere.

L'autorità portuale ha un organico di quindici persone e questo non consente di apprestare una forma di controllo fisico sugli accessi al porto che rappresenta un momento sensibile. Una parte delle maestranze portuali di Brindisi proviene dalla vecchia compagnia portuale e da attività non sempre lecite [72]. Molti di questi operatori, che richiedono il permesso di accesso in porto, hanno riportato condanne penali per reati di contrab-

---

[69] Alcune ditte concessionarie, come l'ENEL, affidano l'esecuzione di lavori di sbarco (essenzialmente del carbone) o di imbarco (di altri prodotti che residuano dalle attività di produzione dell'energia elettrica) ad imprese autorizzate all'esercizio dell'attività in ambito portuale, ai sensi dell'art. 16, attraverso una vera e propria gara di assegnazione, sulla base di una interpretazione dell'art. 45-*bis* del codice della navigazione. Rispetto all'applicazione di questa norma l'autorità portuale di Brindisi è stata pioniere in Italia, considerando come possibile il trasferimento, di parte dell'attività concessa, a soggetti terzi diversi da parte del concessionario. In questi termini ed a sostegno di questa interpretazione si è espresso il Consiglio di Stato con propria sentenza in un procedimento amministrativo instaurato da una delle società che effettuavano attività di sbarco per conto dell'ENEL.

[70] In prima lettura è già stato approvato alla Camera.

[71] Art. 45-*bis*. Affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione. Il concessionario, in casi eccezionali e per periodi determinati, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività secondarie nell'ambito della concessione.

[72] Il contrabbando un tempo era l'attività illecita maggiormente praticata a Brindisi e provincia.

bando e quindi non possiedono i requisiti per ottenere tale autorizzazione stabilmente; pertanto, essa viene rilasciata con cadenza annuale. La Capitaneria di Porto, titolare del rilascio materiale del permesso di accesso, si rivolge all'Autorità Portuale per conoscere se il richiedente sia lavoratore dipendente da imprese portuali ed alla Polizia di Stato per verificare se sussistano, nei confronti dello stesso, condanne o pregiudizi penali. Molte volte si verificano situazioni imbarazzanti in quanto la Capitaneria, per ineludibili ragioni di carattere sociale, è costretta a rilasciare un permesso ad un soggetto con precedenti penali, rendendosi conto che questa persona è dipendente di un'impresa portuale e quindi imbarca e sbarca merci.

In merito alla sicurezza portuale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha destinato alle autorità portuali risorse direttamente spendibili per opere ed iniziative volte a questa finalità [73].

All'autorità portuale di Brindisi sono stati destinati cinque milioni di euro.

Per quanto riguarda Gioia Tauro, il porto, «speranza della provincia [74]», dimostra la possibilità di insediare attività economiche d'avanguardia nell'area, anche se i tentativi di imposizione del pizzo esercitati sulla Medcenter e il "deserto" imprenditoriale che circonda il Porto non possono non far ritenere che la presenza mafiosa abbia avuto un peso determinante nell'instaurazione di un clima sostanzialmente sfavorevole all'imprenditorialità, sia locale che esterna

Nel passato, aziende non locali, intervenute nella Piana, hanno accettato l'imposizione del pizzo e l'hanno fatto rientrare nella contabilità generale dell'affare che conducevano (creando così una sorta di *consolidato d'estorsione*); ma gli esempi sono sempre relativi a grandi imprese di costruzioni, la cui presenza è temporanea e legata ad un mercato anomalo (quello delle commesse pubbliche, nel quale il costo delle opere pubbliche non era determinato da logiche di mercato). L'estorsione alle imprese può aver comunque svolto una funzione di disincentivazione dell'insediamento produttivo, sia direttamente, per timore dell'esazione mafiosa ma, soprattutto, indirettamente, perché il controllo mafioso sulle opere pubbliche ha un impatto estremamente negativo sulla dotazione infrastrutturale delle aree interessate, rendendole poco appetibili per eventuali investitori nazionali od esteri.

Si realizza così il circolo vizioso di una logica criminale, che, pregiudicando lo sviluppo, genera degrado economico e stagnazione socioculturale; quindi, condizioni favorevoli al mantenimento di un *humus* deviante.

Questa visione interpretativa della 'Ndrangheta sotto il segno della *premodernità* e dell'impresa sotto quello della *modernità e/o postmodernità* è per certi versi attraente, ma non totalmente esplicativa dei feno-

---

[73] In sostanza si tratta di attrezzare il porto con *scanner, badge* identificativi per l'accesso e telecamere, con immagini in tempo reale per i soggetti che devono intervenire – prima di tutto le forze dell'ordine, per monitorare le attività all'interno del porto.

[74] Prefetto di Reggio Calabria, dott. Goffredo SOTTILE, nell'audizione del 16 settembre 2002.

meni; specie per quanto attiene alla capacità dei gruppi criminali di interagire con le imprese e di interferire con le dinamiche dello sviluppo socioeconomico.

Va detto innanzitutto che la situazione della criminalità nella Piana è notevolmente articolata, con una gamma di situazioni ben differenziate: si riscontrano famiglie ancora ferme ad un livello primitivo di attività criminosa, in netta differenziazione rispetti a gruppi come quello dei Piromalli-Molè, dove la struttura organizzativa *dirigenziale* a base familiare è affiancata da un *network* di affiliati congiunti da legami parentali sempre più tenui, e, in numerosi casi, non legati da rapporti di parentela. Si va da *'Ndrine* di piccole dimensioni a grandi gruppi con ramificazioni imprenditoriali, impegnati nei traffici internazionali di stupefacenti, con capacità sofisticate di riciclaggio dei capitali sporchi. Si va da *locali* con un raggio d'azione limitato al comune di residenza a gruppi in grado di "dialogare" con le grandi cosche di Reggio Calabria e di interagire con gruppi criminali esteri per gestire traffici internazionali.

Certamente, i parametri di principale attenzione sono costituiti da un lato dalla *capillarità* della presenza mafiosa[75] e dall'altro dalla *capacità di infiltrazione nell'ambito economico*: il momento cruciale nell'evoluzione delle 'Ndrine della Piana è stato, senza ombra di dubbio, costituito dall'indotto economico relativo alla costruzione del Porto di Gioia Tauro. Tale opera ha consentito a questi gruppi criminali lo stesso salto di qualità che la camorra campana ha compiuto nella ricostruzione post-terremoto[76].

L'indotto economico dell'opera ha assicurato alle 'Ndrine un considerevole flusso finanziario di provenienza pubblica, sia in modo indiretto (estorsione praticata nei confronti di tutte le aziende impegnate nei cantieri) che diretto (partecipazione ad appalti, ma soprattutto a subappalti e contratti di fornitura, mediante aziende correlate).

L'elemento principale, però, è stato conseguito nel mutamento della cultura operativa di questi gruppi, a fronte della necessità di accedere alla dimensione imprenditoriale, acquisendo considerevoli capacità di controllo degli appalti, acquisizione coatta di imprese pulite, creazione di monopoli locali, "lavaggio" di capitali derivanti da altre attività criminali (estorsione o traffici di droga): dalla 'Ndrangheta "*arcaica*" delle faide, si è pervenuti ad una 'Ndrangheta *moderna*, del tutto pronta a cogliere le opportunità derivanti dalla globalizzazione.

Un altro elemento di spicco nel panorama interpretativo criminale è costituito dalla *capacità di interazione* dei "locali": un'immagine ormai datata della 'Ndrangheta contrapponeva il sistema piramidale di controllo delle attività mafiose siciliane alla frammentazione regnante in Calabria, dove gruppi ben più ridotti operavano ognuno nel suo piccolo centro, senza forme di coordinamento. Le acquisizioni investigative più recenti

---

[75] 4000-5000 affiliati in provincia di Reggio Calabria, su una popolazione di 576.000 abitanti, secondo i dati della Prefettura, comunicati nella precitata audizione.

[76] Vedasi le notazioni nella sezione della relazione dedicata all'inquinamento degli appalti pubblici da parte della camorra campana.

provano il contrario, come testimonia il tasso anche già analizzato di eventi omicidiari.

È comunque necessario sottolineare che l'esperienza del *transhipment* a Gioia Tauro dimostra che è possibile per un imprenditore esterno fare investimenti di successo anche nelle aree più depresse dal punto di vista socioeconomico e che è possibile avere un'impresa che funziona anche in uno dei territori maggiormente infestati dalla 'Ndrangheta: i 912 giovani calabresi impiegati nella MedCenter rappresentano un punto di partenza per un cambiamento di mentalità e di atteggiamento, che potrà ottenere ancora maggiori benefici in una logica di polifunzionalità.

La tendenza attuale dell'attività portuale è infatti quella di una concezione logistica integrata, con il porto che diviene *terminal* intermodale, in grado di connettersi al territorio (provinciale, regionale, nazionale) anche attraverso modalità di trasporto alternative rispetto a quella marittima. Ciò significa realizzare un allaccio ferroviario più ampio, ma soprattutto potenziare le due principali arterie alle quali si connette il porto, cioè l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria e la linea ferroviaria tirrenica.

Ma anche con questo potenziamento l'attività portuale, che è in gran misura meccanizzata ed automatizzata, non potrà mai abbattere la disoccupazione nella Piana. Non è in effetti il porto, di per sé, che farà lo sviluppo dell'economia dell'area. Il porto deve essere visto sostanzialmente come fattore favorevole allo sviluppo; di grande peso, ma da solo non determinante.

Il problema della Piana è in realtà come far interagire la realtà mondiale e vitale del porto con quella disagiata e stagnante dell'entroterra. Per questo motivo bisogna smistare le merci per l'entroterra, cioè far diventare il porto un terminale per le attività produttive da insediare in zona. Se Gioia Tauro, oltre alla fortunata attività di *transhipment* saprà diventare anche porto industriale, l'area diverrà inevitabilmente appetibile per i grandi investitori: ne risulta, come bene illustrato anche dal Prefetto di Reggio Calabria in sede di audizione, che le trasformazioni più grandi non riguardano lo scalo marittimo, bensì l'adeguamento della rete infrastrutturale della Piana.

Il porto di Gioia Tauro rappresenta sicuramente un'importante occasione di sviluppo in una delle aree più depresse della Calabria. Ma la piana di Gioia Tauro, oltre che depressa, è, purtroppo una delle aree a più alto tasso di presenza criminale, per cui il porto rappresenta inevitabilmente l'oggetto di continui tentativi di sfruttarne illecitamente le sue potenzialità economiche.

Il Porto è stato in passato utilizzato come *Hub* per il traffico di stupefacenti [77]

---

[77] Il 3 settembre del 1999 la Guardia di Finanza sequestrava nel porto di Gioia Tauro 1450 chili di cocaina purissima, quasi una tonnellata e mezza di droga per un valore commerciale di 360 miliardi. In totale 1203 pani, uno dei più grandi sequestri mai effettuati in Europa grazie alla collaborazione di diverse polizie del continente. Il carico consisteva in cocaina surgelata all'interno di fusti di frutta tropicale predisposti da una società colom-

Gli episodi estorsivi perpetrati in danno della *Medcenter Container Terminal*, società di gestione delle attività di carico e scarico dei *container* in arrivo e in partenza dal porto, verificatisi negli scorsi anni, sono noti ed hanno originato filoni investigativi di successo, anche per l'eliminazione degli oligopoli [78], che mascheravano la presenza criminale nel circuito affaristico e per lo sradicamento delle «mazzette» sui *container* a favore della 'Ndrangheta [79].

L'amministratore delegato della società, nell'audizione del settembre dello scorso anno, ha evidenziato il continuo sforzo della *Medcenter* volto per attuare procedure e comportamenti tali da scoraggiare i tentativi delle organizzazioni criminali locali di insinuarsi nella vita del porto; sia con l'utilizzo di società di servizi che operino in regime di monopolio, sia con ditte fornitrici che tentino di eliminare in qualche modo le altre concorrenti o con l'imposizione di manodopera. L'amministratore delegato ha spiegato la complessa procedura studiata per l'assunzione di personale, volta a limitare al massimo qualunque scelta discrezionale e quindi a scoraggiare segnalazioni o richieste più o meno pressanti. Nel corso dell'audizione sono stati sottolineati i numerosi episodi di danneggiamento messi in atto dagli stessi dipendenti e di palese intimidazione nei confronti di colleghi che avevano osato denunciarli. È stato segnalato un alto tasso di assenteismo, a livello non registrato nelle altre sedi ove la società opera.

È stato evidenziato come la caratteristica principale del porto di Gioia Tauro sia quella di assicurare lo scarico dei *container* dalle navi madri alle navi più piccole, il che rende difficili i tentativi di monitorare con appositi *scanner* gli stessi *container*. Infatti, questo controllo renderebbe la procedura di scarico e carico talmente farraginosa da scoraggiare agli attuali committenti l'utilizzo del porto per quelle operazioni.

Nel suo intervento il *manager* ha palesato la persistenza dei rischi cui le attività portuali sono esposte, evidenziando, altresì, il proficuo continuo contatto con le forze dell'ordine e lo scambio reciproco di informazioni finalizzato ad evidenziare qualunque segnale di infiltrazione mafiosa.

La Commissione intende svolgere un approfondimento a tutto campo sulle realtà portuali del Paese perché sussistono diverse criticità che, in prima approssimazione, possono così sintetizzarsi:

– la possibilità di spostare il traffico illegale su porti di medie e piccole dimensioni sprovvisti di adeguati sistemi di controllo e sicurezza;

---

biana di *import export* legata ai cartelli di Medellin. Faceva tappa a Gioia Tauro in un complicato itinerario: dalla Colombia al Guatemala, quindi in Italia, poi in Grecia, a Salonicco, di nuovo in Italia a Trieste e quindi a Vienna. Nella capitale austriaca è avvenuto il *blitz* con nove arresti: tre olandesi, tra cui Robert Van De Bleek, uno dei più noti esponenti del narcotraffico europeo, due slovacchi, un macedone, un cittadino austriaco e uno greco.

[78] Vds. la Mariba S.p.A.

[79] Operazione «PORTO».

– l'inefficacia dei controlli a campione rispetto al volume dei traffici ed il necessario contemperamento tra le ragioni di celerità e l'interesse sovraordinato alla legalità;

– il meccanismo di accesso dei soggetti autorizzati, facilmente aggirabile laddove non vengono fissati criteri certi di imputazione di responsabilità in capo ai soggetti incaricati della vigilanza e del controllo;

– il monitoraggio degli spostamenti delle merci ed il raccordo con i servizi di *intelligence* ai fini della individuazione di rotte sensibili.

Devono sostenersi e rafforzarsi le forze dell'ordine, di investigazione e di sicurezza nella azione di prevenzione e di repressione dei traffici che utilizzano i porti quali luoghi di elusione ed evasione dei vincoli normativi, nella maturata consapevolezza della collocazione strategica dell'Italia come presidio dei rapporti con il Mediterraneo.

CAPITOLO 6

Amministrazione e politica

1. Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose

Lo scioglimento dei consigli comunali, determinato da fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, si pone certamente come idoneo strumento di strategia e di efficace contrasto alla criminalità da parte dello Stato.

Nell'assetto istituzionale, quale definito dal titolo V del dettato costituzionale, lo sviluppo socio-economico delle comunità locali e la relativa difesa costituiscono finalità primarie, verso le quali deve tendere l'azione amministrativa nella duplice prospettiva della sicurezza e della legalità.

È innegabile che le organizzazioni criminali, radicandosi nella società, condizionano la convivenza civile ed il trasparente funzionamento delle istituzioni, specie in quei territori laddove la diffusione di tali gruppi si accompagna alla pervasività del fenomeno in ogni settore ed attività.

Talune amministrazioni comunali, operando illecitamente, rischiano di trasformarsi in mezzi di azione della stessa criminalità, svilendo il significato della rappresentanza e minando il principio della democrazia.

Le leggi n. 142 del 1990, n. 221 del 1991, n. 108 del 1994 e n. 267 del 2000, nel prevedere le diverse cause di scioglimento delle amministrazioni comunali, ed in specie quelle per infiltrazioni mafiose, non affrontano pienamente tale problematica, poiché non prevedono i meccanismi di verifica dell'efficacia dello scioglimento rispetto all'obiettivo del ripristino della legalità.

1.1 Consigli comunali sciolti: dislocazione nazionale e provinciale

I consigli comunali sinora sciolti (dato riferito a giugno 2003) per fenomeni connessi al condizionamento e alla infiltrazione della criminalità organizzata sono 132.

Per quindici comuni è stato adottato due volte il provvedimento sanzionatorio dello scioglimento, in alcuni casi con intervallo di alcuni anni tra l'uno e l'altro.

In ordine alle richieste di proroga della durata di scioglimento dei consigli comunali, secondo le relazioni delle commissioni straordinarie, si rileva che i motivi addotti sono stati ricondotti all'esigenza di portare a termine:

1. la realizzazione di importanti e primarie opere pubbliche, avviate ma non ancora in stato di avanzamento tale da evitare possibili distorsioni o manipolazioni nella gestione dei consistenti contributi e finan-

ziamenti con la ricostituzione dell'intreccio perverso tra malavita locale, imprenditoria e forze politiche;

2. la necessità di contrastare l'abusivismo edilizio e di ristabilire un corretto assetto urbanistico con adeguata elaborazione o revisione dei piani regolatori, adottati dalle amministrazioni precedenti con palese tendenza a realizzare gli interessi di soggetti collusi nell'affarismo con la criminalità;

3. l'utilità di dare corso alle procedure di demolizione dei manufatti abusivi;

4. la redazione di appositi regolamenti tendenti a disciplinare ed a rendere trasparente l'esecuzione di gare per la fornitura di servizi, così da vanificare l'azione delle imprese contigue alla criminalità procedendo, in alcuni casi, anche alla sospensione dell'affidamento;

5. la deliberazione, al fine di migliorare gli organici, di nuove piante nelle quali ricomprendere figure professionali diverse e rendere possibile l'allontanamento, con varie forme, di dipendenti vicini alla criminalità.

I provvedimenti di scioglimento sono stati adottati quasi esclusivamente nei confronti di amministrazioni comunali del meridione, situate in aree nelle quali la criminalità mafiosa è più radicata e quindi più forte.

In ambito regionale tali provvedimenti sono ripartiti nel modo seguente:

– Campania	n. 59
– Sicilia	n. 37
– Calabria	n. 27
– Puglia	n. 7
– Basilicata	n. 1
– Piemonte	n. 1

Nel nord, invece, solo nei confronti del comune di Bardonecchia è stato emesso, nel 1995, il decreto di scioglimento della relativa amministrazione, in coincidenza con la conclusione delle indagini avviate dalla D.D.A. di Torino per sospetta attività di riciclaggio di proventi illeciti in attività commerciali ed immobiliari; provvedimento motivato dalla esistenza di forti condizionamenti delle famiglie Lo Presti-Mazzaferro, legate alle cosche calabresi.

Le province nelle quali il numero delle amministrazioni comunali sciolte è più elevato sono:

– Napoli	n. 31
– Caserta	n. 20
– Palermo	n. 18
– Reggio Calabria	n. 17
– Catania	n. 9
– Catanzaro	n. 6

CONSIGLI COMUNALI SCIOLTI IN CONSEGUENZA A FENOMENI DI INFILTRAZIONE E CONDIZIONAMENTO DI TIPO MAFIOSO.

LOCALITÀ	ANNI													
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Basilicata														
Matera			1											1
Calabria														
Catanzaro	2	1									1	1	1	6
Crotone											1		1	2
Reggio Calabria	4	2	2		2	2	2	1		2				17
Vibo Valentia		1											1	2
Totale	6	4	2		2	2	2	1		2	2	1	3	27
Campania														
Avellino			2									1		3
Benevento				1										1
Caserta	3	7	3			3		3		1				20
Napoli	4	1	9	2		2	3	2	2		2	4		31
Salerno			4											4
Totale	7	8	18	3		5	3	5	2	1	2	5		59
Piemonte														
Torino					1									1
Puglia														
Bari			4	1										5
Lecce	2													2
Totale	2		4	1										7
Sicilia														
Agrigento		1												1
Caltanissetta		3												3
Catania	2	1	4							1			1	9
Messina	1													1
Palermo	3	2	3			1	2		4		2		1	18
Ragusa		1												1
Trapani		1	2										1	4
Totale	6	9	9			1	2		4	1	2		3	37
TOTALE GENERALE	21	21	34	4	3	8	7	6	6	4	6	6	6	132

DECRETO PROROGA GESTIONE COMMISSARIALE

LOCALITÀ	ANNI													
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Calabria				2	1	2	2					3	1	11
Campania				8	10		2	2	1				1	24
Puglia				2										2
Sicilia				6	2		1	2		4			2	17
Totale . . .				18	13	2	5	4	1	4		3	4	54

RIDUZIONE GESTIONE COMMISSARIALE DEI CONSIGLI COMUNALI PARTANNA (TP) DA 18 A 12 MESI E DI BARDONECCHIA (TO) DA 18 A 17 MESI

LOCALITÀ	ANNI													
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Partanna			1											1
Bardonecchia						1								1
Totale . . .			1			1								2

Negli ultimi tre anni sono stati sciolti i seguenti consigli comunali:

2001:

Marcedusa (CZ), Cirò (KR), Pompei (NA), San Gennaro Vesuviano (NA), Caltavuturo (PA), Cinisi (PA);

2002:

Frattamaggiore (NA), Portici (NA), San Paolo Belsito (NA), Santa Maria la Carità (NA), Lamezia Terme (CZ), Quindici (AV);

2003 (primi sei mesi):

Pantelleria (TP), Briatico (VV), Misilmeri (PA), San Giovanni la Punta (CT), Botricello (CZ), Isola Capo Rizzuto (KR).

Si rileva un andamento decrescente dei provvedimenti sanzionatori, che da un picco di 34 del 1993 scendono ad un numero più ridotto, successivamente stabilizzatosi. In particolare negli ultimi due anni e mezzo tale ultimo dato è rimasto costante.

Si staglia in modo palese la questione del mancato allontanamento dei pubblici dipendenti, rispetto all'azzeramento dei vertici politici. In termini più espliciti, si rileva l'opportunità di una verifica in chiave di congruità ed efficacia dell'intera normativa, che muova dalla constatazione di scioglimenti non produttivi di effetti sugli apparati burocratici, sulla gestione degli enti collegati, sull'erogazione dei servizi. Di guisa che, allo scioglimento dell'organo politico possa accompagnarsi il recupero del buon andamento delle amministrazioni attraverso la cesura dall'esterno e dall'interno degli apparati di ogni collusione, connivenza o contiguità.

Un'amministrazione comunale condizionata da una o più organizzazioni criminali si trasforma in un vero e proprio strumento di illegalità, che mina la corretta gestione dei servizi e, di conseguenza, lo svolgimento della personalità dei cittadini come singoli e nelle realtà associate.

La contiguità con soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali si riscontra quasi sempre in corrispondenza a gravi ed accertate deficienze organizzative e di consunzione delle amministrazioni pubbliche. La correlazione indicata induce a definire quali tratti sintomatici della contiguità mafiosa:

– l'inefficienza dei servizi in generale;

– la scarsa osservanza del diritto in tutte le manifestazioni della convivenza civile;

– la complicità dei cittadini nell'ottenere omissione di controlli e di legalità e nel godere di riduzioni di tasse e tributi;

– l'assenza di piani regolatori e di piani commerciali;

– l'abusivismo dilagante anche nelle zone sottoposte a vincoli paesaggistici e idrogeologici con specifico riferimento allo stesso demanio;

– la carenza dei servizi di polizia municipale;

– le scuole in stato di abbandono, le strade dissestate, i cimiteri trascurati, *et similia*;

– i rifiuti non raccolti tempestivamente per mancanza di mezzi e di personale;

– la tardiva e scarsa assistenza sanitaria;

– l'assunzione di personale con metodi clientelari, senza una selezione di merito, con procedure fortemente dubbie;

– la superficialità nelle procedure di gara per gli appalti di fornitura di beni, servizi e per la realizzazione di opere pubbliche;

– la fitta ed intricata rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni tra taluni amministratori ed esponenti delle organizzazioni criminali locali;

– il dissesto dei bilanci e la scarsa chiarezza dei rendiconti di gestione;

– la devastazione del territorio;

– l'indebolimento del senso civico ed etico nei rapporti pubblici e sociali.

L'opera di bonifica che le commissioni straordinarie devono condurre si accompagna al necessario ripristino di una situazione di normalità nella formazione dei servizi pubblici essenziali.

Al riguardo si sottolineano le necessarie priorità di soluzione dei casi di acquisto o di affitto di macchinari a prezzi fuori mercato e l'affidamento di servizi importanti, quali tesoreria, nettezza urbana, gestione parcheggi, a società variamente collegate alle organizzazioni criminali.

Dall'entrata in vigore della legge 142/90, che consente di rimuovere singoli amministratori per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, fino al dicembre scorso sono stati rimossi 289 amministratori locali di cui:

– 246 al sud (85 per cento);
– 32 al centro (31 nella sola provincia di Roma);
– 11 al nord.

CAPITOLO 7

Gli organismi di contrasto alla illegalità mafiosa istituiti dagli Enti Locali

1. Commissioni consiliari regionali

Negli ultimi anni si è registrato un consistente e positivo incremento degli organismi e delle articolazioni di cui gli enti locali, soprattutto nelle regioni meridionali, si sono dotati per potenziare le aree di vigilanza e di intervento preventivo nell'azione di contrasto alle illegalità di tipo mafioso.

Siffatti strumenti, che hanno assunto le più varie forme strutturali (commissioni permanenti, assessorati, osservatori, sportelli, protocolli, ecc.), disegnano oggi una rete composita e polivalente, ma caratterizzata anche da significativi «buchi», riflesso delle sensibilità più o meno avanzate che ciascuna realtà territoriale ha avvertito nel tempo nei confronti di una problematica di primaria grandezza nell'esercizio dei poteri amministrativi e legislativi.

Effettuare, pertanto, un censimento ragionato delle realizzazioni che hanno visto la luce e la concreta attivazione costituisce non solo un obiettivo di carattere conoscitivo e metodologico nel processo di definizione organica delle forme di contrasto alla criminalità organizzata e dei servizi offerti ai cittadini in tale ambito, ma anche un'occasione di riflessione e di stimolo per la diffusione di positive esperienze, tra le quali ciascun Ente potrà rinvenire quella più adatta alle proprie specifiche esigenze.

Questa Commissione, che avverte la rilevanza di entrambi gli scopi citati, intende avviare la sistematica raccolta dei dati afferenti alle descritte iniziative, pervenendo a una loro compiuta catalogazione che dia conto dei percorsi evolutivi che ne hanno segnato il divenire ma che approfondisca anche gli aspetti tecnici e normativi di ciascuna soluzione, verificandone l'efficacia in termini di risultati raggiunti.

In particolare, appare di rilevante interesse l'analisi degli strumenti adottati dalle Regioni tradizionalmente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata, nonché della loro incidenza sulla produzione normativa e paranormativa.

L'**assemblea regionale siciliana**, con legge n. 4 del 14 gennaio 1991, ha istituito una commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia.

Ad essa spetta il compito di vigilare e indagare sulle attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, sulla regolarità delle procedure, sulla destinazione dei finanziamenti erogati e sugli appalti, in ordine a possibili infiltrazioni, connivenze mafiose e di altre associazioni criminali similari.

Alla Commissione regionale sono attribuiti anche poteri verificativi della piena attuazione – da parte dell'amministrazione regionale, degli enti locali siciliani e di ogni altro ente o istituzione sottoposta alla vigilanza regionale – degli atti normativi e dei provvedimenti statali e regionali in tema di lotta contro la mafia [1].

La predetta attività ricognitiva, insieme con la verifica della congruità della normativa vigente e dell'azione amministrativa regionale rispetto al menzionato contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso o similare, può tradursi in proposte aventi natura legislativa, amministrativa o incidenti sull'organizzazione regionale o degli enti sottoposti alla sua vigilanza, al fine di potenziare l'incisività e il coordinamento dell'azione antimafia.

Tra gli obiettivi dichiarati dalla legge istitutiva vi è anche quello di formare e diffondere, nella società siciliana, la cultura antimafiosa: la Commissione regionale è chiamata, a tale riguardo, ad un fattivo impegno propositivo anche attraverso la realizzazione di specifiche iniziative.

Risulta valorizzato anche il momento della collaborazione e del confronto con autorità nazionali ed extranazionali: la previsione di un costante flusso informativo, relativamente alle attività poste in essere, verso la Commissione antimafia del Parlamento nazionale, unitamente alla possibilità di svolgere iniziative congiunte con quest'ultima, rappresentano, laddove effettivamente realizzati, strumenti modali in grado di garantire preziose sinergie.

Il **Consiglio regionale della Campania**, con deliberazione n. 11/3 del 20 settembre 2000, ha istituito la Commissione consiliare speciale per la vigilanza e la difesa contro la Camorra e la criminalità.

Successivamente, nella seduta del 28 giugno 2001, ha approvato il regolamento concernente le attività e i poteri connessi ai compiti della predetta Commissione.

In particolare, le sono affidati compiti di raccolta di dati e informazioni volti a delineare le dimensioni, la diffusione, la distribuzione territoriale, le caratteristiche sociali e le modalità organizzative del fenomeno camorristico e della criminalità, anche attraverso la promozione di iniziative di studio e di ricerca.

Alla Commissione regionale è, altresì, demandata l'effettuazione di approfondimenti analitici di tipo tecnico-giuridico in ordine alla normativa regionale vigente, al fine di consentire ogni utile valutazione idonea a rendere più coordinata e incisiva l'azione della regione e degli enti strumentali nel contrasto all'azione della criminalità anche camorristica.

L'attività ispettiva della Commissione regionale si estende alla verifica della piena attuazione, da parte dell'amministrazione regionale e di

---

[1] Per l'espletamento dei suoi compiti, la Commissione regionale siciliana promuove inchieste e ispezioni (limitatamente agli organi amministrativi regionali, degli enti locali siciliani e degli enti sottoposti a vigilanza regionale), dispone l'audizione di pubblici amministratori e di dipendenti regionali o degli enti sopra indicati e richiede la trasmissione di documenti e atti riguardanti l'amministrazione regionale e degli enti predetti.

ogni altro ente sottoposto alla vigilanza regionale, delle leggi e dei provvedimenti statali e regionali che concernano la lotta contro la Camorra e la criminalità.

Nell'ambito dei poteri di impulso e propositivi si colloca la previsione di iniziative per il migliore esercizio – in materia di contrasto alla criminalità – delle potestà regionali e delle funzioni delegate dalla regione agli enti locali, nonché per la formazione e per la diffusione di una cultura legalitaria e anticriminale.

Di particolare rilevanza deve ritenersi, infine, la disposizione che affida alla Commissione regionale l'esame dei progetti di legge e degli atti amministrativi sui quali il Consiglio regionale deve deliberare, con riferimento alle materie assegnate alla sua competenza.

Viene, altresì, affermato l'aspetto collaborativo della Commissione regionale con le Autorità dello Stato e sancito l'obbligo informativo verso la Commissione parlamentare antimafia circa l'attività svolta.

A tale riguardo, va menzionato il costante apporto di conoscenze che la Commissione regionale ha fornito non solo attraverso relazioni periodiche sull'attività svolta ma anche mediante l'invio della documentazione afferente alle più significative iniziative legislative e amministrative: in materia di «misure urgenti contro l'usura», di «contributi in favore degli eredi delle vittime di delitti riconducibili a reati di usura e di racket commessi dalla Camorra e dalla criminalità organizzata», di «contributi alle amministrazioni locali della Campania per la realizzazione di progetti e iniziative tese a conoscere, analizzare, prevenire e arginare i gravi fenomeni della criminalità diffusa, i reati di usura, di racket e delle devianze minorili», di «misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità», di «norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza»[2], di «interventi a favore dei Comuni ai quali, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109 del 1996, sono stati trasferiti beni confiscati alla delinquenza organizzata».

Né mancano, sul piano scientifico, elaborazioni in tema di «dispersione scolastica e criminalità» e di ecomafia: quadro istituzionale comunitario, statale e regionale, alla luce del nuovo riparto di potestà normative tra Stato e regione.

Il **Consiglio regionale della Calabria**, con legge n. 50 del 2002, ha istituito la Commissione consiliare contro il fenomeno della mafia in Calabria.

Le modalità di esercizio delle sue funzioni sono stabilite dal regolamento interno pubblicato sul B.U.R.C. del 16 maggio 2003.

Alla Commissione, sulla base di uno schema che, sostanzialmente, richiama quanto realizzato dalle regioni siciliana e campana, spettano poteri di vigilanza e indagine (in ordine a possibili infiltrazioni e connivenze delle organizzazioni mafiose e similari) sulle attività dell'amministrazione

---

[2] Si tratta del disegno di legge regionale promosso dalla Commissione regionale e tradotto in legge del 27 maggio 2003.

regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, nonché sulla regolarità delle procedure e sulla destinazione dei finanziamenti erogati dall'amministrazione regionale e dagli enti prima citati, nonché – ancora – sulle procedure di affidamento e sulla assegnazione degli appalti.

Inoltre, la Commissione esercita poteri di verifica circa l'attuazione delle leggi e dei provvedimenti in materia antimafia, nonchè circa la congruità della normativa regionale vigente e della conseguente azione antimafia dei pubblici poteri regionali.

Conseguono poteri di proposta e di impulso in ordine a iniziative di carattere legislativo, amministrativo e organizzativo, nonché al fine di formare e diffondere una cultura antimafiosa nella società calabrese.

Non manca il riferimento ai rapporti con Autorità nazionali e extranazionali, al fine di acquisire elementi conoscitivi del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata e dei migliori mezzi di contrasto.

Anche per la Commissione regionale calabrese è previsto l'obbligo informativo, relativamente all'attività svolta, verso la Commissione parlamentare antimafia.

Con legge regionale n. 10 del 30 agosto 2000, il **Consiglio regionale della Puglia** ha istituito la Commissione speciale per lo studio delle condizioni e per l'individuazione delle misure atte a favorire la sicurezza delle persone in quella regione.

I compiti assegnatile dal legislatore regionale concernono sostanzialmente un'attività ricognitiva dei fenomeni sociali, finanziari ed economici incompatibili con le condizioni di sicurezza della popolazione. Ad essa si affianca un'attività elaborativa di proposte di natura legislativa, regolamentare, amministrativa e organizzatoria, al fine di favorire la conoscenza dei predetti fenomeni e agevolarne la prevenzione.

Alla Commissione di studio è demandata la promozione di convegni, seminari, ricerche e incontri di studio – nell'ambito delle finalità della legge istitutiva – con le istituzioni operanti nella regione, nonché l'instaurazione di rapporti periodici con la Commissione parlamentare antimafia, al fine di individuare progetti per l'attuazione di iniziative congiunte, volte a favorire il miglioramento delle condizioni di legalità e di sicurezza nella regione.

Anche altre regioni si sono dotate, da vario tempo, di strumenti di studio e di approfondimento, ma anche con compiti propositivi e di impulso, in ordine alle tematiche della lotta alla criminalità e della sicurezza dei cittadini.

Possono essere menzionate, a tale riguardo, la Commissione speciale di studio sulla situazione della sicurezza dei cittadini e delle carceri in Liguria, istituita, da ultimo, con deliberazione n. 36 del 4 luglio 2000 dal **Consiglio regionale della Liguria**, nonché la Commissione speciale «Sicurezza e integrazione sociale-Lotta alla criminalità», istituita con deliberazione n. 7 del 26 luglio 2000 dal **Consiglio regionale del Lazio**.

Le differenze non secondarie che caratterizzano le iniziative esemplificativamente sin qui illustrate inducono la Commissione ad avviare una riflessione anche in ordine alla più idonee modalità per assicurare un rac-

cordo tra i vari organismi, posto che gli stessi strumenti legislativi esaminati sembrano riconoscerle un ruolo di riferimento generale (ad esempio, con la previsione di un obbligo di informazione periodica e costante sull'attività antimafia svolta).

Il tema, invero, presenta aspetti di particolare delicatezza, dovendosi evitare qualunque forma di sovrapposizione di competenze tra organismi ontologicamente oltre che normativamente assai diversi.

Nondimeno, la prevalente esigenza di collegare le varie istituzioni attraverso una rete di scambi di informazioni e di esperienze, garantendo nel contempo l'autonomia di ciascuno dei gangli-motore, impone di affrontare lo sforzo in una chiave ottimisticamente prospettica: la pluralità delle iniziative convergono nel comune e consapevole impegno della battaglia per la legalità e contro il crimine organizzato.

In siffatta visione, le diversità esaltano la specificità del contributo che ciascuna istituzione regionale o locale è chiamata a dare, in ragione dei fattori storici, culturali, economici e ambientali che contraddistinguono i singoli territori; ma esse trovano anche, nel continuo positivo confronto con le altrui esperienze, e con quelle della Commissione parlamentare *in primis*, occasioni di evoluzione e miglioramento.

2. Consorzio Sviluppo e legalità

Particolare interesse suscita l'esperienza del Consorzio Sviluppo e Legalità dei Comuni di Monreale, Corleone, Piana degli Albanesi, San Giuseppe Jato e Sancipirello in tema di gestione dei beni confiscati alla mafia nonché di promozione della cultura della legalità.

L'iniziativa deve ritenersi di straordinaria caratura poiché nasce in un comprensorio ad alto rischio mafioso e tristemente noto, non solamente per i natali dati a pericolosissimi boss ma anche per gravi fatti di sangue. Essa rappresenta la prova di una netta inversione di tendenza delle comunità interessate nonché di una forte e coraggiosa assunzione di responsabilità da parte della politica; di particolare rilevanza perché colpisce la mafia in uno dei suoi punti deboli (l'accumulazione e l'ostentazione patrimoniale) e dimostra, come si vedrà in prosieguo di narrativa, la possibilità reale di creare posti di lavoro e produrre redditi legittimi da beni acquisiti attraverso traffici illeciti.

Va anche rilevato come i luoghi in cui si articola l'attività del Consorzio sono «luoghi simbolo» e «di tradizione» per Cosa Nostra. È evidente, quindi, l'effetto devastante, sia su quel che appare che in concreto, sul potere di controllo socio-economico delle relative comunità da parte della mafia e la sua conseguente delegittimazione.

Inoltre, la diversa provenienza politica delle amministrazioni comunali attesta, in concreto, come la lotta alla mafia sia patrimonio di tutti e possa essere condotta da tutti, insieme e senza dissidi derivanti dalla differenza ideologica o partitica.

Infine, la creazione di lavoro per soggetti svantaggiati o recuperati aumenta la valenza dell'attività, facendone un esempio di straordinaria importanza sia per i luoghi che in generale.

Il modello ha fatto scuola e, su impulso del Presidente della Commissione, è stato costituito recentemente un Consorzio analogo tra la gran parte dei Comuni della provincia di Catania, avente le medesime finalità.

Il Consorzio deve ritenersi la rappresentazione plastica della volontà ma, soprattutto, della capacità di riscatto dei siciliani dal giogo imposto dalla mafia; l'iniziativa andrebbe promossa mediaticamente, costituendo la migliore pubblicità per una Sicilia che è cambiata e che intende essere diversa dallo stereotipo negativo con cui è conosciuta in Italia ed all'estero.

Segue, a questo punto, una breve storia del Consorzio e l'elencazione dell'attività e dei programmi svolti.

Il Consorzio venne costituito su iniziativa dell'allora Prefetto di Palermo con l'obiettivo di gestire i beni confiscati alla mafia e destinarli a finalità sociali occupazionali, per creare sviluppo economico e per affermare la legalità in un comprensorio da sempre caratterizzato da una forte presenza mafiosa.

Successivamente, al Consorzio hanno aderito i comuni di Altofonte, Camporeale e Roccamena.

Ha attivato la procedura di adesione il comune di Palermo e sono in esame le richieste dei comuni di Belmone Mezzagno, Trabia e Marineo.

Il supporto tecnico è stato assicurato da Italia Lavoro, Sviluppo Italia, Sud-Gest e dalla unione delle Associazioni «Libera» e che ha svolto una intensa attività di formazione dei giovani, avviati al lavoro presso le aziende agricole ed i campi di coltivazione dopo un periodo di formazione.

Il 1º ottobre 2001, dopo un intenso anno di attività il Consorzio «Sviluppo e Legalità» è divenuto un progetto pilota del Ministero dell'Interno nell'ambito del PON Sicurezza del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006 beneficiando di una serie di finanziamenti.

A tal fine è stato sottoscritto in pari data un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Palermo, ed il Consorzio «Sviluppo e Legalità».

Il sodalizio è stato dotato di autonomia gestionale e di personalità giuridica di diritto pubblico per ottenere la destinazione dei beni, poi affidati in concessione a titolo gratuito a cooperative sociali cioè, il complesso dei terreni agricoli, dei fabbricati rurali e delle attività aziendali ricadenti nel territorio degli otto comuni confiscati in via definitiva.

I terreni ed i fabbricati rurali confiscati a Salvatore Riina, Leoluca Bagarella, Raffaele Ganci, Pippo Calò, Bernardo, Giovanni, Enzo Salvatore Brusca, Bernardo Provenzano, Pietro Aglieri, Giuseppe Romualdo Agrigento, Ciminello Francesco, Guccione Leoluca, Balsano Giuseppe e Castrenze, Di Carlo Andrea, Damiani Salvatore, Marcianò Giovanni, Bommarito Bernardo, e tanti altri personaggi facenti parte dell'organizzazione criminale denominata «Cosa Nostra», sono stati acquisiti al patrimo-

nio dei singoli comuni e destinati con apposito atto amministrativo a finalità economiche occupazionali e sociali.

In particolare:

– la villa di Brusca Vito è stata affidata alla cooperativa sociale di volontariato «ELIOS» che ha creato al suo interno un centro per il recupero dei minori affidati dall'Autorità Giudiziaria Minorile.

– I dieci ragazzi ospitati, oltre a frequentare le scuole pubbliche, svolgono una intensa attività di formazione professionale, che consentirà loro di potersi facilmente reinserire all'interno del contesto sociale.

– L'immobile confiscato a Romualdo Agrigento, in C.da Perciana, territorio di Monreale, è stato affidato, in comodato gratuito, alla cooperativa sociale «Tempio di Monte Jato».

La struttura è divenuta un agriturismo situato nei pressi della zona archeologica di Monte Jato, mèta continuamente di turisti provenienti da ogni parte del mondo.

L'Azienda, realizzata con i fondi del PON Sicurezza del Ministero dell'Interno e con i proventi provenienti dai beni mobili confiscati alla mafia, è attualmente gestita da dodici ragazzi in precedenza disoccupati, che, grazie all'uso del patrimonio confiscato, hanno trovato una stabile occasione di lavoro.

Dai ventotto ettari di terreno coltivati a vigneti pregiati, i giovani hanno realizzato e prodotto un ottimo vino, denominato «Tempio di Monte Jato», con la dicitura inserita nell'etichetta «Vino prodotto dai terreni confiscati alla mafia», che è stato commercializzato grazie ad una convenzione con Lega-Coop in tutta Italia e che recentemente è stato oggetto di menzione nella Fiera Internazionale del Vinitaly di Verona.

– I terreni agricoli confiscati a Bernardo e Mariuccio Brusca in C.da Ginestra e quelli ricadenti in C.da Malvello-Kaggio, confiscati a Salvatore Riina e Bernardo Provenzano, sono stati assegnati alla Cooperativa Sociale «EDEN».

La predetta cooperativa gestisce altri beni confiscati agli stessi mafiosi nelle contrade Traversa Sant'Ippolito e Sparacia.

La Cooperativa EDEN, che, nasce per inserire nel mondo del lavoro soggetti svantaggiati e che hanno subito esperienze detentive, ha in corso la realizzazione di un altro agriturismo e in atto coltiva grano; dagli oltre 39 ettari, tutti ricadenti nel territorio di Monreale, produce due varietà di vino di uve bianche e rosse denominato «Jatos», anch'esso commercializzato nelle migliori enoteche, grazie ad un finanziamento concesso dal Fondo di Garanzia per le Cooperative.

A seguito di una convenzione con il Consorzio «Sviluppo e Legalità» e l'Assessorato Regionale alle Foreste, la Eden è stata inserita nel Piano Regionale di Ristrutturazione Agricola ed ha ottenuto un finanziamento di 50.000 euro per attività di rimboschimento.

– I terreni confiscati ai corleonesi sono stati assegnati alla cooperativa «Lavoro e non Solo», composta da giovani svantaggiati che hanno avviato coltivazioni biologiche nei suddetti terreni.

I fondi agricoli sono stati destinati alla coltivazione del ficodindia biologico, il cui raccolto è previsto per il 2004 mentre la restante parte dei terreni è stata destinata ad uliveti, vigneti e coltivazioni cerealicole.

– La cooperativa «Placido Rizzotto – Libera Terra», composta da quindici giovani selezionati a seguito di una, intensa attività formativa presso le aziende agricole del nord Italia, in virtù di finanziamento del PON Sicurezza, ha ottenuto l'assegnazione di fondi agricoli, fabbricati rurali, e macchine agricole confiscate a Riina, Bagarella e Provenzano.

Alla cooperativa sono stati assegnati oltre 180 ettari di terreno destinato ad attività zootecniche, colture biologiche e cerealicole.

Le coltivazioni hanno consentito la produzione di vini, meloni e grano, prodotti circuitati nei supermarket di tutta Italia con la dicitura «Beni prodotti dai terreni liberati dalla mafia» ed, in ultimo, venduti anche nei supermercati della Città del Vaticano.

– La cantina sociale Kaggio, bene simbolo del potere mafioso in quanto direttamente riconducibile a Salvatore Riina e utilizzata per una intensa attività di riciclaggio, dopo oltre dieci anni è stata assegnata al Comune di Monreale per destinarla ad un centro di attività promozionali del comprensori.

A seguito di un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Università di Palermo – Falcoltà di Agraria, l'Ente Regionale per lo Sviluppo Agricolo, il Consorzio Sviluppo e Legalità e l'Istituto Regionale per la Vite e Vino, il complesso aziendale sarà destinato a sede di attività di alta formazione nel settore vitivinicolo, centro di elaborazione di vini pregiati e centro direzionale per le attività agricole del territorio nonché campo sperimentale per la coltivazione di viti pregiate.

La Comunità Europea ha concesso, attraverso l'Accordo di Programma Quadro, un finanziamento di oltre 1 milione di euro per il recupero e la ristrutturazione dell'intero complesso aziendale.

– L'azienda agricola denominata «Casale Coglitore», ricadente nel territorio di Monreale e confiscato ai boss Grizzafi ed Agrigento, diverrà in centro agrituristico per le attività di ippoterapia ed è stato inserito dalla Regione Siciliana nei percorsi naturalistici.

Recentemente il Ministero dell'Interno, attraverso il Dipartimento Generale della Pubblica Sicurezza, ha erogato un finanziamento di 1 milione duecentomila euro per destinarlo a struttura agrituristica da affidare ad una cooperativa sociale.

– Grazie ai finanziamenti erogati dal PON Sicurezza sono state espletate le operazioni di gara e iniziati i lavori per trasformare altri tre immobili confiscati a pericolosi criminali mafiosi in un impianto di serricultura, un altro agriturismo ed un centro per la ippoterapia, che creeranno posti di lavoro ed importanti momenti di sviluppo economico e di servizi per il sociale.

– Una convenzione realizzata con la Provincia Regionale di Palermo ed il Comune di Monreale, primo esempio in tutta Italia, ha consentito di realizzare al posto della officina meccanica confiscata ai boss Castrenze e Giuseppe Balsamo, quest'ultimo recentemente arrestato e per

nove anni considerato tra i più pericolosi latitanti di «Cosa Nostra», un parcheggio pubblico che sarà intitolato al Capitano dei Carabinieri Emanuele Basile, ucciso proprio a Monreale.

– I terreni ricadenti in C.da Malvello e costituiti da oltre 23 ettari di vigneti, con annessa una casa rurale utilizzata per la latitanza di esponenti mafiosi, sono stati assegnati ad un'altra cooperativa sociale denominata «10 Maggio», che ha avviato una attività di espianto di vigneti per la coltivazione di viti pregiate. In questa cooperativa sono stati inseriti soggetti provenienti da esperienze detentive, che dalla coltivazione dei terreni potranno ottenere una nuova opportunità di lavoro.

L'attività del Consorzio, nel contesto delle finalità istituzionali dirette alla formazione della cultura della legalità, con il finanziamento del Ministero dell'Interno ha promosso numerose attività formative.

– Con la collaborazione del Centro Regionale per la Ricerca Elettronica in Sicilia, sono stati inseriti in un corso di alta formazione nel settore delle procedure amministrative, della gestione dei beni confiscati alla mafia e in materia di procedure di gara e pubblici contratti i funzionari degli otto comuni del Consorzio. Un altro progetto promosso dal Consorzio è stato destinato agli studenti ed agli insegnanti delle scuole dell'obbligo di Monreale, al termine del quale è stato elaborato un CD sui principi della legalità, destinato agli studenti delle scuole elementeri, che ha riscosso grande interesse.

– A seguito di un altro finanziamento erogato dal PON Sicurezza è stato avviato un altro corso di alta formazione nel settore della legalità. E' stato siglato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, il Consorzio «Sviluppo e Legalità», l'Osservatorio permanente contro la criminalità organizzata ed il CRES. Il corso, che coinvolge 280 studenti degli otto comuni, dirigenti scolastici e docenti, prevede attività di animazione, informatiche ed incontri – dibattiti con avvocati, rappresentanti delle forze dell'ordine, magistrati e docenti universitari. Il corso prevede anche la simulazione di processi penali, per consentire agli studenti di poter valutare in concreto l'esercizio delle garanzie difensive e l'attività giudiziaria dello Stato.

– In considerazione del fatto che il Consorzio è divenuto un progetto pilota, il Ministero ha promosso una serie di convegni rivolti agli amministratori delle regioni di tutta Italia e alle Forze dell'Ordine, per esportare il modello in altre realtà d'Italia.

– Sono stati promossi infatti Convegni nazionali a: Monreale, Corleone, Napoli, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Nuoro, Sassari, Roma e Palermo.

Il Consorzio, nel contesto del suo ruolo di unico organismo pubblico finalizzato alla gestione-utilizzazione dei beni confiscati alla mafia, ha promosso e sottoscritto numerosi protocolli d'intesa e di legalità con l'Ufficio Territoriale del Governo di Palermo, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e con alcuni Comuni della provincia di Trapani nel progetto «Nuove Generazioni».

CAPITOLO 8

Legislazione di contrasto

1. Il processo penale

Ineludibile appare un approfondimento della complessa problematica innescata dalla conclamata crisi del sistema processuale, con particolare riferimento al settore penale.

L'attuale situazione, più volte denunciata come insostenibile dagli operatori giudiziari e forensi, e avvertita come intollerabile dai cittadini, utenti del «servizio giustizia», è connotata dal deprecabile primato che la giurisdizione penale detiene saldamente: quello di mancare tutti gli obiettivi che sarebbe, invece, lecito vedere raggiunti.

La lunghezza estenuante dei processi, con decisioni che divengono definitive solo vari anni dopo l'inizio dell'azione penale (che, a sua volta, viene – spesso – promossa solo moltissimi mesi dopo l'avvio delle investigazioni), mina la certezza del diritto, contraddicendo uno dei pilastri fondamentali della giurisdizione: la tempestività dell'intervento riparatorio dell'ordine giuridico violato e della composizione, mediante l'applicazione al caso concreto del precetto normativo astratto e generale, degli interessi in conflitto.

Ma il trascinarsi per anni e anni del processo, attraverso varie fasi e gradi di giudizio (e, non di rado, con qualche «regressione» a fasi e stadi già percorsi), finisce per determinare un appesantimento e un ingolfamento del sistema stesso, chiamato a trattare nuovamente e, di rinvio in rinvio, con ciclicità sempre più protratta, lo stesso caso.

Il fallimento dei riti speciali, alternativi a quello dibattimentale, che nelle aspettative del codice di procedura del 1989 dovevano rivestire assoluta preminenza statistica sul rito ordinario, ha consegnato a quest'ultimo un carico di lavoro pari ad oltre i tre quarti del totale dei procedimenti per i quali è stato disposto il rinvio a giudizio [1], certamente incompatibile con le risorse disponibili.

Né è realisticamente immaginabile che la recentissima riforma ampliativa dell'area di applicazione del «patteggiamento», pur destinata ad incidere sulle modalità definitorie del procedimento, possa modificare in misura rilevante il dato sopra citato.

---

[1] Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione nella relazione inaugurale del corrente anno giudiziario, ha citato il dato – relativo al periodo 1º luglio 2001-30 giugno 2002 – di 91.685 procedimenti definiti con riti speciali, pari al 14,69 per cento di quelli nei quali è stata esercitata l'azione penale.

Ma anche la fase precedente al dibattimento mostra significative sofferenze [2], giacchè si viene atteggiando – in virtù delle innovazioni normative – come una sorta di dibattimento anticipato.

Ne è esempio eclatante la disciplina della nuova udienza preliminare con l'ampliamento delle possibilità di integrazione probatoria e con il rafforzamento delle garanzie di giurisdizionalità.

Ma lo attestano anche le nuove regole del giudizio abbreviato: un istituto, immaginato come strumento per una rapida definizione del procedimento sulla base della valutazione delle indagini espletate, si è trasformato in una approfondita e meticolosa verifica non solo del materiale probatorio già acquisito ma anche di quello raccolto in via integrativa nel corso del giudizio stesso. Ossia, una procedura assai simile, per metodologie adoperate e impegno richiesto, al modello dibattimentale che si voleva evitare [3].

Ulteriori farraginosità sono determinate dal sistema delle incompatibilità del giudice, causata da atti già compiuti nel procedimento: sul tema sono intervenuti, in un crescendo di rigore interdittivo, più di venti pronunce della Corte Costituzionale e, per almeno cinque volte, il legislatore.

La vischiosità e le lungaggini delle procedure, dunque, figurano come sconfortanti condizioni che contraddistinguono, su di un primo versante, il processo penale [4].

Ma il processo penale fallisce, paradossalmente, anche sotto il profilo delle garanzie che accorda agli attori che ad esso prendono parte: al sacrificio della speditezza e celerità della procedura a tutto vantaggio della tutela delle posizioni individuali – e dell'imputato, *in primis* – non sembra corrispondere alcuna coerenza logico-sistematica [5].

Il perdurante intreccio tra metodi di stampo inquisitorio calati a viva forza in un tessuto procedimentale prevalentemente di tipo accusatorio genera soluzioni ibride, esposte inevitabilmente a severe critiche o a entusia-

---

[2] Sempre dalla relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, si apprende di una consistente dilatazione temporale della durata dei procedimenti innanzi agli uffici del Giudice per le Indagini Preliminari (da 194 a 261 giorni) e di un incremento delle pendenze (del 27,6 per cento).

[3] Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione ha fatto riferimento a un sistema processuale che ha visto mutare la propria essenza: non più caratterizzato da una previa fase di indagini «in funzione di un giudizio», bensì da «una serie di giudizi provvisori e parziali che anticipano il giudizio finale»: si ha, così, «un giudizio sull'inazione (archiviazione), un giudizio sui tempi dell'azione, un giudizio sulle modalità dell'azione (misure cautelari personali e reali), un giudizio sulla completezza delle indagini e sul fondamento dell'azione (udienza preliminare)».

[4] A titolo puramente esemplificativo di norme che hanno determinato un considerevole appesantimento burocratico, viene citata ripetutamente l'introduzione dell'art. 415-*bis* c.p.p.

[5] Un altro aspetto singolare del sistema giudiziario penale italiano è rappresentato dalla circostanza che, pur essendo stato caratterizzato da reiterati interventi in senso garantista dei diritti dell'indagato, esso continua a risultare tra i più condannati in sede europea per violazioni dei diritti di difesa.

stiche adesioni nell'ambito della inesausta dialettica tra garantismo e difesa sociale.

Sono incorsi nelle censure di autorevole dottrina, di volta in volta, la possibilità per il giudice di assumere d'ufficio qualsiasi mezzo di prova supplendo alla negligenza e all'inerzia delle parti (art. 507 c.p.p.; C. Costituz. 26 marzo 1993 n. 111) in contraddizione con il principio secondo cui «le prove sono ammesse a richiesta di parte» (art. 190 c.p.p.); il principio di non dispersione della prova che sembra residuare, anche dopo l'attuazione nel codice di rito del principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Costituz.), nella previsione (art. 64, comma 3, lett. c., c.p.p.) del ruolo di testimone del fatto altrui che assume l'imputato nei cui confronti sia ancora pendente il procedimento; in tema di libertà personale, laddove i canoni fondamentali di adeguatezza e proporzionalità, enunciati dall'art. 275 c.p.p. commi 1 e 2, sono pretermessi dalla previsione di misura cautelare obbligatoria, conseguente all'esito del procedimento di secondo grado e non già a una specifica valutazione prognostica.

Non sorprende, dunque, se nella caotica situazione, caratterizzata addirittura da picchi di irrazionalità, si percorra – più o meno consapevolmente – la strada della coesistenza di più microsistemi, ciascuno dei quali connotato da peculiarità che ne garantiscano, astrattamente, l'efficacia.

Ne è un esempio rilevante il cosiddetto «doppio binario» che caratterizza i procedimenti concernenti la criminalità organizzata: in questa materia si conoscono significative deroghe alle norme generali, in tema di individuazione del P.M. procedente, del Giudice per le indagini preliminari competente, di durata delle indagini, di provvedimenti cautelari, di acquisizione probatoria.

Ne costituisce ulteriore manifestazione, addirittura connotata da valenza sperimentale, la disciplina della competenza penale del giudice di pace, frutto di un'elaborazione legislativa che, accanto alla previsione generale codicistica, colloca innovative modulazioni di già consolidati istituti giuridici: in materia di definizione del procedimento per la particolare tenuità del fatto ovvero per intervenuta condotta riparatoria, ma anche in tema di rapporti tra P.M. e polizia giudiziaria.

Non si sottrae a valutazioni critiche neppure il sistema delle impugnazioni [6].

A fronte del proliferare, sul punto, di svariate proposte, non sempre conciliabili tra loro e con il sistema nel suo complesso, appare preliminarmente opportuno interrogarsi circa l'assetto strutturale del giudizio di appello.

Occorre, in particolare, vagliare alcuni dubbi avanzati dagli studiosi processualpenalisti e verificare se, e in quali termini, l'impostazione che il codice vigente sembra aver mutuato da quello previgente, basata sull'indifferenza – ai fini del risultato probatorio – dei soggetti che interroghino i

---

[6] Diversi Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di Appello, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003, hanno sottolineato la necessità di un vigoroso e lucido intervento, da parte del legislatore, su tale materia.

testimoni e del contesto in cui ciò avvenga[7], risulti compatibile con il principio del contraddittorio e con la constatazione che il contenuto della prova è condizionato dall'agire dei soggetti che contribuiscono a formarla.

Le esposte considerazioni inducono a muoversi con cautela, al fine di evitare di inserire, in un complesso normativo già martoriato da una serie infinita di «tagli», «cuciture» e «scuciture», ulteriori innesti che, prima o poi, saranno rigettati dal sistema per via di applicazione giurisprudenziale, per l'intervento della Corte Costituzionale o grazie all'opera del legislatore del momento.

Occorre riflettere sui principi basilari che debbono permeare il sistema processuale, riassegnandogli la funzione di verifica legale di una ipotesi di accusa e di adeguamento della pena alla colpevolezza eventualmente accertata.

Sciolti i nodi, si potrà porre mano ad una imponente opera di semplificazione delle procedure che, avversando ogni mero formalismo, consenta di pervenire ad una riforma organica e coerente, atta ad assicurare una ragionevole mediazione tra l'esigenza di processi celeri e quella di sentenze espressione di verità oggettiva e giustizia sostanziale.

Non può, peraltro, sottacersi che un'efficace azione riformatrice sul piano processuale necessita del contestuale intervento anche sul piano delle norme incriminatrici e sul terreno ordinamentale.

Non appare più rinviabile una consistente depenalizzazione degli illeciti la cui commissione può essere scongiurata attraverso il ricorso ad altre forme sanzionatorie e afflittive[8], liberando una quota apprezzabile delle risorse del sistema della giustizia penale da impiegare nella valutazione di condotte caratterizzate dalla effettiva pericolosità sociale.

Se si vuole porre al riparo la collettività da fenomeni pervasivi e violenti di criminalità organizzata – specie nelle sue nuove forme e articolazioni anche sopranazionali – nonché dal diffondersi di una microcriminalità sempre più proterva e aggressiva, occorre selezionare le condotte criminali meritevoli della più severa sanzione penale e affidarle al rito penale perchè esso, il più rapidamente possibile e nel rispetto assoluto della legalità processuale, le valuti e determini, se del caso, la concreta espiazione della pena.

Pretendere di continuare a sottoporre al sindacato giurisdizionale penalistico tutte le fattispecie di reato tuttora vigenti rende meramente simbolico l'esercizio dell'azione penale, già indebolito concettualmente da una obbligatorietà costretta a misurarsi con la materiale impossibilità di provvedere tempestivamente – e, quindi, utilmente – su tutti gli affari.

---

[7] È stato osservato, nel dibattito dottrinale, che l'attuale sistema permette al giudice di secondo grado, che non ha assistito alla formazione della prova, di capovolgere la decisione pronunziata in primo grado da un giudice che, invece, alla formazione di quella prova aveva partecipato.

[8] È stato, peraltro, fatto notare che sostituendo la sanzione amministrativa a quella penale non si fa altro che travasare nel contenzioso civile la quota di lavoro giudiziario sottratta alla giurisdizione penale: la sanzione amministrativa è, infatti, impugnabile innanzi al giudice civile.

Ma tale impotenza si traduce in una inefficace tutela delle parti più deboli del processo e, per riflesso, della società.

Il tema è reso ulteriormente grave e urgente dal notorio sovraffollamento carcerario, che rende veramente improbabile il perseguimento del fine rieducativo che la Carta costituzionale assegna alla pena.

La materia dell'ordinamento giudiziario, infine, è tanto delicata quanto decisiva per le sorti del sistema giustizia.

Lo è anche a prescindere dalla tematica che sembra assorbire integralmente gli interessi mediatici e della società da questi influenzata: la separazione delle funzioni o delle carriere tra pubblici ministeri e giudici.

Ribadita la necessità inderogabile di garantire a entrambi i ruoli l'autonomia e l'indipendenza necessarie per un imparziale esercizio delle rispettive funzioni giudiziarie a tutela dei diritti dei cittadini, va posto in evidenza come la riforma dell'ordinamento giudiziario si snodi attraverso una serie non meno importante di passaggi: dalla razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane, mediante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e delle rispettive piante organiche, alle modalità di reclutamento dei magistrati; dalle modalità di selezione e di progressione in carriera dei magistrati alla formazione professionale della magistratura togata e onoraria; dalla ridefinizione del ruolo dei consigli giudiziari alla risistemazione dell'illecito disciplinare.

La consapevolezza della profonda ansia di legalità e di giustizia che anima vasti strati della società, che compiono ogni sforzo consentito loro per comportarsi onestamente, nonostante abbiano la chiara consapevolezza delle inefficienze del sistema giudiziario, costituisce lo sprone costante anche per questa Commissione nell'individuazione delle soluzioni più adeguate per sovvertire l'attuale condizione di «denegata giustizia», denunciata a più voci in sede di inaugurazione del corrente anno giudiziario.

*2. La riforma dell'art. 41-*bis *dell'ordinamento penitenziario*

La riforma dell'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario ha rappresentato per la Commissione un importante terreno di confronto democratico, sul quale ha potuto dispiegare la propria capacità propositiva di valori condivisi al fine di orientare positivamente le scelte del Parlamento.

La delicata materia, com'è noto, presenta profili di tale importanza da essere divenuta addirittura simbolica nella strategia di contrasto al crimine, ove si tenga conto degli attacchi sanguinosi che le organizzazioni mafiose hanno sferrato contro le Istituzioni nel vano tentativo di giungere alla cancellazione dall'ordinamento di uno strumento rivelatosi decisivo al fine di impedire i rapporti tra i capi detenuti e le organizzazioni criminali sul territorio.

Ed anche in questa occasione, così come nelle precedenti in cui era venuta a scadenza la normativa in parola, il dibattito politico e parlamentare ha dovuto registrare, ancora una volta, il tentativo delle cosche mafiose di condizionare la volontà dello Stato.

La turbativa si è concretata nell'obliquo intervento – stavolta incruento – dei principali capi delle associazioni mafiose, i quali, benché detenuti secondo il regime di cui all'art. 41-*bis* o.p. in carceri situati in varie zone del territorio nazionale, non hanno mancato di avviare, non a caso in modo contestuale, vivaci iniziative contro il rinnovo della disciplina del trattamento penitenziario differenziato, facendone pervenire l'eco all'opinione pubblica nazionale e alla stessa classe politica.

Con tempismo significativo, il noto capomafia Leoluca Bagarella, detenuto in regime di 41-*bis*, si faceva portavoce delle manifestazioni di protesta contro le ipotesi di conferma del regime detentivo speciale, rivendicando esplicitamente la definitiva cancellazione della normativa in scadenza con una lettera contenente velate allusioni e oscure minacce.

Ma il disegno criminale era destinato ad infrangersi contro la maturata consapevolezza del Parlamento di dover realizzare un intervento riformatore profondo e organico.

La Commissione, infatti, approssimandosi la data di scadenza del termine di vigenza dell'art. 41-*bis* o.p., prevista per il 31 dicembre 2002, ha intrapreso un'attività di ricognizione della materia per valutare, anche alla stregua delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, i problemi emersi in sede applicativa e, più in generale, la congruità della normativa.

Acquisita varia documentazione ed audito sul tema il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la Commissione ha dato avvio ad un approfondito dibattito articolatosi in diverse sedute e concluso con un documento di indirizzo approvato dal *plenum* all'unanimità nella seduta del 18 luglio 2002.

Il clima politico nel quale la Commissione ha dato corso ai suoi lavori era caratterizzato dalla proposizione, anche nella sede parlamentare, di differenti opzioni politiche e tecniche, formalizzate in diversi disegni di legge (il disegno n. 1487 presentato dal Ministro della giustizia e il disegno di legge n. 1440 presentato dal sen. Angius e altri).

La ricchezza delle diverse posizioni, volte comunque a rendere efficace ed equilibrato il regime di detenzione speciale, si riversava naturalmente nel dibattito della Commissione consentendo adeguati e opportuni approfondimenti degli aspetti di maggiore rilevanza tecnica e politica.

Sulla scorta della relazione del sen. Alberto Maritati, che portava a sintesi le diverse indicazioni emerse nella discussione, la Commissione, attraverso una disamina puntuale della tematica, è giunta all'approvazione unanime di un documento di indirizzo che formula principi e linee di riforma entro le cui coordinate il Parlamento ha potuto delineare una disciplina equilibrata e stabile del regime di detenzione speciale, mirata a garantire, ad un tempo, sia le esigenze di sicurezza e di prevenzione del crimine, sia i diritti del cittadino detenuto e la funzione rieducativa della pena, alla stregua degli insegnamenti enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Tra i punti qualificanti dell'indirizzo approvato, quello della stabilizzazione della normativa di cui all'art. 41-*bis* o.p. rappresenta l'indicazione più significativa che la Commissione ha fornito al Parlamento.

Concorde ed unanime, invero, è stato l'auspicio, espresso dai rappresentanti di tutti i gruppi nel corso della discussione, affinché fosse superata la precarietà temporale dell'istituto e fosse affermata la sua stabile e definitiva presenza nel nostro ordinamento.

La Commissione è partita dalla constatazione che lo stato di carcerazione ordinaria non impedisce ai capi e ai gregari delle associazioni criminali di continuare a svolgere le funzioni di comando e sostegno delle attività illecite realizzate sul territorio.

Questo dato, grave e incontrovertibile, risulta verificato dalle inchieste della Commissione parlamentare antimafia, dalle esperienze del contrasto al crimine organizzato realizzate da magistratura e forze dell'ordine ed anche, significativamente, dalla stessa ormai decennale sperimentazione del regime di detenzione differenziata.

D'altro canto, l'agire mafioso dei singoli e il vincolo che lega i sodali nell'organizzazione, sono fondati su un modo di intendere e di vivere il patto associativo che non prevede il carattere della temporaneità del rapporto criminale.

Il rapporto mafioso non è destinato a sciogliersi con lo stato di detenzione. Anzi, la carcerazione dei capi o degli associati è prevista ed accettata nella vita dell'organizzazione, come evenienza ordinaria – e non già straordinaria – che semmai rafforza e non attenua il legame.

Siffatte caratteristiche strutturali delle compagini criminali più pericolose sono state puntualmente riscontrate dalla Commissione anche nel corso delle missioni svolte nelle regioni di tradizionale insediamento mafioso, senza che mai alcuno abbia indicato mutamenti o inversioni di tendenza sul punto specifico dei rapporti tra i mafiosi detenuti e le attività criminali sul territorio.

Da ciò discende la necessità che le previsioni normative concernenti il regime speciale di detenzione entrino a far parte dell'ordinamento giuridico in modo stabile ed ordinario, così da spegnere definitivamente le ricorrenti aspettative di superamento dell'istituto e scoraggiare le iniziative e le strategie sanguinarie mirate a tale obiettivo.

Il dibattito del *plenum* della Commissione ha poi evidenziato come la stabile disponibilità nell'ordinamento giuridico della normativa di prevenzione antimafia non comporti necessariamente la sua concreta applicazione: essa, evidentemente, troverà applicazione solo, se e quando ne ricorrano le condizioni, secondo la motivata valutazione della amministrazione penitenziaria soggetta al controllo giurisdizionale.

Parimenti importante è apparso alla Commissione considerare che, a fronte di mutamenti delle modalità esecutive dell'azione mafiosa sul punto specifico dei rapporti delle associazioni criminali con i capi e gli affiliati detenuti, sarà ben possibile modificare o abrogare le disposizioni vigenti, ove non risultasse sufficiente la semplice non applicazione delle norme.

Ma oggi, a fronte di pericolose organizzazioni mafiose che continuano ad agire sul territorio spesso secondo le strategie stabilite dai capi ristretti in carcere, appare poco logico e irrazionale continuare a pre-

vedere un termine di scadenza di una normativa che punta a impedire proprio quei flussi informativi illeciti.

Secondo l'unanime avviso della Commissione «occorre, che al persistente fenomeno mafioso e criminale corrisponda una stabile normativa a tutela della società, atta ad impedire ogni relazione tra il detenuto pericoloso e la sua organizzazione criminale».

L'altro fondamentale argomento affrontato dal dibattito del *plenum* riguarda la disciplina delle regole e dei contenuti del regime detentivo differenziato. Quanto alla fonte della disciplina, la Commissione ha ritenuto unanimemente che essa dovesse trovare puntuale e compiuta definizione nella legge ordinaria e non già nei singoli provvedimenti amministrativi. La tassativa definizione del contenuto delle singole misure restrittive, ovviamente applicabili in forma concorrente, appare indispensabile per garantire efficacia alla misura nel suo complesso, specie per i detenuti più pericolosi e per impedire, nel contempo, applicazioni disomogenee capaci di alimentare aspettative di trattamenti attenuati.

La scelta, peraltro, si giustifica anche in considerazione del carattere sostanzialmente amministrativo delle disposizioni: esse hanno una funzione preventiva e non già sanzionatoria sicché, verificata la sussistenza del pericolo di collegamento con l'esterno di determinati detenuti, conseguirà l'applicazione del regime speciale come definito per legge.

L'indicazione che la Commissione ha rivolto al Parlamento è dunque nel senso della completa normazione del contenuto e dei limiti del provvedimento di adozione del regime speciale di detenzione, fermo restando un margine di discrezionalità della Amministrazione per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto.

La puntuale definizione normativa deve tuttavia utilizzare i risultati acquisiti in questo decennio di applicazione del regime speciale previsto dall'art. 41-*bis*, nel rispetto delle indicazioni impartite dalla Corte costituzionale: risulterà dunque impossibile prevedere e irrogare restrizioni meramente afflittive, poiché le sole limitazioni possibili al regime ordinario di detenzione sono quelle esclusivamente finalizzate ad impedire che il detenuto continui a mantenere in vita i contatti con i sodalizi di appartenenza.

In ordine al soggetto cui assegnare la competenza per l'adozione del provvedimento con cui viene disposto lo speciale regime di detenzione, la Commissione, tenuto conto delle caratteristiche della normativa, ha ritenuto coerente indicare la competenza del Ministro della Giustizia.

L'ipotesi di riservare l'attribuzione unicamente ad un organo amministrativo quale il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria non è stata condivisa perché tale esclusiva competenza poteva comportare l'effetto di porre fuori dal processo di accertamento di responsabilità non meramente tecniche proprio il massimo organo dotato di responsabilità politica.

La Commissione ha poi considerato come l'adozione del decreto sia destinata a finalità generali di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini e tanto consiglia l'attribuzione della competenza al Ministro,

anche per la incidenza del regime speciale di detenzione sui diritti di libertà.

La politica applicativa in materia di regime penitenziario differenziato rende dunque necessaria l'assunzione di responsabilità del vertice politico dell'amministrazione onde consentire in concreto il controllo del Parlamento, da realizzarsi, ad avviso della Commissione, attraverso relazioni annuali.

La Commissione ha poi inteso rafforzare la garanzia giurisdizionale del controllo di legalità sui provvedimenti del Ministro e sull'operato della Amministrazione penitenziaria, indicando una compiuta disciplina della procedura di reclamo all'autorità giudiziaria.

Una garanzia che potrà riguardare tanto, e principalmente, la valutazione della sussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge per l'applicazione dello speciale regime detentivo, quanto i contenuti specifici del provvedimento per la parte definita dall'Amministrazione penitenziaria.

La Commissione ha sottolineato come deve restare fermo il sindacato dell'Autorità giudiziaria sugli insopprimibili margini di discrezionalità che all'Amministrazione penitenziaria permangono, pur dopo la specificazione legislativa dei contenuti del regime derogatorio.

Sul punto vi è stata uniformità di vedute anche perché gli stessi disegni di legge presentati al Parlamento, ancorché definiscano analiticamente i contenuti del regime detentivo speciale, non escludono in capo all'Amministrazione Penitenziaria l'esercizio di quell'attività discrezionale necessaria per garantire l'individualizzazione del trattamento.

Sempre sul piano del rafforzamento delle garanzie la Commissione ha indicato al Parlamento la necessità che anche al difensore ritualmente nominato sia conferita la legittimazione ad impugnare i provvedimenti emessi in tema di trattamento penitenziario di sicurezza.

Quanto all'Autorità giudiziaria competente, a fronte delle differenti ipotesi contenute nei disegni di legge all'esame del Parlamento, la Commissione, unanimemente, ha indicato la competenza esclusiva del Tribunale di sorveglianza, sul rilievo della verificata professionalità e della specifica attrezzatura culturale di questa magistratura, che, si è detto, «entra dentro il carcere».

In considerazione della natura dell'atto impugnato e dei tempi di durata della detenzione, è apparso indispensabile alla Commissione che la risposta del tribunale di sorveglianza fosse tempestiva, onde evitare che la gran parte delle decisioni intervengano quando la situazione soggettiva del detenuto sia già mutata, in conseguenza dei tempi della fase processuale.

L'ipotesi di una competenza differenziata, quella del tribunale del riesame per i detenuti indagati o imputati e quella del tribunale di sorveglianza per i detenuti condannati, non è stata ritenuta praticabile dalla Commissione, trattandosi di un giudice, quello del riesame, organizzato per decidere sullo *status libertatis* e non già sulle modalità di esecuzione della detenzione. E, peraltro, quel Tribunale spesso è fisicamente e proces-

sualmente lontano dal contesto delle investigazioni che danno conto della attualità del collegamento del detenuto.

La Commissione non ha, tuttavia, mancato di segnalare che l'Autorità giudiziaria chiamata a decidere su una così delicata materia deve disporre del più vasto patrimonio di conoscenza sui fatti e sui soggetti in custodia cautelare coinvolti e, a tal fine, ha suggerito l'acquisizione di tutte le informazioni necessarie ed utili al fine del decidere, da richiedersi al pubblico ministero presso l'autorità procedente.

Il dibattito della Commissione ha poi ben posto in evidenza come il controllo giurisdizionale sui provvedimenti che riguardano detenuti in custodia cautelare non possa attribuirsi all'Autorità giudiziaria procedente proprio per la specificità del giudizio relativo alla applicabilità o meno dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Un giudizio che, vertendo sull'attualità del collegamento del detenuto con la realtà criminale esterna, finirebbe per determinare una valutazione sulla sussistenza del vincolo associativo, cioè proprio sul nucleo essenziale del fatto-reato che il giudice del merito è chiamato ad accertare.

Sotto questo profilo, l'attenzione del Parlamento è stata richiamata sulla circostanza che nell'istruttoria attivata dall'Amministrazione al fine dell'applicazione del provvedimento *ex* articolo 41-*bis* o.p. non fosse richiesto il parere dell'Autorità giurisdizionale procedente (che dunque avrebbe anticipato il giudizio), ma solo quello del pubblico ministero presso quest'Autorità.

Nel ribadire la competenza esclusiva e generale del tribunale di sorveglianza sulla linea dell'ordinamento vigente, la Commissione ha rilevato come il comma 2-*bis* dell'articolo 41-*bis* (aggiunto dall'art. 4 della legge n. 11 del 1998), non indichi, tra coloro che possono accedere alla tutela giurisdizionale, la categoria degli indagati ma solo quella degli imputati.

In riferimento al termine di vigenza del singolo decreto applicativo del regime speciale, a parere della Commissione esso poteva essere previsto per un arco di durata non inferiore a due o tre anni, per procedere, alla scadenza, alla verifica della persistenza delle condizioni di applicabilità per un analogo periodo.

Il sistema della normativa previgente – termine di validità di un solo anno e proroga eventuale ogni sei mesi – si era rivelato del tutto inadeguato, anche perché la brevità del termine della proroga non consentiva l'approfondita verifica della ricorrenza dei rapporti tra il detenuto e l'organizzazione criminale di riferimento.

Nel dibattito è stata poi rilevata la espressa «valvola di sicurezza» costituita dalla possibilità di revoca del decreto applicativo, nel caso in cui dovessero emergere, in qualsiasi momento successivo alla sua irrogazione, elementi da cui sia desumibile l'interruzione del vincolo associativo ed il conseguente venire meno dei rapporti con la criminalità organizzata.

La necessità di dare al provvedimento che dispone lo speciale regime una congrua efficacia temporale consegue alla più rigorosa specificazione

normativa dei presupposti di applicabilità ed alla compiuta disciplina del controllo giurisdizionale del provvedimento.

Non si tratta di pervenire ad uno speciale regime detentivo che consegua automaticamente a determinati titoli di reati. Se così fosse, la normativa non si sottrarrebbe a censure di costituzionalità per contrasto a diversi parametri costituzionali.

La disciplina che la Commissione propugna riguarda un regime detentivo speciale, che interviene solo a seguito della valutazione della necessità che la detenzione si svolga secondo modalità che impediscano i collegamenti con realtà criminali esterne.

E tale valutazione deve fondarsi su di un giudizio di pericolosità criminale del detenuto, sostanziato da fatti obiettivi che attestano la sua capacità di collegamento con le organizzazioni criminali esterne.

Una volta verificati i presupposti e dopo che la verifica sia stata controllata da un giudice in sede di merito ed eventualmente dalla Cassazione in sede di legittimità, allorquando la procedura garantita abbia avuto modo di svolgersi (auspicabilmente in tempi ragionevoli), il regime va applicato per un periodo proporzionato ai tempi necessari per l'accertamento dei presupposti e adeguato al particolarissimo tipo di realtà acclarata (quella della criminalità organizzata e mafiosa).

Tale orientamento trova conforto nella constatazione di fatto che il tipo di collegamento rilevante ai fini dell'applicazione del regime *de quo* non è di natura transitoria, ma, al contrario, tendenzialmente stabile, se non definitivo.

Com'è stato ricordato, la rottura del vincolo mafioso non è normalmente prevista nell'accordo associativo come evenienza ordinaria o possibile.

La Commissione ha poi ritenuto condivisibile ed opportuno l'allargamento del divieto di concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario ai detenuti per reati commessi con finalità di terrorismo anche internazionale.

In tal modo i delitti di terrorismo vengono formalmente equiparati, quanto a pericolosità, gravità ed allarme sociale, a quelli già elencati nell'art. 41-*bis* o.p.

Infine, la Commissione ha suggerito al Parlamento, di cogliere l'occasione della riforma per assoggettare al regime disciplinato dall'art. 41-*bis* o. p. altre categorie di delitti espressione di fenomeni criminali che l'esperienza degli ultimi anni ha segnalato come fattispecie di particolare pericolosità, quali ad esempio il traffico di esseri umani, la riduzione in schiavitù, il traffico di sostanze radioattive, il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, compiuti sempre da organizzazioni criminali.

A favore dell'estensione del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p. ai reati di terrorismo ed eventualmente a quelli innanzi citati, militano le medesime ragioni che sono all'origine dell'istituto e dunque esso troverà applicazione solo e in quanto si tratti di espressioni di entità criminali stabilmente organizzate sul territorio nazionale e/o a livello internazionale.

Da segnalare, infine, che il dibattito sulla riforma dell'art. 41-*bis* ha costituito proficua occasione per suggerire l'inserimento stabile nell'ordinamento processuale del sistema delle videoconferenze, utile ad evitare le problematiche logistiche e di sicurezza connesse a frequenti trasferimenti di detenuti pericolosi nelle sedi di celebrazione di processi sparse in tutta Italia.

Questi, dunque, i temi sottolineati nel documento di indirizzo approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno e la criminalità organizzata mafiosa o similare.

L'atto è stato inviato al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati, affinché le soluzioni ivi indicate potessero ispirare il Parlamento nei suoi lavori di riforma legislativa della materia.

Le linee guida stabilite dalla Commissione, forti del loro carattere unitario, hanno trovato accoglimento nella riforma della normativa licenziata dal Parlamento con la legge n. 279 del 2002.

L'assetto normativo definito con la tempestiva riforma, oltre ad evitare un pericoloso vuoto legislativo, che sarebbe stato percepito dalla mafia come segno di cedimento, costituisce per il suo carattere di stabilità, per l'equilibrio delle soluzioni e la completezza della sua disciplina, la migliore risposta dello Stato democratico al crimine organizzato.

Val la pena ribadire che proprio contro l'istituto del regime penitenziario differenziato, evidentemente ritenuto strumento di contrasto efficacissimo, la mafia ha messo in campo una strategia di aggressione allo Stato democratico utilizzando gli strumenti più diversi, da quelli violenti (con gli omicidi, gli attentati e fino alle stragi terroristico-mafiose) a quelli più subdoli ed inquinanti (con i tentativi di collusione, trattativa e infiltrazione) in un processo di mimetizzaziopne che ha connotato pericolosamente un agire mafioso che realizza – senza clamori – l'accumulazione di ricchezze illecite, sia mediante i tradizionali traffici criminali sia attraverso aggiornate tecniche di penetrazione del sistema economico pubblico e privato.

Tutto ciò premesso, ben può comprendersi la particolare soddisfazione di questa Commissione nel constatare che la propria unitaria elaborazione abbia fornito un contributo decisivo alla concorde definizione dell'*iter* legislativo del disegno di legge governativo e dei progetti d'iniziativa parlamentare delle opposizioni e, quindi, al risultato dell'approvazione della legge n. 279 del 2002. In particolare l'accoglimento delle indicazioni fornite dalla Commissione ha portato autorevole e recente dottrina ad affermare che le garanzie giurisdizionali sono garantite, anche grazie al meccanismo del reclamo al tribunale di sorveglianza e del successivo ricorso per cassazione.

3. Le scarcerazioni di soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione

Il verificarsi di eclatanti episodi di scarcerazione di persone imputate di gravissimi reati o, addirittura, già condannate con sentenza non ancora

definitiva e ritenute particolarmente pericolose in relazione al reato loro contestato e alla permanenza dei collegamenti con i gruppi criminali operanti all'esterno degli istituti penitenziari ha determinato la Commissione ad avviare un articolato approfondimento conoscitivo in proposito.

Sono state, pertanto, richieste ai Procuratori Distrettuali Antimafia informazioni circa il numero e la situazione cautelare (con riferimento alla data di scadenza del titolo detentivo) degli imputati e dei condannati con sentenza non definitiva per reati di tipo mafioso e sottoposti al regime carcerario previsto dall'art. 41-*bis* o.p.

Sono state, altresì, richieste notizie circa il numero delle scarcerazioni disposte nell'ultimo triennio – sempre in relazione a procedimenti concernenti i reati di tipo mafioso – per decorrenza dei termini e circa le ragioni che le avevano determinate.

Si è posta, in altri termini, la necessità di verificare le ragioni – normative e organizzative – per le quali si era determinata la scarcerazione di soggetti, ritenuti dall'autorità giudiziaria colpiti da gravi indizi di colpevolezza (o già raggiunti da sentenza di condanna) e considerati particolarmente pericolosi (tanto da essere destinatari di misura cautelare detentiva e di trattamento penitenziario differenziato) e di accertare la sussistenza di un rischio più generalizzato di remissioni in libertà per decorrenza dei termini di custodia cautelare.

La raccolta dei dati e delle informazioni ha incontrato difficoltà non trascurabili, sotto i profili della intempestività, incompletezza e disomogeneità delle comunicazioni ricevute.

Non tutti gli uffici giudiziari, infatti, sono stati in grado di fornire le informazioni specificamente richieste, segnalando – ad esempio – indistintamente il numero di tutti i soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* o.p., ancorché già condannati in via definitiva (e, quindi, fuori dell'ambito della problematica della decorrenza della custodia preventiva); in altro caso, la rilevazione è stata originariamente operata con riferimento ai detenuti, sottoposti al regime di cui al citato art. 41-*bis*, ristretti in istituti penitenziari ricadenti nel Distretto giudiziario di competenza, piuttosto che in relazione a soggetti nei cui confronti si era proceduto penalmente; in altri casi, infine, è stata segnalata la mancata disponibilità dei dati e si è fatto rinvio a diversi organi, individuandoli come detentori delle informazioni richieste (Autorità giudiziarie giudicanti e Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia).

Nondimeno, nel fare rinvio alla dettagliata analisi che scaturirà dalla elaborazione definitiva del materiale raccolto e sollecitato, è possibile – in questa sede – dare conto delle prime risultanze della ricerca.

In primo luogo, la distribuzione «geografica» dei soggetti sottoposti al regime penitenziario speciale – tenuto, ovviamente, conto del Distretto giudiziario competente in relazione al *locus commissi delicti* – conferma le linee di espansione territoriale della criminalità organizzata, rappresentata dai centri di interessi illeciti individuati dall'*elite* dei vari sodalizi.

Accanto a zone di tradizionale interesse mafioso (tutti i distretti siciliani, campani, calabresi e pugliesi), risultano contrassegnati dalla pre-

senza di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in relazione a condotte delittuose ivi realizzate, anche i distretti di Genova e Milano (area nord ovest), nonché, più marginalmente, quelli di Perugia e Bologna.

Non sorprende neppure che anche la Procura Distrettuale di Potenza abbia segnalato alcuni casi di imputati sottoposti al citato regime penitenziario: la collocazione geografica della Basilicata, al centro di tre regioni fortemente caratterizzate dal fenomeno della criminalità organizzata, sembra esporla a infiltrazioni malavitose e a evoluzioni del tessuto delinquenziale locale verso modelli di tipo mafioso.

Con riferimento alla problematica delle scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare (sempre in relazione a procedimenti di rilevanza mafiosa), può osservarsi – nei limiti dei dati parziali offerti dalle Procure distrettuali – che essa riguarda ancora una volta non solo tutti i distretti delle cinque regioni meridionali ma anche il distretto di Roma.

In questo caso l'analisi deve muovere dalle specifiche ragioni (quasi mai illustrate dalle Procure distrettuali) che, nell'ambito di ciascun procedimento penale, hanno determinato la decorrenza dei termini custodiali.

Entrano, però, certamente in gioco valutazioni più complesse che, travalicando il dato meramente formale endoprocessuale, attengono alla distribuzione delle risorse del sistema giustizia e al loro più efficiente impiego, tenuto conto del diverso tasso di criminalità delle varie regioni e delle peculiarità investigative proprie di ciascuna tipologia di reati.

L'altra considerazione di carattere generale, che può trarsi – allo stato – dall'esame della documentazione acquisita, concerne la constatazione di una oggettiva difficoltà per le Procure distrettuali antimafia di reperire e fornire dati aggiornati; ancorché relativi a soggetti e situazioni processuali di rilevante interesse per le funzioni giudiziarie esercitate, in quanto funzionalmente preposte, in ambito distrettuale, al coordinamento delle attività giudiziarie contro la criminalità organizzata. E non può non convenirsi che l'effettiva e completa conoscenza delle situazioni processuali (anche con riferimento ai gradi successivi di giudizio), quantomeno relativamente ai più rilevanti esponenti della delinquenza organizzata di tipo mafioso (per di più sottoposti allo speciale richiamato regime penitenziario), costituisce un presupposto indefettibile per un'efficace, incisiva e organica direzione delle indagini.

Si è dovuto, invece, prendere atto – a titolo di esempio – che in concreto nessuna delle Procure distrettuali con imputati detenuti sottoposti al regime penitenziario speciale è in grado di comunicare le date di scadenza della custodia cautelare. Eppure, l'approssimarsi del termine finale della carcerazione cautelare di un esponente apicale di un'organizzazione di tipo mafioso appare un elemento per nulla trascurabile sotto il profilo dell'intensificazione degli strumenti investigativi, dell'accelerazione dell'attività di indagine; ma anche con riguardo all'acquisizione di spunti interpretativi di eventi delittuosi e paradelittuosi collegati – sempre a mero titolo esemplificativo – al suo imminente rientro sulla scena criminale.

È, peraltro, assai verosimile che la conoscenza dei citati dati, per quanto non disponibile con immediatezza né in ambito di coordinamento distrettuale (per la mancata utilizzazione di metodologie di raccolta, anche informatica, e di aggiornamento), sia – soprattutto nelle Procure caratterizzate da Direzioni antimafia di maggiori dimensioni – comunque assicurata, in forma «dispersa», tra i vari Sostituti Procuratori più specificamente competenti in relazione a ciascun clan delinquenziale.

Deve, infine, registrarsi come sia rimasto sostanzialmente inascoltato l'invito, pure rivolto contestualmente alla richiesta di comunicazione dei dati sopra menzionati, alla trasmissione di valutazioni, da parte degli organi giudiziari in prima linea nell'applicazione delle norme antimafia, allo scopo di enucleare dal sistema vigente – in tema di custodia cautelare – i punti critici e di consentire a questa Commissione di elaborare nuove e diverse soluzioni.

4. I collaboratori di giustizia

I collaboratori di giustizia rappresentano ancora uno strumento di straordinaria efficacia e rilevanza nella lotta alla criminalità organizzata. Dopo i durissimi colpi inferti in virtù delle conoscenze acquisite attraverso le loro dichiarazioni, si assiste, alla stregua delle emergenze di numerose indagini concernenti in particolare Cosa Nostra, ad una modifica della struttura criminale con la creazione di rigide suddivisioni di livelli gerarchici e decisionali organizzati sullo schema di compartimenti stagni in grado di impedire agli associati a delinquere di modesta, ma anche media, caratura di acquisire una conoscenza completa della catena di comando potenzialmente devastante per il sodalizio.

A ciò va aggiunta una maggiore attenzione, in alcuni casi, alle fasi del reclutamento ma soprattutto alla fase della progressione nella scala decisionale, al fine di precludere l'accesso a soggetti di scarso affidamento e resistenza in caso di indagini; ancor più, se comportanti – queste ultime – restrizioni prolungate alla libertà personale.

Tali indirizzi confermano la validità dello strumento in parola giacché in una organizzazione sempre più ermetica ed impermeabile, specie nei livelli più elevati, solo l'apporto conoscitivo proveniente dall'interno consente di delineare completamente l'assetto strutturale, le tattiche e le strategie, i traffici, i terminali sul territorio, i rapporti instaurati.

Certamente va salutato con particolare favore il ritorno ad indagini in grado di produrre risultati efficaci senza l'ausilio dei collaboratori di giustizia ed adoperando sistemi abbandonati o sfruttando la tecnologia più avanzata. Vi è stato in un certo periodo della stagione della lotta alla mafia un eccessivo appiattimento sulle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e l'abbandono delle indagini condotte con metodi tradizionali; così come per la loro affermazione, frequentemente, non si è cercato un adeguato riscontro obiettivo, accontentandosi di conferme provenienti da altre collaborazioni.

Tutto ciò, peraltro, ha rappresentato una patologia del sistema ed ha ingenerato critiche all'istituto in questione, che avrebbero dovuto indirizzarsi a chi vi aveva dato un'applicazione errata o riduttiva per le ragioni più svariate.

Allo stato attuale ne permane l'assoluta utilità, che non soffre alcuna forma di obsolescenza a causa del ricorso ai metodi tradizionali ed alla più recente tecnologia.

È opportuno, infatti, che l'inquirente possa disporre di una gamma vasta e multiforme di strumenti giuridici e mezzi utili alla ricerca della responsabilità penale, che possono coesistere nella medesima indagine ed anzi integrarsi tra loro corroborandosi vicendevolmente.

Permane naturalmente la necessità di sottoporre la legislazione in materia a verifiche periodiche, al fine di accertarne l'efficacia ed eliminare le discrasie o i profili contrastanti con la sua *ratio.*

Tutte le leggi sono perfettibili e l'applicazione nella pratica quotidiana costituisce il miglior banco di prova, anche per discipline teoricamente perfette. D'altro canto, in Paesi come gli Stati Uniti d'America la relativa legislazione è stata, nel tempo, modificata almeno sette volte.

E, tuttavia, l'approccio ad una materia così delicata non può risentire di condizionamenti legati a episodi contingenti o ad eccessiva emozione.

La legge in parola è figlia della cosiddetta ragion di Stato giacché comporta una rinuncia parziale al potere sanzionatorio dello Stato a fronte di un corrispettivo: la scoperta e la conseguente cattura di altri criminali, l'individuazione di responsabilità penali nonché dei proventi dei traffici illeciti; in poche parole la possibilità di scoprire e sgominare organizzazioni criminali o loro aderenti, difficilmente assicurabili alla giustizia in altro modo.

Ciò comporta ovviamente un compromesso con i principi etici e giuridici posti a base di un consesso civile.

Finché, tuttavia, il corrispettivo è elevato o comunque adeguato, la bilancia non può che ritenersi inclinata in senso favorevole al mantenimento dell'istituto, pur con le modifiche utili a renderlo veramente operativo ed in grado di produrre risultati (il corrispettivo). Non è il caso in questa sede di ripercorrere gli effetti delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso giacché possono richiamarsi le relazioni redatte dalle Commissioni istituite nelle precedenti legislature e la copiosissima fioritura di testi giuridici, di saggi; a non voler citare la giurisprudenza intervenuta.

Va solo sottolineato come grazie ai collaboratori di giustizia svariate centinaia, se non migliaia, di pericolosi criminali siano stati assicurati alla giustizia e rinchiusi in carcere, eliminando dal contesto sociale anche per lunghi periodi potenziali omicidi e comunque attentatori alla libertà ed alla sicurezza dei cittadini.

Di tale risultato è sempre opportuno ricordarsi nell'affrontare le problematiche connesse alla gestione ed alla concessione dei benefici previsti, affinché l'approccio sia laico ma soprattutto avvenga *frigido pacatoque animo.*

La legge n. 45 del 2001, nell'affrontare e parzialmente risolvere alcuni dei problemi posti dalla disciplina introdotta con decreto-legge n. 8 del 1991, convertito in legge con modiche con la legge n. 82 del 1991, ha comunque lasciato aperte molte questioni, su cui è opportuno soffermarsi brevemente.

L'eliminazione di compensi eccessivi, la previsione per legge dell'entità retributiva (anche ai fini della capitalizzazione) hanno comportato il venir meno di una discrezionalità pericolosa in quanto accompagnata alla possibilità di dichiarazioni senza limiti di tempo. L'ulteriore stretta sul versante economico, consistente nell'obbligo di indicare non solo i beni acquisiti dall'organizzazione illecitamente, ma anche tutti i propri (sia leciti che illeciti), pena il rischio di perdita del programma di protezione e con l'effetto di sottoporli automaticamente ad immediato sequestro e rischio di confisca, rappresenta una remora alla collaborazione.

Al riguardo, senza voler ipotizzare ulteriori affrancamenti dalle leggi dello Stato, potrebbe ritenersi opportuno valutare la possibilità di restringere ai soli beni acquisiti illecitamente l'obbligo di dichiarazione. Ciò consentirebbe comunque un'indagine patrimoniale sugli altri beni ma non il sequestro automatico; sarebbe opportuno, poi, limitare espressamente ai casi più gravi di inosservanza la revoca dei benefici e del programma di protezione, anche al fine di evitare disparità di trattamento o pressioni indebite volte al contenuto della dichiarazione.

All'indirizzo espresso dalla Commissione nella seduta del 27 novembre 2002 sull'opportunità di introdurre modifiche alle norme per il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia, con specifico riferimento al termine di 180 gg. per la stesura del verbale illustrativo innanzi al Procuratore della Repubblica sui contenuti della collaborazione, purtroppo non è seguito alcun concreto atto del Parlamento e del Governo per apportare i correttivi idonei a garantire effettività a quel termine, nei casi in cui la proroga dei giorni utili era giustificata da impedimenti obiettivi quali l'attività richiesta da altre autorità giudiziarie in altri procedimenti pendenti nelle diverse fasi, anche in dibattimento e perfino in luoghi diversi del territorio nazionale, ovvero l'impossibilità del difensore di assistere il collaboratore nell'interrogatorio nelle ipotesi di cui all'art. 420-*ter* c.p.p. ovvero infine ragioni di salute che impediscano al collaboratore di comparire avanti ai magistrati.

Circa l'utilizzabilità probatoria delle dichiarazioni «fuori tempo», come è noto, l'art. 16-*quater* della nuova legge prevede che il collaboratore di giustizia entro il termine di 180 giorni dalla manifestazione della sua volontà di collaborare deve rendere al pubblico ministero tutte le notizie in suo possesso che siano utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze su cui è interrogato oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori, nonché degli altri fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui è a conoscenza.

Invero le disposizioni normative che seguono l'appena citato articolo 16-*quater* si prestano invece a diverse chiavi di lettura.

La prima che è emersa potrebbe essere nel senso che le informazioni in possesso del collaboratore, ma non riportate nel verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, non potrebbero costituire oggetto di testimonianza ed essere quindi processualmente inutilizzabili. La seconda chiave di lettura del testo normativo potrebbe essere presa in considerazione dal giudice che, durante il processo, utilizzasse comunque le dichiarazioni rese in aula dal collaboratore, anche se non riportate nel precedente verbale illustrativo, e quindi oltre il termine di 180 giorni fissato dalla legge.

Questa seconda interpretazione più estensiva potrebbe trovare forza nel comma 9 dell'articolo 16-*quater* della legge sui collaboratori di giustizia, che limita espressamente la valenza probatoria delle dichiarazioni collaborative rese fuori termine solo con riferimento a quelle rese al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria; da ciò si potrebbe dedurre che le dichiarazioni collaborative rese davanti ai giudici potrebbero risultare valutabili ai fini probatori.

Ciò posto, appare indubbio che su questa complessa problematica sarebbe auspicabile una pronuncia chiara della Corte di Cassazione che dia una interpretazione certa sul testo di legge, ma ancor più una modifica legislativa che attribuisca chiarezza anche ai contenuti prima riferiti.

L'intervento legislativo deve ritenersi preferibile sia per le frequenti oscillazioni della giurisprudenza, anche della Suprema Corte, che per evitare pericolose impressioni di condizionamenti sulla volontà del collaboratore in occasione di «processi eccellenti».

In proposito, occorre affermare la regola che la «scienza» va riversata all'autorità giudiziaria nel termine di 180 giorni e che le dichiarazioni o testimonianze ulteriori possono solo approfondire, chiarire o meglio esplicitare le affermazioni precedentemente effettuate e non introdurre elementi di novità particolari di importanza non marginale se non addirittura fondamentale.

Andando in contrario avviso, si svuoterebbe di significato il termine previsto dall'art. 16-*quater* dalla legge n. 45 del 2001, attraverso l'introduzione di novità sia in fase di indagini preliminari che di dibattimento e la reiterazione in concreto del rischio di dichiarazioni «ad orologeria», sui cui effetti devastanti sul sistema giudiziario ed oltre non occorre spendere soverchie considerazioni.

I 180 giorni, peraltro, come sostenuto col documento approvato all'unanimità da questa Commissione nella seduta del 27 novembre 2002, vanno considerati nella loro effettività.

Collegato al problema del termine vi è anche quello della natura del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dal medesimo art. 16-*quater.*

L'intervento legislativo si impone giacché se l'atto è considerato alla stregua di un'elencazione sommaria di fatti, elementi e comunque della conoscenza, pur con le relative indicazioni specifiche, i 180 giorni, anche in presenza di collaborazione proveniente da criminale di elevatissima caratura, possono ritenersi, ancor più se effettivi, più che sufficienti; se, in-

vece, esso si risolve in un vero e proprio esame ovvero è solo l'indice di svariati interrogatori che hanno approfondito ogni profilo nei minimi particolari, il termine in parola, ancorché effettivo, in presenza di dichiarazioni di un mafioso di rango elevato non sarà mai sufficiente.

Ciò, a quest'ultimo proposito, a non voler sottolineare il rischio di commistione tra atti aventi natura diversa (verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione ed esame) e presupposti diversi; in teoria l'uno prodromico all'altro, in vista dei necessari approfondimenti e delle opportune verifiche.

In ordine al trattamento sanzionatorio, viva impressione hanno lasciato nell'opinione pubblica i provvedimenti con i quali alcuni collaboratori di giustizia, resisi protagonisti di efferati omicidi di mafia, sono stati ammessi dal Tribunale di Sorveglianza al regime della detenzione domiciliare.

A prescindere dalla legittimità dei singoli provvedimenti, non v'è dubbio che occorre contemperare la necessità di mantenere lo strumento della collaborazione per scardinare dall'interno le organizzazioni criminali con le esigenze di tutela della collettività e con la filosofia di un trattamento sanzionatorio retributivo, efficace per il condannato e rassicurante per la sicurezza della collettività; quindi verosimilmente occorre estendere la soglia minima della pena da espiare in istituto carcerario per potere poi fruire degli altri benefici premiali.

Non si tratterebbe cioè di incidere sulla quantificazione della pena, restringendo le attuali disposizioni sul trattamento processuale e sanzionatorio dei collaboratori di giustizia, bensì di rendere più stringente la dipendenza di alcuni benefici premiali a un più lungo periodo di osservazione in cui il collaboratore di giustizia rimarrebbe ancora dentro il circuito carcerario ove meglio potrebbe essere osservato il contegno riparatore del reo, anziché la sua mera attività di denuncia e di collaborazione con l'autorità inquirente.

Del resto l'esperienza di attuazione anche negli Stati Uniti del programma di protezione in favore dei testimoni liberi, pur rivelandosi complessivamente positiva ha evidenziato casi frequenti di recidiva da parte di soggetti con importanti precedenti penali.

Tale intervento, dunque, contribuirebbe definitivamente a fare chiarezza tra vero pentimento (assolutamente eccezionale) e il triste fenomeno del pentitismo che consente oggi ai criminali mafiosi più incalliti di ottenere sconti di pena, minori restrizioni e protezione per effetto della semplice attività delatoria, passando in misura minima attraverso i rigori del trattamento carcerario, col rischio di creare oggi una prospettiva senza alcuna capacità deterrente nei confronti del mondo della criminalità organizzata.

Inoltre, l'intervento normativo urgente potrebbe riguardare la competenza del Tribunale di Sorveglianza chiamato a decidere sulle istanze dei collaboratori di giustizia i quali sfuggono, per effetto della elezione di domicilio presso il Servizio Centrale di Protezione, alla regola del giudice naturale precostituito per legge, scegliendosi di fatto un giudice ben di-

verso dal luogo ove il collaboratore dimora e ben distante da quello che ha delibato il merito della sua posizione processuale, la bontà, la genuinità e la positiva incidenza della sua collaborazione.

Ciò, a non voler attribuire rilevanza al legittimo e più che giustificato sconcerto dell'opinione pubblica e delle vittime del reato, originato da valutazioni certo emozionali e non di natura razionale dei pro e dei contro ma più vicino al sentire comune cui deve comunque ispirarsi il legislatore, essendo rappresentante del popolo sovrano.

In tal guisa, si potrebbe temperare la ripugnanza morale per alcuni provvedimenti, ancorché inattaccabili ed emessi nel pieno rispetto della legge.

Le riflessioni anzidette non esauriscono certamente i profili meritevoli di analisi ma rappresentano punti oggetto di dibattito anche mediatico.

Sarebbe opportuno aggiungere anche le problematiche concernenti la gestione dei collaboratori e delle loro famiglie, la possibilità di farne perdere le tracce mediante la sistemazione all'estero.

Di particolare momento anche la riflessione sul valore probatorio della dichiarazione del collaboratore, con riferimento all'art. 192 c.p.p.

La tematica, oggetto di ampio dibattito nella XIII Legislatura in occasione della approvazione della legge n. 45 del 2001 e della riforma dell'art. 513 c.p.p., è rimasta irrisolta ed affidata alla evoluzione giurisprudenziale.

È interessante notare che il Governo francese, nell'ambito di un organico disegno di legge in materia di contrasto al crimine organizzato, oltre ad introdurre nella legislazione d'oltralpe l'istituto del collaboratore di giustizia, ha espressamente enunciato il principio in forza del quale «le dichiarazioni di un pentito non potranno da sole giustificare una condanna». Può inferirsi una sorta di contaminazione tra sistemi di *common law* e sistemi di *civil law,* che porta a riconoscere come istituto processuale il cosiddetto «dichiararsi colpevole» – il quale dalle esperienze anglosassoni ed angloamericane viene tradotto negli ordinamenti continentali come «comparizione su riconoscimento preliminare di colpevolezza» –, ma nel rispetto dei principi del giusto processo e del diritto di difesa dell'imputato.

Il dibattito sui collaboratori di giustizia, pertanto, risulta sempre vivo e si arricchisce sempre di nuovi apporti. Il contributo al tema, peraltro, va accolto se teso a costruire e non a svuotare di contenuto. Sarà cura della Commissione affrontare, sia in sede plenaria che attraverso l'attività istruttoria del I Comitato, la problematica, avvalendosi delle esperienze maturate sia in Italia che all'estero, al fine di proporre al Parlamento ed al Governo una modifica complessiva della legge n. 82 del 1991 già novellata con l'anzidetta legge n. 45.

5. Le misure di prevenzione patrimoniale

La Commissione riconnette grandissima importanza all'attività di contrasto ai profitti illeciti delle organizzazioni criminali.

Invero, uno dei punti fondamentali dell'azione di contrasto, sia sul piano nazionale che internazionale, è l'individuazione dei profitti derivanti dalle molteplici attività illecite gestite e, soprattutto, dei canali attraverso cui tali risorse illegali vengono reintrodotte nei circuiti dell'economia lecita.

Gran parte del potere di tali organizzazioni si fonda sulla garanzia di poter reinvestire in attività formalmente lecite, sia allo scopo di poter comunque contare sulla libera disponibilità degli ingenti profitti criminali, sia allo scopo di estendere e consolidare il proprio potere attraverso il controllo sulle strutture economiche operanti sul territorio.

La gravità del fenomeno appare evidente, se si considera che attraverso questo meccanismo emerge uno degli elementi di maggiore pericolosità sociale delle associazioni criminali e, particolarmente, delle associazioni mafiose italiane: il legame diretto tra impresa e associazione mafiosa.

La recente esperienza giudiziaria – in particolare i provvedimenti di confisca emessi negli ultimi anni dalle sezioni delle misure di prevenzione (soprattutto dei tribunali di Palermo, Napoli, Catania e Bari) – ha evidenziato la presenza diffusa della cosiddetta mafia imprenditrice.

In altri termini, le associazioni mafiose non si limitano alla mera attività di pulitura del «denaro sporco», al fine di poterne direttamente fruire, ma investono i profitti illeciti in imprese apparentemente lecite e che, in realtà, sono da esse direttamente controllate attraverso prestanome.

Ovviamente, il controllo diretto non si estrinseca soltanto nella determinazione di scelte imprenditoriali lecite, ma nella strumentalizzazione dell'attività economica alle finalità dell'associazione, che garantisce alla «propria» impresa tutte le prerogative derivanti dalla qualità criminale dei soci occulti.

L'impresa mafiosa gode spesso di consistenti riserve finanziarie e fruisce di linee privilegiate di accesso al credito ed ai servizi bancari attraverso l'opera di funzionari compiacenti o addirittura di interi istituti di credito; non risente dei fattori negativi derivanti dalla concorrenza (sia per i canali preferenziali nell'aggiudicazione di appalti, che per l'attività intimidatoria direttamente esercitata dall'associazione); è agevolata nel reperimento di mano d'opera e nelle contrattazioni con il personale (anche a causa del fatto che il più delle volte gran parte dei lavoratori vengono assunti su segnalazione di esponenti dell'associazione).

Peraltro, soprattutto nelle regioni meridionali, tale tipo d'impresa si pone al centro di un vero e proprio «sistema chiuso» in cui è l'associazione criminale che, indipendentemente dalla normale fisiologia del mercato, stabilisce quali debbano essere i fornitori, quali prezzi debbano essere praticati, quali lavoratori debbano essere assunti, ecc.

In tal caso, l'associazione mafiosa attraverso il controllo diretto delle attività economiche, non fa altro che estrinsecare – anche sotto tale aspetto – una delle sue finalità tipiche: quella dell'assoluto controllo dei territorio e, dunque, anche delle attività produttive che vi insistono.

Questi sono soltanto alcuni degli aspetti fondamentali che hanno indotto ad indicare l'impresa mafiosa come un vero e proprio fattore di distorsione del corretto funzionamento dei meccanismi macroeconomici.

Appare di tutta evidenza, quindi, il potenziale di distruttività dell'economia criminale, la cui pericolosità spesso non viene colta appieno dagli operatori del mondo politico ed economico, probabilmente per la apparente mancanza di un diretto impatto sociale del fenomeno in termini di ordine pubblico.

A fronte di questa vera e propria emergenza, non sempre la risposta istituzionale è stata sino ad ora efficace; esiste ancora un forte squilibrio tra il numero dei sequestri e quello dei patrimoni definitivamente confiscati.

Né si può ritenere che i risultati negativi siano da ascrivere all'ambito di applicazione degli strumenti legislativi che, almeno teoricamente, coprono una vasta serie di fattispecie criminose in cui si può procedere alla confisca (vedi, ad esempio, l'articolata elencazione dell'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 che ricomprende espressamente l'associazione mafiosa, il riciclaggio, l'usura, l'estorsione, il sequestro di persona a scopo d'estorsione ed il traffico di stupefacenti e l'associazione per delinquere finalizzata a tale traffico).

È vero che rispetto ad altri paesi l'Italia ha, tutto sommato, una legislazione che si può ritenere all'avanguardia sul piano delle intuizioni di principio; ed è anche vero che negli ultimi anni vi è stata una crescente attenzione per la ricerca delle ricchezze di natura illecita.

Tuttavia, è altrettanto innegabile la sostanziale inadeguatezza di risorse investigative sino ad ora realmente destinate a questa attività di contrasto, nonché la scarsa efficacia mostrata, almeno sino ad ora, dagli istituti penalistici che prevedono la confisca.

L'origine giuridica delle misura muove dalla illiceità dell'arricchimento, in quanto derivante da traffici illeciti e quindi dalla violazione di leggi dello Stato oltre che (ma in misura residuale) dalla eventuale pericolosità conseguente all'utilizzazione del bene per fini illeciti.

Va detto che la ricognizione dei singoli casi di confisca previsti dal sistema penale italiano evidenzia fattispecie in cui prevale la caratteristica di misura preventiva (si pensi alla confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato art. 240 c.p.) ad altre in cui è più marcata la natura punitivo repressiva (si pensi alla confisca del prodotto, del profitto e del prezzo del reato, nonché ai recenti casi previsti dalla legislazione speciale come l'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992).

La confisca *ex* art. 240 c.p. non ha avuto rilevante applicazione pratica nel campo del contrasto alle ricchezze delle organizzazioni criminali, proprio per la necessità di dimostrare il diretto rapporto di derivazione tra l'accertamento di un reato ed un determinato bene.

Pertanto, l'istituto ha trovato una diffusa applicazione soltanto nei casi evidenti in cui si riesce a dimostrare il diretto rapporto tra la condotta illecita ed un determinato bene che rientra nella immediata e diretta disponibilità del reo.

Emergono chiaramente i limiti operativi di questo tipo di confisca. Ed a tal proposito va pure ricordato che, in evidente ossequio al generale principio della personalità della responsabilità penale, è esclusa la confisca facoltativa di beni appartenenti a persona estranea al reato (art. 240 c.p., comma 3).

Si tratta di una restrizione del campo di operatività dell'istituto che – pur in linea con i principi generali del diritto penale – costituisce un rilevante limite della sua possibile efficacia nell'azione di contrasto nei confronti delle grandi ricchezze criminali.

Vero è che la giurisprudenza ha ritenuto comunque applicabile la confisca ove la cosa rientri comunque nella «piena disponibilità» del reo, consentendo l'operatività dell'istituto anche nei casi di fittizia intestazione dei beni, ma, a fronte delle complesse dinamiche del reinvestimento ed occultamento dei profitti illeciti, rimane integra l'inadeguatezza di uno strumento in cui è pur sempre necessario fornire l'ardua prova di una fittizia intestazione per ogni bene oggetto d'indagine.

Ciò senza considerare la circostanza che il concetto di «appartenenza» del bene al terzo estraneo ricomprende, secondo la giurisprudenza dominante, anche la titolarità di diritti reali di godimento o di garanzia, con la evidente possibilità di sottrazione alla confisca mediante la stipula fittizia di garanzie ipotecarie a tutela di crediti altrettanto fittizi vantati da soggetti compiacenti.

Il secondo comma dell'art. 240 c.p. prevede, altresì, la confisca obbligatoria del prezzo del reato e delle cose intrinsecamente criminose.

La marginalità di tali ipotesi rispetto all'obiettivo del contrasto all'economia criminale appare di tutta evidenza proprio in considerazione della natura delle cose confiscabili: il prezzo del reato, infatti, non è altro che il compenso dato o promesso per indurre, istigare o determinare taluno a compiere l'azione delittuosa; mentre appare estremamente circoscritta la categoria delle cose obiettivamente criminose (armi, denaro falso, sostanze nocive ecc.).

L'art. 416-*bis* c.p., nel disciplinare la rilevanza penale delle associazioni di stampo mafioso, prevede, nel caso di condanna, la confisca obbligatoria dei beni che servirono o furono destinati a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto o che ne costituiscono l'impiego.

L'innovazione fondamentale rispetto allo schema classico della confisca penale, prevista dall'art. 240 c.p., in cui viene privilegiata la relazione diretta tra il bene da confiscare ed il reato, si coglie soprattutto nell'introduzione del concetto di confiscabilità di ciò che costituisce l'impiego del prezzo, del prodotto o del profitto del reato.

Infatti, preso atto del crescente potere economico delle organizzazioni criminali e raggiunta la consapevolezza dell'inefficacia delle tradizionali misure reali, con la legge Rognoni-La Torre (che ha introdotto anche la disposizione in esame) si è colta per la prima volta in termini di politica criminale l'importanza del fenomeno del riciclaggio dei profitti illeciti e si è pertanto ampliato il novero dei beni confiscabili, includendovi anche

quelli acquisiti mediante il reimpiego in attività lecite dei profitti del reato di associazione mafiosa.

Si tratta, tuttavia, di uno strumento apparentemente incisivo, che, tuttavia, nella pratica ha avuto una scarsa applicazione.

Infatti, posto che anche in questo caso vanno applicati i rigorosi criteri del processo penale, appare evidente che per giungere alla confisca si deve necessariamente dimostrare la relazione immediata tra il bene oggetto d'indagine ed i profitti direttamente derivanti dalla specifica condotta associativa accertata.

Orbene, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del reato associativo, nonché della nozione di comune esperienza che l'arricchimento illecito delle organizzazioni mafiose deriva più dalla commissione dei tipici reati-fine (estorsioni, traffico di stupefacenti, sequestri ecc.), che dalla condotta associativa in senso stretto, risulta evidente che nella quasi totalità dei casi sia di difficile dimostrazione il nesso di causalità tra la condotta associativa e un determinato bene.

L'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992, introdotto dalla legge n. 501 del 1994, ha inserito nell'ordinamento una nuova ipotesi di confisca obbligatoria connessa, alla pronuncia di una sentenza di condanna (o di applicazione di pena *ex* art. 444 c.p.p.) per determinati delitti.

Infatti, la disposizione di legge prevede che nei confronti di coloro che sono stati condannati per associazione mafiosa, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, ricettazione, riciclaggio e traffico di stupefacenti «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

Il secondo comma estende, inoltre, l'applicabilità di questa forma di confisca anche ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, oltre che nei confronti di coloro che sono stati condannati per un delitto in materia di contrabbando, limitatamente alle sue ipotesi aggravate.

È stato pure espressamente previsto che, in attesa dell'eventuale pronuncia di condanna, si possa chiedere al giudice che procede, il sequestro preventivo dei beni ingiustificatamente posseduti dall'indagato.

Dunque, i presupposti perché si giunga ad una pronuncia di confisca sono, per un verso, la condanna per uno dei delitti sopra elencati e, per altro verso, la mancata giustificazione della provenienza di beni oggetto di accertamento e la sproporzione tra il valore dei beni di cui il soggetto condannato risulti titolare – sia direttamente, che indirettamente – ed il reddito dichiarato ai fini fiscali o la capacità di entrate lecite dell'attività economica eventualmente esercitata.

La *ratio* dell'intervento era proprio quella di superare le difficoltà probatorie delle altre ipotesi di confisca penale.

In questa prospettiva – diversamente da quanto previsto da altre disposizioni di legge, come l'art. 240 c.p. o lo stesso art. 416-*bis* che prevedono ipotesi di confisca esclusivamente di beni serviti a commettere il reato o che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo, o, nel caso del solo art. 416-*bis*, che ne costituiscono l'impiego – il legislatore ha esteso l'oggetto materiale della misura reale all'intero patrimonio di coloro che si sono resi responsabili di efferati delitti.

In particolare, sono state individuate fattispecie che si caratterizzano per l'elevata capacità a delinquere dei soggetti agenti e che, per nozione comune di esperienza, fruttano notevoli profitti illeciti.

Va rilevato che l'applicazione della norma, soprattutto di recente, è stata privilegiata dagli uffici del Pubblico Ministero maggiormente impegnati sul fronte del contrasto ai fenomeni mafiosi; e ciò, ovviamente, in conseguenza della maggiore incisività ed immediatezza che lo strumento assume, sia rispetto agli altri tipi di confisca penale, sia in riferimento al tradizionale strumento delle misure di prevenzione.

Tuttavia, a fronte dell'apparente immediatezza ed efficacia, va sottolineato che l'esperienza applicativa ha evidenziato alcuni problemi sia di ordine pratico, che tecnico giuridico.

Nel caso dell'intervento cautelare a tutela di una possibile confisca *ex* art. 12 *sexies*, il sequestro viene prevalentemente disposto dal G.I.P., il più delle volte – come si evince dalla prassi applicativa – unitamente al provvedimento sulla richiesta di una misura cautelare personale che, per forza di cose, assorbe la prevalente attenzione del decidente, tra l'altro non giudice specializzato.

Il problema, peraltro, si pone anche in misura maggiore allorché si arriva al giudizio dibattimentale avanti al Tribunale, atteso che, anche in tal caso, l'attenzione dell'organo giudicante sarà assorbita dalla verifica della responsabilità penale degli imputati con una comprensibile compressione nell'approfondimento delle questioni patrimoniali, che, invece, come dimostrano i provvedimenti di confisca di maggior rilievo adottati in sede di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, si presentano altrettanto complesse e delicate.

Infatti, la verifica della riconducibilità di complesse *holdings* alla effettiva disponibilità dell'imputato, nonché della legittima formazione di interi gruppi imprenditoriali o anche la sola dimostrazione della sproporzione tra apparente redditività lecita della presunta impresa mafiosa ed il suo effettivo tasso di sviluppo presuppongono una serie di lunghe e complicate attività investigative e di controllo giurisdizionale che, per tempi e peculiarità, appaiono difficilmente compatibili con la contemporanea conduzione di indagini preliminari sulla responsabilità penale di interi gruppi di persone o del conseguente dibattimento penale (si pensi alla necessità di disporre lunghi e complessi accertamenti peritali di tipo estimativo e contabile).

Sotto questo profilo, pertanto, sembra più funzionale all'obiettivo di un incisivo sistema di contrasto all'accumulazione di ricchezza illecita l'attività di un giudice specializzato quale è quello della prevenzione

che, nell'ambito di un procedimento ad hoc, può procedere con la dovuta celerità, attenzione ed approfondimento.

Vanno anche sottolineate le non indifferenti difficoltà tecniche ed operative che emergono anche in sede di esecuzione della misura cautelare del sequestro preventivo.

Infatti, il tradizionale sistema penale del sequestro preventivo è modellato su una figura di cautela processuale da applicare a beni ed utilità visti nel loro aspetto statico, in cui l'unica finalità del sequestro è quella della custodia.

Di contro, l'esperienza concreta insegna che l'accumulazione di ricchezza illecita da parte delle organizzazioni criminali passa attraverso il reinvestimento in attività economiche e produttive con una facciata lecita; tanto che le più recenti iniziative giudiziarie di contrasto al fenomeno hanno colpito entità imprenditoriali sempre più rilevanti e complesse.

A fronte di ciò, si rivela problematico l'adattamento degli strumenti di attuazione del sequestro preventivo, posto che risulta intuitivo che le peculiari dinamiche di beni complessi organizzati nell'ambito dell'esercizio di un'impresa postulano che, a fianco della mera finalità di custodia, si perseguano adeguate finalità di gestione e conservazione della valenza economica dell'attività imprenditoriale posta in sequestro.

Orbene, mentre nel sistema delle misure di prevenzione la gestione dei beni sequestrati è affidata ad un amministratore che esercita penetranti poteri di gestione sotto la guida ed il controllo di un giudice delegato alla procedura, altrettanto non avviene nel sequestro preventivo, ove i beni sono affidati ad un custode che, nonostante il richiamo di cui al terzo comma dell'art. 12-*sexies* alle norme dettate per l'amministrazione dei beni, non avrebbe quei penetranti poteri previsti dalla legge n. 575 del 1965, atteso che il richiamo in oggetto è fatto espressamente soltanto in caso di confisca definitiva e che, peraltro, non è prevista la figura del giudice delegato.

In ogni caso, anche a volere opinare diversamente con una possibile interpretazione estensiva, comunque invalsa nella pratica giudiziaria, vanno comunque segnalate le enormi difficoltà incontrate dai G.I.P. nel seguire le vicende gestionali dei beni posti in sequestro; e ciò con un palese abbassamento del livello di controllo della correttezza e funzionalità della gestione e della effettiva conservazione dell'integrità dei beni in sequestro.

6. La misura di prevenzione patrimoniale della confisca

L'intuizione della c.d. legge Rognoni-La Torre è stata quella di innestare il sistema della confisca nel *corpus* normativo della legge n. 575 del 1965, recante la previsione di una delle classiche misure di carattere preventivo e non squisitamente punitivo, quale è sicuramente la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza a carico di coloro che sono indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

Raggiunta la consapevolezza politica e sociale che i patrimoni illeciti inquinano il corretto e libero andamento dei mercati, si è stabilito normativamente che sono, in quanto tali, pericolosi.

Il presupposto indispensabile per pervenire ad una pronuncia di confisca è l'applicazione di una misura di prevenzione personale.

Tra i beni sottoponibili a provvedimento cautelare, e successivamente passibili di confisca, oltre ai beni intestati al proposto, rientrano quelli che, pur essendo formalmente intestati ad altri soggetti (e fra questi vanno compresi certamente quelli appartenenti ai familiari conviventi), risultano riconducibili in base a sufficienti indizi all'effettiva disponibilità dell'indiziato di appartenere al sodalizio criminoso.

Indi, ai fini dell'applicazione della conseguente misura ablativa, il medesimo art. 2-*ter* della legge citata, prevede che «Con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza».

Per contro, il sequestro è revocato quando è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione o quando risulta che esso ha per oggetto beni di legittima provenienza o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente.

Discende da tali disposizioni un sistema in cui – coerentemente con i principi generali che presiedono all'applicazione delle misure di prevenzione (anche in materia di applicazione di misure personali) – il presupposto per pervenire alla confisca, non deve essere il raggiungimento della piena prova della illecita provenienza dei beni di pertinenza del proposto, bensì il condensarsi di «sufficienti indizi» dai quali dedurre che essi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Ciò non vuol dire che valga una sorta di presunzione di illiceità dei beni riconducibili ad un indiziato di appartenere ad associazione mafiosa o ad un'altra delle categorie indicate dalla legge; infatti la giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, è concorde nel ritenere che per pervenire ad una pronuncia di confisca è necessario accertare la pericolosità sociale del proposto e, successivamente, dimostrare positivamente la sussistenza di elementi di carattere indiziario sulla illecita provenienza dei beni.

Dunque, emerge uno dei punti sicuramente qualificanti della legge Rognoni-La Torre: l'applicazione nell'azione di contrasto ai patrimoni illeciti dei tipici canoni del procedimento preventivo, finalizzato all'accertamento di una pericolosità e non di una responsabilità di tipo strettamente penalistico.

Infatti, non deve raggiungersi la prova certa ed inconfutabile della illecita provenienza dei beni sottoposti a sequestro, bensì un ragionevole grado di probabilità dimostrativa ancorato ad elementi di fatto.

In particolare, sono due i presupposti fondamentali perché si giunga ad un sequestro e, successivamente, alla confisca di beni ritenuti di provenienza illecita.

Anzitutto, è necessaria la dimostrazione della materiale disponibilità da parte del proposto dei beni indicati ai fini della confisca, essendo ne-

cessario verificare che direttamente o indirettamente egli sia in grado di disporre di tali beni *uti dominus.*

Inoltre, occorrerà acclarare se l'acquisto di tali beni possa o meno ritenersi connesso al conseguimento da parte del proposto di proventi di attività illecite.

Dunque, la confisca di prevenzione è sicuramente uno strumento mostratosi valido nelle intuizioni di fondo e che ha dato risultati pratici di un certo rilievo nel primo periodo di applicazione; tuttavia, è innegabile che, a causa delle sempre più sofisticate dinamiche dell'economia illecita, necessita sicuramente di innovazioni sia dal punto di vista normativo, che negli schemi operativi delle attività d'indagine e di verifica giudiziaria.

Sono limitatissimi i casi di confische pronunciate a seguito di sospensione provvisoria dall'amministrazione, ed ancor meno i casi di procedimenti iniziati indipendentemente dall'esistenza di un contemporaneo procedimento per l'applicazione di una confisca *ex* art. 2-*ter* della legge n. 575 del 1965.

Quanto alle disposizioni di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia si avverte la necessità di istituire un nuovo organismo a livello centrale che sovrintenda alla gestione del bene fin dal momento in cui è sottoposto a sequestro, nonché di allargare la cerchia dei soggetti che possono chiederne l'affidamento in uso dopo la confisca (Province, Regioni, Università, ecc.).

Si avverte, poi, l'esigenza di allineamento della normativa di prevenzione al principio del giusto processo, nonché di recidere il nesso della pregiudizialità tra misure di prevenzione personali e patrimoniali, prevedendo l'autonomia dei due procedimenti.

Non va tralasciata, inoltre, l'opportunità di ampliamento delle possibilità di confisca a tutti i reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. e di prevedere la confisca anche nel caso di decesso del proposto ed, ancora, di rafforzare la tutela dei terzi in buona fede entrati in contatto con l'impresa mafiosa.

Altri interventi normativi sono auspicabili in materia di revoca e sostituzione delle misure di prevenzione, di nuove prescrizioni, come l'interdizione di funzioni di amministrazione e di controllo della società, nonché in materia di confisca di azienda; tutto ciò nell'ottica di un riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata che postula sempre più un giudice specializzato, cui potere devolvere anche tutte le controversie nascenti dall'applicazione della normativa, magari anche quelle meramente civilistiche.

A prescindere dall'esigenza in più sedi manifestate circa la rivisitazione complessiva delle norme cautelari di diritto sostanziale, si impone, al fine di accelerare le procedure relative all'applicazione delle misure di prevenzione, un riordino integrale del sistema normativo in materia di competenza degli organi giudiziari.

Innanzitutto, con l'istituzione e la concreta attivazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia, si è da più parti riproposta la costituzione di corri-

spondenti tribunali cui attribuire in via esclusiva la cognizione dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p.

Sennonché le ragioni che hanno indotto il legislatore a potenziare le capacità investigative del PM, evitando il frazionamento e la sovrapposizione di indagini in tema di criminalità mafiosa, non determinano necessariamente la creazione di collegi giudicanti nelle sedi dei capoluoghi dei distretti giudiziari o dei tribunali dei capoluoghi di Provincia. Si è detto che l'unico vantaggio, in caso di istituzione dei Tribunali distrettuali, è quello di eliminare i tempi perduti per lo spostamento dei sostituti ed i rischi collegati a questi spostamenti; argomentazione, in verità, assai fragile e che non tiene conto del rischio «normale» dei sostituti della D.D.A., che devono svolgere le indagini, non già nella sede distrettuale, bensì in tutte le province delle rispettive circoscrizioni giudiziarie. Ed allora se le indagini vanno necessariamente svolte in tutto il territorio del Distretto, è altrettanto consequenziale che anche i processi devono essere celebrati presso i Tribunali e dai giudici del luogo, i quali, proprio perché operano nel territorio in cui il delitto è stato commesso, possono conoscere meglio di ogni altro le fenomenologie sociali e criminali di determinate aree geografiche, spesso disomogenee all'interno dello stesso distretto. Peraltro, la creazione dei Tribunali distrettuali determinerebbe una maggiore elefantiasi dei Tribunali e delle Corti di Assise del Distretto, già abbastanza congestionati, e renderebbe quasi inoperosa la norma cui si fa ricorrente uso dell'art. 51, comma 3, c.p.p. che consente che l'accusa in dibattimento venga sostenuta da un sostituto con funzioni in una delle Procure Circondariali. E poi c'è un problema di efficienza del contrasto sul territorio; l'organizzazione criminale Cosa Nostra, ad esempio, è ramificata ed articolata sul territorio nazionale. La risposta sul piano giudiziario risponde pertanto ad un'esigenza di giurisdizione diffusa proprio in tutte le singole manifestazioni antisociali di effetto specifico criminoso. Vanno poi ricordate le difficoltà a cui inevitabilmente si andrebbe incontro con la concentrazione di processi in un'unica sede, la demotivazione professionale di alcuni magistrati che si sentirebbero dequalificati, rispetto ad altri che senza alcuna specifica funzione professionale assurgerebbero subito ad un rango più elevato di giudice speciale. Tuttavia non può disconoscersi che vi sono notevoli inconvenienti in alcuni piccoli (ma non meno importanti) Tribunali nella celebrazione di dibattimenti per procedimenti di criminalità mafiosa; ciò impone senz'altro una serie di riflessioni per una corretta ed efficace soluzione delle varie problematiche da affrontare. Ed, infatti, in questi Uffici Giudiziari si constata spesso l'oggettiva difficoltà di reperire i giudici per la formazione del collegio giudicante e durante le fasi del giudizio si assiste spesso ad una stasi della normale attività giudiziaria; specie se trattasi di procedimenti cumulativi con un gran numero di detenuti pericolosi e se si concentra la fase dibattimentale in tempi abbastanza ravvicinati, così come impone, del resto, lo stato di custodia cautelare degli imputati. Altre difficoltà d'ordine pratico si sono incontrate nella necessità di assicurare la presenza in udienza di molti imputati detenuti spesso ristretti in istituti penitenziari molto distanti dalle sedi di Tribunale

ove vengono svolti i dibattimenti ed ancora nelle perduranti carenze delle attrezzature di base (aule bunker, sistemi di sicurezza, sistemi di riproduzione audiovisiva ecc.). È stato obiettato, inoltre, che il potere di impugnazione nei dibattimenti in cui è applicato un sostituto extra D.D.A. spetterebbe sempre al Procuratore Distrettuale; argomentazione, per la verità, agevolmente superabile con una semplice modifica legislativa che estenda a questo PM di udienza la legittimazione all'impugnazione. Sotto tale profilo, la soluzione più logica, meno costosa e più aderente ad un tessuto normativo già esistente, che prevede tuttora un'area «residuale» di interventi in materia di antimafia, slegati dalla direzione distrettuale, sarebbe quella di prevedere l'istituzione di collegi giudicanti per la cognizione dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. nelle sedi giudiziarie capoluogo di Provincia.

Potrebbe, pertanto, spettare ai Tribunali presso i capoluoghi di Provincia la competenza per i provvedimenti di prevenzione nei confronti degli stessi imputati dei reati di cui all'art. 51-*ter* c.p.p.; l'auspicata coincidenza territoriale tra il giudice del processo ed il giudice naturale del procedimento di prevenzione obbedisce ad una logica unitaria e sistematica di tutto il sistema esistente e sarebbe certamente più aderente ai diritti ed alle aspettative dell'imputato di essere giudicato da un giudice del luogo ove egli vive ed opera. La previsione, nella stessa sede del procedimento di prevenzione, di un Tribunale che possa conoscere anche il merito del processo per fatti di reato riconducibili all'associazione mafiosa, eviterebbe anche sperpero di tempo, con l'introduzione di specifici correttivi che conservino quel carattere di flessibilità del sistema normativo adottato con l'istituzione delle D.D.A. e cioè di ricorrere eccezionalmente all'applicazione di sostituti estranei alla D.D.A. e di rendere efficace e immediata l'attività propositiva in materia di misure di prevenzione dei vari Procuratori del Distretto. Infatti, accade oggi che il Procuratore Circondariale, essendo escluso dal circuito della D.D.A., non potrà attingere ai risultati delle investigazioni altrui per fatti di criminalità mafiosa e quindi non potrà attivare nessuna proposta di prevenzione nei confronti di soggetti indagati e/o imputati dalla D.D.A., se non quando avrà ricevuto gli atti dal Procuratore Distrettuale e cioè, come avviene normalmente, dopo alcuni anni, a dibattimento già iniziato, senza alcuna possibilità quindi di intervenire tempestivamente con richieste di misure personali o di sequestro del patrimonio nei confronti di imputati, i quali avranno avuto tutto il tempo per disfarsi ed occultare i profitti delle loro attività illecite. Non può, inoltre, tralasciarsi il fatto che molte sedi capoluogo di Provincia sono state già dotate di personale, di attrezzature di base ed offrono altre utilità logistiche, alla pari di grandi città ove sono stati celebrati *maxi*-processi. In quelle sedi, peraltro, non vi sono gli stessi problemi di organico dei giudici e di PM che affliggono altri uffici giudiziari, sicché sarebbe sicuramente più agevole la formazione di diversi collegi giudicanti con minori pericoli per i magistrati perché il rischio sarebbe più spersonalizzato. Una riforma in questo senso, più aderente al tessuto normativo vigente non richiederebbe, infine, costi particolari nella gestione di questi

processi, spesso invece connotati dallo spreco e dalla frammentarietà degli interventi «tampone» (seppure realizzati in nome della sicurezza), perché consentirebbe di attingere a risorse strutturali e processuali già esistenti. Ciò ove si tenga conto delle strutture già approntate in periodi emergenziali dal Ministero di Giustizia e se si considerano debitamente le esperienze dei giudici addetti a quei Tribunali, che non sono certamente meno professionali di quelli che operano nel contesto di Uffici Giudiziari più centralizzati, più caotici e spesso distanti anche culturalmente dai luoghi ove il crimine è stato commesso e le investigazioni sono state svolte.

Si ravvisa, inoltre, la necessità di un intervento legislativo sull'articolo 23-*bis* della legge n. 646 del 1982, introdotto dalla legge n. 55 del 1990; ciò deriva dalla sua disarmonia rispetto al sistema processuale penale ed in particolare al suo mancato coordinamento con la parte innovativa della legislazione istitutiva delle Direzioni distrettuali antimafia.

L'obbligo della semplice comunicazione al pubblico ministero territorialmente competente rende estremamente difficoltosa ogni iniziativa di tale organo che non può, all'evidenza, disporre di quel *minimum* di documentazione che gli consenta di indirizzare nel verso giusto l'attività da finalizzare alla misura di prevenzione.

Essa è anche riduttiva nella parte concernente l'obbligo di comunicazione, limitato ai reati associativi e privo di eguale regime per tutti quelli di criminalità organizzata. In ogni caso va rivista la disciplina normativa per ampliare il circuito costituito dalla Direzione nazionale antimafia e dalle direzioni distrettuali, al fine di attuare la circolazione e lo scambio di informazioni, momento essenziale nella strategia dello Stato contro la criminalità organizzata.

7. Monitoraggio e analisi d'impatto

Accanto a compiti di tipo elaborativo e propulsivo di interventi normativi diretti al potenziamento dell'azione antimafia, questa Commissione avverte la responsabilità di assicurare, attraverso gli strumenti conoscitivi e di inchiesta di cui dispone, anche un'attività verificativa dell'incidenza che innovazioni o modifiche legislative (ma anche disposizioni amministrative) possano anche indirettamente avere sull'impianto specificamente destinato a combattere la criminalità organizzata.

Risulta, sul punto, evidente la necessità di un particolare rigore analitico che consenta di fondare ogni valutazione su concreti elementi di fatto, avvalendosi del contributo informativo dei più qualificati esponenti degli organi istituzionali: ci si attende un'accurata e plurisettoriale disamina degli effetti derivanti dalla novella legislativa, idonea a garantire – anche a livello meramente prospettico – un apprezzabile livello di scientificità alle conclusioni proposte.

Per quanto attiene alle modifiche del codice di procedura penale introdotte con legge n. 367 del 2001 in tema di rogatorie, deve sinteticamente osservarsi che la portata della innovazione legislativa non può dirsi eccedente l'affermazione di principi di certezza giuridica nella trasmis-

sione, tra Stati diversi, di documenti e altri mezzi di prova a seguito di rogatoria all'estero.

La paventata inutilizzabilità di una gran mole di atti assunti all'estero nell'ambito di procedure rogatoriali attive, sulla base del combinato disposto degli artt. 729, comma 1, e 696, comma 1, c.p.p., nonché dell'art. 3, par. 3, della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, non ha trovato rispondenza nella interpretazione giurisprudenziale di merito e di legittimità.

Anche l'intervento della Corte Costituzionale (Ordinanza del 4 luglio 2002 n. 315), nel dichiarare l'inammissibilità dell'eccepita legittimità costituzionale delle citate norme, ha rafforzato l'interpretazione corrente delle norme censurate.

Senza voler affrontare, in questa sede, la complessiva problematica delle formalità di autenticazione degli atti, deve convenirsi che la soluzione offerta dalla giurisprudenza e propiziata dalla menzionata modifica normativa permette la trasmissione di copie o fotocopie di documenti – in sede rogatoriale – che non siano munite singolarmente di espressa formula di autenticità, risultando condizione sufficiente, ma necessaria, che tali copie siano accompagnate da un atto formale di trasmissione che ne garantisca espressamente e specificamente, ancorché cumulativamente, l'autenticità e la conformità all'originale.

Niente appesantimenti formalistici, dunque, ma la garanzia di regole certe per l'utilizzazione nel processo penale di documenti e altri atti acquisiti all'estero a mezzo di procedura di rogatoria e i cui originali non ricadono sotto la conoscenza dell'Autorità giudiziaria destinata a valutarli.

Sul piano più strettamente rientrante nell'alveo di competenze di questa Commissione, può affermarsi che le modifiche legislative sopra indicate non hanno prodotto alcun effetto negativo nell'attività giudiziaria impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Né in occasione delle numerose audizioni di magistrati della Direzione Nazionale Antimafia, delle direzioni distrettuali antimafia, delle Procure Generali della Repubblica presso le Corti di Appello, né dall'esame degli atti e delle relazioni provenienti dagli uffici giudiziari risulta alcuna segnalazione critica in proposito.

Viceversa, lo stesso Procuratore nazionale antimafia, dott. Piero Luigi Vigna, nel corso delle sue audizioni del 12 marzo e del 9 aprile 2002, nel confermare l'assenza di effetti nocivi della legge in parola sulle attività processuali, ha ripetutamente sottolineato la particolare positività dell'introduzione, con la legge in esame, dell'obbligo di trasmissione alla Direzione Nazionale antimafia delle rogatorie attive e passive concernenti i delitti di mafia, quale mezzo per integrare le conoscenze della D.N.A. e consentirle di dispiegare un intervento sollecitativo presso lo Stato estero richiesto dell'adempimento rogatoriale [9].

---

[9] «In questa legge trovo positivo che tutte le rogatorie, attive e passive, relative ai delitti di mafia debbano essere trasmesse in copia alla DNA, perché questo ci consente di avere un quadro ancora più esaustivo della criminalità transnazionale e, con i rapporti

* * *

Anche la legge n. 248 del 2002, chiamata a disciplinare l'istituto della rimessione del processo in caso di «legittimo sospetto», e specificamente a colmare un deficit normativo di tutela della terzietà e imparzialità del giudice, è stata ripetutamente indicata come uno strumento normativo – affetto da vizi di legittimità costituzionale – in grado di determinare un serio nocumento al regolare svolgimento dei processi anche di mafia.

Se sul primo punto (pretesa incostituzionalità), allo stato deve registrarsi l'autorevole valutazione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno escluso la ricorrenza dei presupposti legittimanti l'intervento della Corte Costituzionale, con riguardo al secondo aspetto (riflessi negativi sulla celebrazione di processi per reati di criminalità organizzata di tipo mafioso o similare) la Commissione ha ritenuto opportuno – allo scopo di ancorare le proprie valutazioni a dati certi e di indiscutibile provenienza – acquisire informazioni presso la Suprema Corte.

Il Primo Presidente ha comunicato che, alla data del 4 aprile 2003, risultano essere stati sospesi, ai sensi dell'art. 47 c.p.p., solo tre processi per fatti riconducibili all'attività di organizzazioni di stampo mafioso o similare.

Ha anche precisato che le richieste di rimessione relative ai predetti processi sono state decise, tutte con dichiarazione di inammissibilità, alle udienze del 12 febbraio e del 26 marzo 2003.

Ne scaturisce un quadro meritevole della costante attenzione anche da parte di questa Commissione, ma certamente non caratterizzato dagli allarmi che avevano contrassegnato le fasi preparatorie e approvative della legge.

* * *

La Commissione ritiene prioritarie, nell'azione di contrasto al crimine organizzato del terzo millennio, le iniziative volte a colpire i profili economici e finanziari della delinquenza di tipo mafioso.

È per questa ragione che un'attenzione del tutto speciale viene riservata, in tutte le fasi dell'inchiesta e attraverso tutte le articolazioni della

---

che possiamo avere con le autorità di cui ho parlato, di sollecitarle» (audizione del 12 marzo 2002); «poiché l'ultima legge sulle rogatorie contiene una disposizione molto opportuna per la Direzione nazionale antimafia e cioè che le debbano essere trasmessi in copia tutti gli atti di rogatoria attivi e passivi concernenti i delitti di mafia, se si ha un buon rapporto con l'autorità straniera, questo può agevolare anche l'esecuzione delle rogatorie [...]. Ho indicato l'aspetto positivo della legge sulle rogatorie [...] la conoscenza delle rogatorie significa[va] la conoscenza dei fenomeni criminali nella proiezione estera»; «Ho avuto una grande soddisfazione quando la legge è stata emanata ma non mi sono fermato a questo giudizio positivo: ho messo in rilievo anche gli aspetti non positivi» (audizione del 9 aprile 2002). Giova sul punto precisare che gli aspetti non positivi evidenziati dal procuratore nazionale antimafia attenevano alla mancata ratifica dell'accordo in materia con la Confederazione elvetica, che successivamente all'audizione è stata realizzata, nonché all'ipotizzato eccessivo formalismo nella trasmissione degli atti, scongiurato dalla richiamata interpretazione giurisprudenziale.

Commissione, agli aspetti concernenti l'accumulo, il trasferimento e l'investimento di capitali da parte delle organizzazioni criminali.

La verifica della adeguatezza normativa, ma anche dei livelli di applicazione degli strumenti esistenti, in tema di misure di prevenzione e riciclaggio, costituisce un obbligo al quale la Commissione assicura convinto adempimento.

Può affermarsi che in nessuna occasione – nelle audizioni in sede, come nel corso delle missioni, come nell'acquisizione di informazioni attraverso note e relazioni scritte – si è mai tralasciato l'approfondimento delle questioni afferenti agli aspetti di criminalità economica, sollecitando magistrati, forze dell'ordine, investigatori specializzati della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia, nonché tutti i rappresentanti delle istituzioni a fornire dati conoscitivi in proposito.

Se deve registrarsi, da un lato, un'accresciuta e generalizzata consapevolezza della rilevanza strategica di questo settore, non solo per l'aggressione ai patrimoni mafiosi, ma anche per la difesa dell'economia legale da forme di inquinamento e destabilizzazione, occorre pure prendere atto della necessità di migliorare gli strumenti d'azione, rendendo finalmente operativa l'anagrafe dei conti correnti e delle disponibilità finanziarie, potenziando l'efficacia del sistema delle segnalazioni di operazioni sospette e velocizzando l'*iter* per la destinazione e la gestione dei beni confiscati alle consorterie di tipo mafioso.

Nessun rilevo critico risulta formulato, invero, con riferimento alla normativa adottata per il rimpatrio del denaro e delle altre attività finanziarie detenute all'estero (D.L. n. 350 del 2001, convertito, con modificazioni, in legge n. 409 del 2001, e D.L. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002) che pure – nel dibattito politico – era stata segnalata come agevolativa del riciclaggio di capitali mafiosi grazie al preteso anonimato assicurato alle operazioni.

Deve, infatti, sottolinearsi sul punto che, negli interventi legislativi *de quibus*, si è ritenuto di affermare la preminenza delle disposizioni in materia di riciclaggio, giacché alle operazioni per il rimpatrio si applicano le disposizioni concernenti gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dal D.L. n. 143 del 1991 e tutte le altre disposizioni in materia penale di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

La descritta linearità dell'intervento legislativo, peraltro, era stata rilevata anche dal Procuratore Nazionale Antimafia, che l'aveva partecipata alla Commissione nel corso dell'audizione del 9 aprile 2002, allorquando aveva affermato la permeabilità dello «scudo fiscale» all'azione della D.N.A.: «la legge dice solo che di per sé il rientro di capitali non costituisce «operazione sospetta»; se esso, però, è accompagnato da altri indici si deve operare la segnalazione».

CAPITOLO 9

Stragi

1. Considerazioni generali

L'analisi delle stragi di mafia perpetrate negli anni 1992-1993 ha occupato parte dell'attività svolta dalla Commissione, attraverso le audizioni dei magistrati di Caltanissetta, sia a Palermo, nel maggio 2002, sia in sede, nel mese seguente. Sono state acquisite le pronunce intervenute in proposito. L'indagine è, peraltro, ancora nella fase iniziale e, conseguentemente, le considerazioni contenute nella narrativa che segue rappresentano in modo certamente non esaustivo e parziale l'evoluzione delle vicende, le valutazioni e le conclusioni che se ne possono trarre. Esse, infatti, vanno riservate al termine dell'indagine, la cui complessità, anche in virtù dei profili che possono venire in considerazione, ha consigliato alla Commissione di evitare di porre limiti temporali; ancor più, perché avanti alla Procura Distrettuale di Caltanissetta e ad altri uffici giudiziari pendono ancora giudizi, sia nella fase delle indagini preliminari che in quella dibattimentale.

È opportuno, tuttavia, muovere da una prospettiva concreta, ai fini di un ritorno operativo, nell'ambito degli scopi di contrasto previsti dall'art. 1 della legge istitutiva della Commissione.

Il richiamo a questa prospettiva appare ancora più significativo dinanzi a taluni timori manifestati sia da esponenti politici che dal Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Palermo, quest'ultimo in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario in corso, che ineriscono ad una possibile riedizione delle strategie stragiste di Cosa Nostra; timori che si vorrebbero avvalorati da taluni passaggi contenuti nella dichiarazione resa da Leoluca Bagarella nell'udienza dibattimentale del 12 luglio 2002 avanti alla Corte di Assise di Trapani II Sezione.

È opportuno, quindi, procedere ad una lettura globale del materiale documentale giudiziario ed alla catalogazione temporale precisa degli eventi politici e giudiziari, spesso richiamati suggestivamente in modo impreciso.

La stagione delle stragi di mafia si pone in un intervallo temporale caratterizzato dalla rapida evoluzione del contesto nazionale ed internazionale verso nuovi assetti economici, politici e strategici, all'interno di pesanti sconvolgimenti di scenario. In questo senso, l'azione di Cosa Nostra va valutata nell'insieme dei fatti concomitanti, per percepire le connessioni ma, soprattutto, al fine di isolare il «rumore di fondo», che contribuisce in modo determinante alla corruzione del valore dell'informazione.

Quanto sopra deriva dalla circostanza che il sistema geopolitico non costituisce un insieme ciberneticamente rigido, con una logica referenziale

stretta che amplifica in modo diffuso ogni perturbazione a tutte le sue componenti: non è corretto, quindi, affermare che le trasformazioni epocali della fine del secolo XX siano state tutte sinergiche ed interoperanti.

Appare, quindi, importante, in primo luogo, stabilire quale valenza possa essere attribuita alla cosiddetta «analisi politica» del fenomeno, che viene talvolta presentata come inevitabilmente integrata ai riscontri giudiziari e, altrettanto di frequente, come alternativa o almeno autonoma rispetto ai predetti.

Il rischio di privilegiare l'analisi politica a quella giudiziaria consiste principalmente nel ritenere che l'esistenza di mandanti esterni a Cosa Nostra, con chiare finalità politiche, non deriva dai riscontri investigativi o, quantomeno, dal preoccupante quadro di insieme delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia bensì costituisce un *prius* logico, il cui inveramento probatorio rimane, in fondo, trascurabile o non sufficientemente corrroborato.

Secondo l'ottica in questione, il complotto stragista deve, in quanto tale, presupporre una pianificazione esterna e superiore a Cosa Nostra. Il termine stesso «mandante» richiama la supposizione di un'architettura organizzativa criminale con un livello decisionale ed uno operativo: Cosa Nostra non viene ritenuta assolutamente in grado di concepire la strategia politica delittuosa, che si ritiene soggiacente ai fatti reato.

In particolare, in cosa si sostanzia il rischio di un approccio eccessivamente condizionato dall'ottica politica:

1) Il movente è visto come essenzialmente politico, quale messaggio nei confronti di un cambiamento in atto. L'interesse soggiacente alle azioni delittuose sarebbe correlato con la presenza di un circuito politico criminale occulto.

2) Lo strumento esecutivo è Cosa Nostra ma i mandanti non sarebbero, anzi non possono essere, accreditabili unicamente in tale contesto. Da qui l'interesse primario verso «le persone a volto coperto» superiore a quello verso la struttura mafiosa, accompagnato da una sorta di «dubbio operativo», di una reale sfiducia sulla possibilità di perseguire gruppi politici criminali da parte della giustizia penale ancorché fortemente motivata.

3) La «verità giudiziaria» è ritenuta strutturalmente riduttiva rispetto alla reale comprensione del fenomeno, che abbisogna della lettura storico-politica derivante dall'utilizzazione di metodi diversi da quelli del magistrato. Questa lettura si ritiene, non tanto sovrapponibile, quanto superiore a quella giudiziaria, sulla base di una valutazione ultronea rispetto a quella processuale o comunque collegabile ad essa; si perviene ad una diversa interpretazione dei fatti, le cui conclusioni in merito alla «colpevolezza» sono molto più nette e definite. Si realizza un «processo politico», che supera di gran lunga le limitazioni del processo penale e fa appello non all'esigenza probatoria ma alla coscienza civile.

Gli elementi anzi elencati, di cui va sottolineata l'importanza strutturale e non meramente scolastica, possono condizionare fortemente la di-

scussione sulle stragi e costituire un pesante ritorno, che può essere letto come ricaduta delle conclusioni del «processo politico» sulla conduzione del processo penale.

Peraltro, il concetto di «coscienza civile» può essere utilizzato in un'accezione positiva, come senso di rigetto delle coscienze rette di fronte a reati gravissimi, ma anche in modo più sottile, come retto sentire politico della parte più cosciente (cioè più ideologicamente orientata) dei cittadini.

Alcune esternazioni sembrano deporre per una fattuale volontà di sostituzione della creazione dibattimentale della prova con una sorta di «evidenza pubblica», maturata dall'unanime condanna del miglior sentire popolare.

Il rischio di un'accentuata deriva intellettuale, che, muovendo da alcune «selezionate» risultanze processuali isolate dal contesto complessivo, si separi dall'attività giudiziaria e percorra una via autonoma, se non alternativa, è assai elevato.

Esemplificativamente, al fine di attribuire riscontro ai rischi di deriva intellettuale e di analisi del problema secondo l'ottica dell'«analisi politica», basta citare alcuni passi del libro *I misteri dell'Addaura* del dott. Luca Tescaroli.

Nell'introduzione, Francesco Viviano annota in merito agli attentati al dott. Falcone: «Due processi un unico filone hanno confermato che l'esecuzione dei due attentati, quello fallito e quello portato a termine, fu preparata da Cosa Nostra, ma non soltanto da Cosa Nostra [...] quel magistrato è stato ucciso due volte, una volta da Cosa Nostra e un'altra dalle "menti raffinatissime" che, purtroppo rimangono ancora ignote [...] le «menti raffinatissime» sono ancora all'opera».

Nel corso dell'opera, che ricostruisce un mosaico di vicende complesse, il concetto anzi espresso viene illustrato in modo sottile e misurato e il dott. Tescaroli, riferendosi anche alla dichiarazione di qualche collaboratore di giustizia (ad esempio, Francesco Di Carlo), pur stabilendo la preminenza dell'interesse mafioso, evoca un interesse convergente di talune entità, riconducibili ad ambienti politico-istituzionali.

Ben altra l'impostazione del Coordinatore delle Parti Civili, Walter Micoveri, il 12 giugno 1996, in occasione del rinvio a giudizio per l'attentato di via dei Georgofili a Firenze, che scrive: «Le stragi del '93 [...] vanno inquadrate in un modo di fare politica, un modo criminale di fare politica, esito di attività preordinata di centri politici criminali. La presenza operativa del braccio armato della Mafia, qui consistentemente accertato, non deve, con tutto ciò, contraddire quanto detto: sarebbe infatti fuorviante parlare solo di criminalità organizzata. Come etichetta di responsabilità generica bisogna quindi mantenere ferma la definizione di CRIMINALITA' POLITICA. Qui l'indubbio movente politico scaturisce dalla lettura degli avvenimenti di quegli anni. Tangentopoli, scoppiata nel '92, stava provocando quello sconquasso che avrebbe dovuto portare a quel rinnovamento tanto temuto da quei politici. È vero: in coincidenza con questo quadro socio-politico c'era la preoccupazione di Cosa Nostra

per l'avviata stagione del pentitismo che l'art. 41-bis pareva incoraggiare e incrementare. Le Stragi del '93 furono ad ogni modo un MESSAGGIO: messaggio ricattatorio, intimidatorio, del tipo «se non volete panico e disordine, alt al cambiamento! Cautela nel rinnovamento!». In questi anni di indagini sono state le dichiarazioni degli inquirenti tese a caratterizzare e definire questi fatti: «presenza di menti finissime», «persone dal volto coperto», «input esterni», «poteri criminali integrati», «qualcosa di esterno a Cosa Nostra che ha avuto con questa una coincidenza di interessi». Questo è il punto su cui noi speriamo, anzi attendiamo ulteriori sviluppi, sia in sede giudiziaria che politica. È soprattutto in sede politica che fino ad oggi c'è stata carenza nella valorizzazione di tutto ciò che nelle carte giudiziarie scaturiva come verità storico-politica».

Ciò, a non voler considerare almeno 1640 siti INTERNET, nei quali vengono espressi teoremi politici e sociologici sui cosiddetti «mandanti a volto coperto», vere e proprie pronunce inappellabili di condanna, derivanti da un'impostazione ideologicamente indirizzata e «corroborata» da stralci processuali «selezionati» ed avulsi dal loro contesto complessivo nonché dai numerosi scritti «interpretativi» delle vicende fioriti, ovviamente anch'essi «selezionati».

Queste brevi note sono sufficienti a dimostrare come sia operante, parallelamente alle inchieste giudiziarie, una sorta di «Repubblica delle Lettere», nella quale viene portato avanti un percorso di ricerca di colpevolezza asincrono ed autonomo rispetto alle investigazioni ed ai processi. Vale la pena ricordare, al riguardo, gli studi effettuati dal sociologo francese Augustin Cochin nei primi anni del secolo scorso sulle derive totalitarie dei sistemi che puntano alla sostituzione dell'esperienza reale con l'opinione creata dai gruppi di pressione ideologica.

Nella *Meccanica della Rivoluzione* Cochin definisce e tratteggia con precisi riscontri l'evoluzione di un pensiero irrealistico, che in nome di una verità astratta preconfezionata, prima si affianca e poi corrompe e sostituisce i meccanismi vitali del mondo reale sino a diventare tragedia.

Questo non significa, a tutta evidenza, negare la possibilità di interpretare i fatti storici secondo l'angolazione suggerita da diverse ideologie ma, nel contempo, suggerisce la necessità di ancorarsi potentemente alla realtà dei fatti e ai procedimenti istituzionalmente costituiti, sfuggendo con ogni possibile mezzo alla tentazione di un'interpretazione totalmente libera dal confronto con il reale.

Spesso, l'analisi dei fatti reato sganciata dal reale quadro probatorio tende ad emulare l'asetticità logica del procedimento penale, mutuandone anche i ragionamenti, ma in realtà se ne distacca in modo radicale in due aspetti:

– Ammette una presunzione assoluta di colpevolezza;

– Non deve preoccuparsi dell'esatta valutazione delle fonti di prova.

Per quanto ogni analisi debba necessariamente partire da un modello ipotetico, nel quale vengono tratteggiate possibili relazioni tra le entità oggetto di studio, occorre pensare tale modello come profondamente evolutivo: lo studioso, l'investigatore ed il giudice devono possedere la plasmabilità rispetto a nuove acquisizioni, mantenendo costantemente intatta la capacità di perseguire nuove vie e nuovi orizzonti a fronte dell'ingresso di nuovi riscontri o del fallimento di ipotesi percorse.

Ogni interpretazione «a cielo chiuso», infatti, non mancherà di reiterarsi costantemente e cadere nel fenomeno dell'autoreferenza, essendo completamente incapace di conseguire benefici reali proprio nel contrasto di quei fenomeni, che, asseritamente, vorrebbe combattere.

Come sempre, l'oggettività, anche in funzione del pesante aspetto di influenza che l'informazione ha sui contesti del vivere civile e del funzionamento istituzionale, rimane la migliore ancella della verità.

Si evidenziano queste linee di pensiero in modo neutro, *sine ira nec studio*, al solo scopo di evidenziare diverse posizioni analitiche, delle quali una pare più attenta a mantenersi legata ai fatti emersi nei procedimenti, mentre l'altra si pone, sia pure con diverse gradazioni, come più libera dal reale, sostanzialmente «creativa» e, spesso, dichiaratamente suggestiva.

In sostanza, quindi, gli elementi su cui va portata l'attenzione consistono nel definire:

– la primazia delle risultanze raggiunte in sede giudiziaria rispetto alle interpretazioni di ipotesi in sede socio-politica;

– un metodo interpretativo di ampio respiro, atto a superare inconsistenze dottrinali e logiche;

– lo scopo, il movente del piano stragista;

– l'esistenza, il peso ed il ruolo di volontà criminali esterne a Cosa Nostra nella deliberazione e nell'esecuzione delle stragi;

– la deduzione da tale esperienza storica di lezioni valide per l'ora presente. Tale attività di *lesson learning* è, in verità, il portato sostanziale atteso.

Perché queste considerazioni non appaiano scollegate dal contesto, può essere significativo l'esame di un asserto in tema di mafia, che va per la maggiore, pur essendo destituito, come dimostreremo, di ogni fondamento. In sostanza, appare necessario eliminare dal contesto in esame tutti gli stereotipi, cioè i luoghi comuni che non aumentano la conoscenza, ma anzi inducono disinformazione o, almeno, inutile «rumore» informativo.

Si sostiene (concetto ripetuto autorevolmente anche in un recente convegno in commemorazione della morte del dott. Borsellino) che esiste di fatto una sostanziale disparità tra i mezzi dello Stato (forze dell'ordine, magistratura, esercito, ecc.) e quelli della mafia, ma si sottolinea anche che questa superiorità non ha condotto alla vittoria delle istituzioni su questa forma di crimine organizzato. Al contempo, si rileva la presenza di una *cerniera* tra lo Stato e la mafia, costituita da personaggi «dal volto coperto»: *ergo*, l'incapacità dello Stato, nonostante la sproporzione dei

mezzi, a cogliere l'obiettivo di disarticolazione di Cosa Nostra (e si potrebbe aggiungere della criminalità in genere, n.d.r.), dipende essenzialmente dall'attività di questi uomini, che presentano una *doppia fedeltà*, istituzionale e criminale.

L'assunto termina qui, ma un osservatore attento non potrebbe fare a meno di dedurre che questa opera di inibizione globale delle attività statuali presuppone interazione e compenetrazione organica totale di tutti i livelli decisionali e che quindi, come sul punto ha intelligentemente chiosato il sen. Cossiga, l'unica speranza praticabile sia un globale rivolgimento politico, una vera e propria rivoluzione.

Il meccanismo logico sottoposto a critica sembra scolasticamente deduttivo ed è invece pesantemente legato a mere induzioni da fatti singoli. Non costituisce assolutamente una «prova logica», ma è tipicamente dipendente da un'esposizione meramente suggestiva di una conclusione non pienamente dimostrata, ma solo evinta da vicende storiche singole, il cui contenuto specifico e transeunte, peraltro sostanzialmente incerto, viene eretto a norma generale.

Basterebbe citare l'assoluta non comparabilità delle attività statuali, che si muovono su un piano di diritto costituzionale, con le attività criminali, che si manifestano in dispregio di ogni regola, per capire come tale asserto potrebbe minimamente essere fatto valere solo in un contesto totalitario, retto da leggi che non pongono vincoli a qualunque attività repressiva, anche immorale, ma non certo renderlo proponibile in un contesto di legalità.

In questa sede, però, non interessa discutere il concetto, quanto evidenziare il deficit di merito. Eppure, l'asserzione viene ripetuta e generalizzata, in quanto semplice, lineare, appetibile al grande pubblico e diviene prodromica a valutazioni successive, che ineriscono pesantemente sul giudizio, e forse non solo sul giudizio, in merito alle fattispecie oggetto di questa relazione.

Premeva dunque sottolineare come l'improvvida generalizzazione di fatti vada a offuscare sostanzialmente il quadro interpretativo, anziché a diradarlo, costituendo discutibili «assiomi», la cui valenza è data per assoluta.

Sullo specifico, è del tutto evidente che esiste la necessità di chiarire a fondo quella che è stata definita «l'area delle contiguità sociali, politiche ed economiche» di Cosa Nostra, secondo una categorizzazione della Procura di Palermo nella requisitoria del 1985 preparativa del maxiprocesso, ripresa dall'Ufficio Istruzione.

In una ricerca presentata dal Centro Siciliano di Documentazione «Giuseppe Impastato», dal titolo *Mafia e politica dalla prima alla seconda repubblica*, Umberto Santino, intelligentemente, dimostra che, per effetto di suggestive disinformazioni dei media, la ripartizione dei tre livelli dei reati di Mafia, proposta dai magistrati Falcone e Turone nel giugno 1982, era stata applicata all'organizzazione mafiosa, presentata come struttura a tre piani, quello esecutivo, quello dei capi mafiosi e quello del vertice politico finanziario.

Nel 1989, come cita Santino, il dott. Falcone precisava che «al di sopra dei vertici organizzativi non esistono «terzi livelli» di alcun genere, che influenzino o determinino gli indirizzi di Cosa Nostra. Ovviamente, può accadere ed è accaduto che, in determinati casi e a determinate condizioni, l'organizzazione mafiosa abbia stretto alleanze con organizzazioni similari ed abbia prestato ausilio ad altri per fini svariati e di certo non disinteressatamente; gli omicidi commessi in Sicilia [...] sono la dimostrazione più evidente di specifiche convergenze di interessi tra la mafia ed altri centri di potere. Cosa Nostra, però, nelle alleanze non accetta posizioni di subalternità; pertanto è da escludere in radice che altri, chiunque esso sia, possa condizionarne o dirigerne le attività. E, in verità, in tanti anni di indagini specifiche sulle vicende di mafia, non è emerso nessun elemento che autorizzi nemmeno il sospetto dell'esistenza di una "direzione strategica" occulta di Cosa Nostra».

Nell'audizione davanti al CSM del 15 ottobre 1991, il dott. Falcone soggiungeva icasticamente: «[...] magari ci fosse un terzo livello! Basterebbe una sorta di Spectre, basterebbe un James Bond per togliercelo di mezzo. Ma purtroppo non è così. Abbiamo dei rapporti molto intensi, molto ramificati e molto complessi. Questo è il punto cruciale su cui lavorare. Questo ho sostenuto allora e devo dire che questi anni mi hanno sempre più rafforzato in questa idea».

Ed ancora: «A me sembra profondamente immorale che si possano avviare delle imputazioni e contestare delle cose nella assoluta aleatorietà del risultato giudiziario. Non si può ragionare «intanto io contesto il reato, poi si vede», perché da queste contestazioni derivano poi, soprattutto in determinate cose, conseguenze incalcolabili».

Questa attenta misura nell'analisi dei fenomeni appare ancora ai nostri giorni come il primo presupposto di una corretta metodologia. Nella stessa ottica di prudente correttezza va anche la relazione della Commissione Parlamentare antimafia del 1993 sui rapporti tra mafia e politica, ove si ricorda che:

«La responsabilità penale è accertata dalla Magistratura attraverso le regole formali e certe del processo, e si concreta in sanzioni giuridiche prestabilite. La responsabilità politica si caratterizza per un giudizio di incompatibilità tra una persona che riveste funzioni pubbliche e quelle funzioni, sulla base di determinati fatti rigorosamente accertati, che non necessariamente costituiscono reato, ma che tuttavia sono ritenuti tali da indurre a quel giudizio di incompatibilità».

Si ritiene di aver sufficientemente dimostrato la necessità di un quadro ferreamente deduttivo nell'esame del contesto mafioso delle stragi, con particolare riferimento alla problematica dei mandanti esterni occulti.

L'abbandono degli stereotipi, che costituiscono solo «rumore informativo», deve quindi condurre all'estensione di «paradigmi», cioè di asserzioni provate, con validità storico scientifica, capaci di sorreggere un'architettura di corretta lettura degli eventi.

Segue, a questo punto, un'asettica elencazione dei risultati processuali attributivi delle responsabilità per l'esecuzione, la direzione e l'ordine delle stragi, con riferimento ad appartenenti all'organizzazione criminale. Per eventuali approfondimenti, si rinvia alle singole sentenze.

2. I processi

Con la sentenza n. 10/97 del 26 settembre 1997 la Corte di Assise di Caltanissetta ha definito in primo grado il procedimento promosso nei confronti di Aglieri Pietro + 40, per la strage di Capaci.

La Corte ha dichiarato AGLIERI Pietro, BAGARELLA Leoluca, BATTAGLIA Giovanni, BIONDINO Salvatore, BIONDO Salvatore, BRUSCA Bernardo, BRUSCA Giovanni, CALO' Giuseppe, CANCEMI Salvatore, DI MATTEO Mario Santo, FERRANTE Giovanbattista, GANCI Calogero, GANCI Domenico, GANCI Raffaele, GERACI Antonino, GRAVIANO Filippo, GRAVIANO Giuseppe, GRECO Carlo, LA BARBERA Gioacchino, LA BARBERA Michelangelo, MADONIA Giuseppe, MONTALTO Giuseppe, MONTALTO Salvatore, MOTISI Matteo, PROVENZANO Bernardo, RAMPULLA Pietro, RIINA Salvatore, SANTAPAOLA Benedetto, SPERA Benedetto, TROIA Antonino colpevoli dei reati loro rispettivamente ascritti, condannando AGLIERI, BAGARELLA, BATTAGLIA, BIONDINO, BIONDO, BRUSCA Bernardo, CALO', GANCI Domenico, GANCI Raffaele, GERACI, GRAVIANO Filippo, GRAVIANO Giuseppe, GRECO, LA BARBERA Michelangelo, MADONIA Giuseppe, MONTALTO Giuseppe, MONTALTO Salvatore, MOTISI, PROVENZANO, RAMPULLA, RIINA, SANTAPAOLA, SPERA E TROIA, alla pena dell'ergastolo e dell'isolamento diurno per la durata di mesi diciotto; BRUSCA Giovanni, concesse le attenuanti generiche dichiarate prevalenti sulle aggravanti contestate, alla pena di anni ventisei di reclusione; CANCEMI, concesse le attenuanti generiche ritenute prevalenti sulle aggravanti contestate alla pena di anni ventuno di reclusione; FERRANTE, applicata la diminuente di cui all'articolo 8 D.L. 152 del 1991, dichiarata prevalente sulle aggravanti contestate, alla pena di anni diciassette di reclusione; LA BARBERA Gioacchino applicata la diminuente di cui sopra, dichiarata prevalente sulle aggravanti contestate alla pena di anni quindici e mesi due di reclusione; DI MATTEO e GANCI Calogero, applicata la diminuente anzidetta, dichiarata prevalente sulle aggravanti contestate alla pena di anni quindici di reclusione ciascuno.

Ha, altresì, dichiarato AGRIGENTO Giuseppe colpevole dei reati acrittigli ai capi b) e c) della rubrica, limitatamente all'esplosivo dallo stesso portato in contrada Rebottone, esclusa l'aggravante di cui all'art. 61, n. 2, c.p. e unificati i predetti reati con il vincolo della continuazione lo ha condannato aalla pena di anni 11 di reclusione e lire quattro milioni di multa.

La Corte ha, altresì, assolto LUCCHESE Giuseppe, SBEGLIA Salvatore e SCIARABBA Giusto da tutte le imputazioni loro ascritte per non

aver commesso il fatto ai sensi dell'art. 530, comma 1, c.p.p.; AGRIGENTO Giuseppe dalle imputazioni acrittegli ai capi a), d), ed e) perché il fatto non costituisce reato ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p.; AGATE Mariano, BUSCEMI Salvatore, FARINELLA Giuseppe, GIUFFRÈ Antonino e MADONIA Francesco da tutte le imputazioni loro ascritte per non avere commesso il fatto ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p. Ha, infine, dichiarato non doversi procedere nei confronti di FERRO Antonio e GAMBINO Giacomo Giuseppe essendo i reati loro ascritti estinti per morte del reo.

In data 7 aprile 2000, si è concluso il giudizio di appello. La Corte di Assise di Appello, accogliendo l'appello del Pubblico Ministero, ha condannato all'ergastolo Agate Mariano, Buscemi Salvatore, Giuffrè Antonino, Farinella Giuseppe e Madonia Francesco, i quali in primo grado erano stati assolti.

Più esattamente la Corte d'Assise d'Appello di Caltanissetta statuendo sugli appelli proposti avverso la menzionata sentenza del 26 settembre 1997, dal Procuratore della Repubblica nei confronti di Agate Mariano, Agrigento Giuseppe, Brusca Giovanni, Buscemi Salvatore, Farinella Giuseppe, Giuffré Antonino, Lucchese Giuseppe, Madonia Francesco, Sbeglia Salvatore, Sciarabba Giusto, nonché dagli imputati Aglieri Pietro, Agrigento Giuseppe, Bagarella Leoluca, Battaglia Giovanni, Biondino Salvatore, Biondo Salvatore, Brusca Bernardo, Brusca Giovanni, Buscemi Salvatore, Calò Giuseppe, Cancemi Salvatore, Di Matteo Mario Santo, Farinella Giuseppe, Ferrante Giovan Battista, Ganci Calogero, Ganci Domenico, Ganci Raffaele, Geraci Antonino, Graviano Filippo, Graviano Giuseppe, La Barbera Gioacchino, La Barbera Michelangelo, Greco Carlo, Montalto Giuseppe, Montalto Salvatore, Motisi Matteo, Rampulla Pietro, Riina Salvatore, Spera Benedetto, Troia Antonino, Madonia Giuseppe e Santapaola Benedetto, ed ancora sugli appelli proposti dalle parti civili avv. Francesco Crescimanno n.q. di procuratore speciale di Falcone Di Fresco Maria, Falcone Cambiano Anna, D'Aleo Morvillo Carmela, Morvillo Alfredo; avv. Alfredo Galasso, n.q. di procuratore speciale di Affatato Luisa, Corbo Angelo, Di Cillo Pasquale; avv. Mimma Tamburello, n.q. di procuratore speciale di Mauro Martinez Concetta, vedova Montinaro, in proprio e n.q. di genitore esercente la potestà sui minori Montinaro Gaetano e Montinaro Giovanni; avv. Ennio Tinaglia, n.q. di procuratore speciale di Capuzza Paolo, **in parziale riforma** ha dichiarato Agate Mariano, Buscemi Salvatore, Giuffré Antonino, Farinella Giuseppe e Madonia Francesco colpevoli dei reati loro rispettivamente ascritti, unificati *ex* art. 81 c.p., e li ha condannati ciascuno alla pena dell'ergastolo e dell'isolamento diurno per la durata di mesi diciotto. La Corte di secondo grado ha, altresì, **1**) applicato a Brusca Giovanni la diminuente di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 152del 1991, dichiarata prevalente insieme alle già concesse attenuanti generiche sulle aggravanti contestate; **2**) ha concesso a Ferrante Giovan Battista, Di Matteo Mario Santo, Ganci Calogero e La Barbera Gioacchino le circostanze attenuanti generiche dichiarate prevalenti insieme alla già concessa diminuente di cui all'art. 8 del

decreto-legge n. 152 del 1991, sulle aggravanti contestate; **3)** ha ridotto la pena inflitta al Cancemi ad anni venti e mesi undici di reclusione, quella inflitta a Brusca Giovanni ad anni diciannove e mesi undici di reclusione, quella inflitta al Galliano ad anni diciotto e mesi undici di reclusione, eliminando la pena pecuniaria, quella inflitta al Ferrante ad anni quindici e mesi undici di reclusione, quella inflitta al Di Matteo, a Ganci Calogero e a La Barbera Gioacchino ad anni tredici e mesi undici di reclusione ciascuno; **4**) ha confermato nel resto l'impugnata sentenza.

Come si è visto la Corte, ritenendo attendibili le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Brusca Giovanni, ha concesso al detto imputato l'attenuante della collaborazione di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 152 del 1991.

In data **31.5.2002** la Quinta Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione ha definito i ricorsi presentati disponendo **a**) l'annullamento della sentenza nei confronti di AGLIERI Pietro, BUSCEMI Salvatore, CALO' Giuseppe, FARINELLO Giuseppe, GIUFFRÈ Antonino, GRECO Carlo, MADONIA Francesco, MADONIA Giuseppe, MONTALTO Salvatore, MOTISI Matteo e SFERA Benedetto, nonché nei confronti del solo AGATE Mariano, limitatamente all'applicabilità dell'art. 116 c.p. ed alla determinazione della pena, con rinvio per il nuovo dibattimento d'appello innanzi alla Corte d'Assise di Catania; **b**) il rigetto degli ulteriori ricorsi.

Le motivazioni della sentenza in questione sono state depositate da poche settimane.

2.1. Borsellino

Con la sentenza n. 1/96 del 27 gennaio 1996, depositata il 16 settembre 1996, la Corte d'Assise di Caltanissetta ha definito il primo procedimento intrapreso a carico dei soggetti ritenuti responsabili della strage di Via D'amelio, dichiarando Profeta Salvatore, Scotto Pietro ed Orofino Giuseppe colpevoli di tutti i reati ai medesimi e condannandoli ciascuno alla pena dell'ergastolo con l'isolamento diurno per la durata di mesi diciotto e della multa di lire 13.000.000 (tredici milioni). La Corte di prime cure ha, altresì, dichiarato Scarantino Vincenzo colpevole di tutti i delitti allo stesso ascritti e concessa l'attenuante prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 203 del 1991 in misura prevalente su tutte le aggravanti contestate, lo ha condannato alla pena di anni diciotto di reclusione e lire 4.500.000 (quattromilionicinquecentomila).

Il **23 gennaio 1999** si è concluso il giudizio di secondo grado, all'esito del quale la Corte di Assise di Appello ha assolto dal reato di strage Scotto Pietro e Orofino Giuseppe.

In data **18 dicembre 2000** la Prima Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione ha rigettato i ricorsi avverso la sentenza della Corte di Assise di Appello di Caltanissetta, salvo che per Profeta Salvatore la cui sentenza di condanna è stata annullata limitatamente ad una sola imputazione per intervenuta prescrizione.

2.2 Borsellino-bis

Con sentenza pronunciata il **13 febbraio 1999** la Corte di Assise di Caltanissetta ha definito il giudizio nei confronti di Riina Salvatore + 17, poiché ritenuti responsabili della strage di via D'Amelio. Precisamente la Corte di primo grado ha dichiarato **1**) Aglieri Pietro, Biondino Salvatore, Graviano Giuseppe, Greco Carlo, Riina Salvatore, Scotto Gaetano, Tagliavia Francesco, Tomaselli Salvatore e Vitale Salvatore colpevoli dei reati loro rispettivamente ascritti; **2**) nonché Calascibetta Giuseppe, Gambino Antonino, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Murana Gaetano, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe, Vernengo Cosimo, colpevoli del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, condannando Aglieri Pietro, Biondino Salvatore, Graviano Giuseppe, Greco Carlo, Riina Salvatore, Scotto Gaetano e Tagliavia Francesco alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno per mesi diciotto; Calascibetta Giuseppe, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe, Vernengo Cosimo e Vitale Salvatore alla pena di anni dieci di reclusione ciascuno, Gambino Antonino e Murana Gaetano alla pena di anni otto di reclusione ciascuno e Tomaselli Salvatore alla pena di anni otto e mesi sei di reclusione. La Corte ha, altresì, **3**) assolto Calascibetta Giuseppe, Gambino Antonino, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Murana Gaetano, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe e Vernengo Cosimo dai reati loro ascritti ai capi A), B), C), D), E), F), G) ed H) per non aver commesso il fatto; ha – infine – assolto Romano Giuseppe dal reato di cui al capo I).

In data **18 marzo 2002** la Corte di Assise di Appello di Caltanissetta ha definito il giudizio di secondo grado confermando la sentenza di condanna di primo grado nei confronti **1**) Aglieri Pietro, Biondino Salvatore, Graviano Giuseppe, Greco Carlo, Riina Salvatore, Scotto Gaetano, Tagliavia Francesco, Gambino Antonino, Tomaselli Salvatore e Calascibetta Giuseppe, Murana Gaetano **2**) nonché condannando alla pena dell'ergastolo, in riforma della sentenza di primo grado, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe, Vernengo Cosimo.

In data 3 luglio 2003 la Quinta Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi proposti da Riina Salavatore e Biondino Salvatore e rigettato i ricorsi degli altri imputati, confermando integralmente la sentenza di secondo grado.

2.3 Borsellino-ter

La Corte di Assise, con sentenza pronunciata il 9 dicembre 1999 e depositata il 9 marzo 2000, ha definito il procedimento penale promosso nei confronti di Agate Mariano + 26 ritenuti, anch'essi, mandanti della strage di via D'Amelio ed ha condannato: **1**) Madonia Giuseppe, Santapaola Benedetto, Brusca Bernardo, Calo' Giuseppe, Farinella Giuseppe, Ganci Raffaele, Giuffrè Antonino, Graviano Filippo, La Barbera Michelangelo, Montalto Giuseppe, Montalto Salvatore, Motisi Matteo, Provenzano Bernardo, Biondo Salvatore Cl. 55, Cannella Cristofaro, Ganci Do-

menico, Ganci Stefano alla pena dell'ergastolo, nonché condannando Brusca Giovanni alla pena di anni 16 di reclusione, Cangemi Salvatore alla pena di anni 26 di reclusione e Ferrante Gian Battista alla pena di anni 23 di reclusione.

Gli altri imputati Madonia Francesco, Agate Mariano, Buscemi Salvatore, Geraci Antonino, Lucchese Giuseppe, Sfera Bendetto e Biondo Salvatore cl. 56 risultano condannati per il solo delitto di associazione mafiosa.

In data 7 febbraio 2002 la Corte di Assise di Appello di Caltanissetta ha riformato la sentenza di primo grado, **1**) escludendo la condanna all'ergastolo nei confronti di MADONIA Giuseppe, SANTAPAOLA Benedetto, FARINELLA Giuseppe, GIUFFRÈ Antonino, MONTALTO Salvatore, MOTISI Matteo per il quale è residuata la sola imputazione associativa; **2**) riducendo la pena ad anni 30 di reclusione nei confronti di GANCI Stefano; **3)** condannando all'ergastolo MADONIA Francesco e BIONDO Salvatore cl.56; **4**) confermando la pena quanto alla precedenti imputazioni.

2.4 Il Processo di Firenze per le stragi del 1993

Con sentenza del 6 giugno 1998, depositata il 21 luglio 99, la Corte d'Assise di Firenze prendeva in esame le responsabilità penali afferenti i seguenti delitti:

– la strage di via Fauro a Roma (attentato a Maurizio Costanzo) il 14/5/1993;

– la strage di via dè Georgofili di Firenze (attentato agli Uffizi) il 27/5/1993;

– la strage di via Palestro a Milano (attentato al Padiglione di Arte Contemporanea) il 27/7/1993;

– le stragi di San Giorgio al Velabro e di San Giovanni in Laterano a Roma il 28/7/1993;

– la strage dello Stadio Olimpico di Roma tra gli ultimi del 1993 ed i primi del 1994;

– la strage di Formello-Roma (attentato a Salvatore Contorno) il 14/4/1994.

1) condannando BAGARELLA LEOLUCA BIAGIO, BARRANCA GIUSEPPE, GIULIANO FRANCESCO, GRAVIANO FILIPPO, LO NIGRO COSIMO, MANGANO ANTONINO, MESSINA DENARO MATTEO, PROVENZANO BERNARDO e SPATUZZA GASPARE alla pena dell'ergastolo; **2**) condannando inoltre BENIGNO SALVATORE, CALABRO' GIOVACCHINO, CANNELLA CRISTOFARO, GIACALONE LUIGI e PIZZO GIORGIO alla pena dell'ergastolo; **3**) condannando i collaboratori di giustizia BRUSCA GIOVANNI alla pena di anni 20 (venti) di reclusione; CARRA PIETRO alla pena di anni 14 (quattordici) di reclusione; DI NATALE EMANUELE alla pena di anni 11 (undici) di reclusione; FERRO GIUSEPPE alla pena di anni 18 (diciotto) di reclusione; FERRO VINCENZO alla pena di anni 16 (sedici) di reclu-

sione; FRABETTI ALDO alla pena di anni 12 (dodici) di reclusione; GRIGOLI SALVATORE alla pena di anni 18 (diciotto) di reclusione; MESSANA ANTONINO alla pena di anni 21 di reclusione; SCARANO ANTONIO alla pena di anni 18 (diciotto) di reclusione; **4**) condannando TUTINO VITTORIO alla pena di anni 28 di reclusione.

Con sentenza del **21 gennaio 2000** la Corte d'Assise di Firenze giudicando sulla posizione stralciata di alcuni imputati ha condannato GRAVIANO GIUSEPPE e RIINA SALVATORE alla pena dell'ergastolo, con l'isolamento diurno per anni tre, BIZZONI ALFREDO alla pena di anni uno mesi sei di reclusione e MONTICCIOLO GIUSEPPE alla pena di anni sette mesi sei di reclusione.

Con sentenza del **13 febbraio 2001** la Corte d'Assise d'Appello di Firenze in parziale riforma delle sentenze 6/6/98 e 21/1/2000 appellate da Bagarella Leoluca Biagio, Barranca Giuseppe, Benigno Salvatore, Brusca Giovanni, Calabrò Gioacchino, Cannella Cristofaro, Carra Pietro, Di Natale Emanuele, Ferro Giuseppe, Ferro Vincenzo, Frabetti Aldo, Giacalone Luigi, Giuliano Francesco, Graviano Filippo, Grigoli Salvatore, Lo Nigro Cosimo, Mangano Antonino, Messana Antonino, Messina Denaro Matteo, Pizzo Giorgio, Provenzano Bernardo, Spatuzza Gaspare, Tutino Vittorio, Graviano Giuseppe, Riina Salvatore, Bizzoni Alfredo e Monticciolo Giuseppe ed appellate dal P.M. nei confronti di Riina Salvatore nonché Benigno Salvatore, Cannella Cristofaro, Calabrò Gioacchino, Giacalone Luigi, Pizzo Giorgio e Tutino Vittorio, così decideva:

1) assolveva per non aver commesso il fatto Cannella Cristofaro dai reati di cui ai capi e] f] g] h] [fatti commessi in Firenze il 27/5/93] come contestati e rideterminava la pena in anni 30 di reclusione; **2**) assolveva Barranca Giuseppe per non aver commesso i fatti di cui ai capi s] t] u] v] [Formello 14/4/94 e precedente] e dai reati di cui ai capi a] b] c] [Olimpico fine 1993 inizi 1994] e per l'effetto rideterminava la pena in quella dell'ergastolo con isolamento diurno per anni 2; **3**) dichiarava non doversi procedere nei confronti di Bizzoni Alfredo per il reato di cui al capo v] come ritenuto in sentenza di primo grado per essere il reato stesso estinto per intervenuta prescrizione. Ritenuta, poi, la ipotesi di favoreggiamento in contravvenzione quanto al capo z] determinava la pena in L. 666.666 di multa.

La Corte di secondo grado ai sensi dell'art. 521 c.p.p. dichiarava, inoltre, la nullità della sentenza 21/1/2000 della Corte d'Assise di primo grado di Firenze limitatamente ai capi a] b] e c] della rubrica attinenti a «Roma Olimpico fine 1993 inizi 1994» nei confronti di Riina Salvatore e Graviano Giuseppe e per l'effetto riduceva la pena inflitta a ciascuno degli imputati all'ergastolo con isolamento diurno per anni due e mesi otto e disponeva trasmettersi copia degli atti alla Corte d'Assise di primo grado di Firenze per il giudizio; **4**) confermava nel resto le sentenze appellate.

La Corte Suprema di Cassazione con sentenza datata **6 maggio 2002 a)** dichiarava inammissibili i ricorsi di CARRA Pietro, GIACALONE Luigi e LO NIGRO Cosimo e per l'effetto estensivo ex art. 587 c.p.p. an-

nullava senza rinvio l'impugnata sentenza nei confronti degli stessi limitatamente alla circostanza aggravante ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 in relazione ai reati puniti con l'ergastolo aggravante che esclude; **b**) annullava l'impugnata sentenza nei confronti di MESSANA Antonino e rinviava per nuovo giudizio ad altra sezione della Corte d'Assise d'Appello di Firenze; **c**) nei confronti di BAGARELLA Leoluca Biagio, BARRANCA Giuseppe, BENIGNO Salvatore, CANNELLA Cristofaro, GIULIANO Francesco, GRAVIANO Filippo, MANGANO Antonino, PIZZO Giorgio, SPATUZZA Gaspare annullava senza rinvio l'impugnata sentenza limitatamente all'aggravante ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 in relazione ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, aggravante che esclude; **d**) rigetta nel resto i ricorsi dei predetti; **e**) nei confronti di CALABRO' Gioacchino, GRAVIANO Giuseppe, RIINA Salvatore annullava senza rinvio l'impugnata sentenza limitatamente all'aggravante ex art. 7 D.L. 152 del 1991, in relazione ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, aggravante che esclude; rigetta nel resto i ricorsi dei predetti; **e**) nei confronti di DI NATALE Emanuele, FERRO Giuseppe, FERRO Vincenzo, FRABETTI Aldo, GRIGOLI Salvatore, TUTINO Vittorio annullava senza rinvio l'impugnata sentenza limitatamente ai reati di furto ed all'imputazione di cui al capo V), agli stessi rispettivamente ascritti, per essere, i reati di furto, prescritti e, per l'imputazione di cui al capo V), perché il fatto non è previsto dalla legge come reato; **f**) eliminava, come segue, le pene della reclusione: DI NATALE Emanuele – mesi due – determinando la pena residua in anni 10 e mesi 10 di reclusione; FERRO Giuseppe – mesi tre – determinando la pena residua in anni 17 e mesi 9 di reclusione; FERRO Vincenzo – mesi due – determinando la pena residua in anni 15 e mesi 10 di reclusione; FRABETTI Aldo – mesi due – determinando la pena residua in anni 11 e mesi 10 di reclusione; GRIGOLI Salvatore – mesi tre – determinando la pena residua in anni 17 e mesi 9 di reclusione; TUTINO Vittorio – giorni 10 – determinando la pena residua in anni 27 mesi 11 e giorni 20 recl. rigettando nel resto i ricorsi dei predetti.

3. Le trattative [1]

Ai fini di una compiuta verifica circa lo stato degli accertamenti giudiziari che hanno avuto e, tuttora, hanno ad oggetto l'esistenza di eventuali «mandanti a volto coperto» che avrebbero operato in diretto collegamento con l'organizzazione mafiosa denominata Cosa Nostra per l'ideazione e consumazione delle stragi del 1992 e del 1993, un punto ineludibile è costituito dalla ricostruzione delle vicende di rapporti che sono comunemente ricapitolate sotto il termine «trattativa». Con ciò intendendosi far riferimento ai contatti ed agli scambi di richieste intercorsi tra apparati

---

[1] Il riferimento è da intendersi alle vicende ricostruite nella sentenza del 6.6.1998 della Corte d'Assise di primo grado di Firenze sotto i capitoli «trattativa BELLINI-GIOÈ: nascita di un'idea criminale» e «La trattativa MORI-CIANCIMINO».

dello Stato e referenti di Cosa Nostra siciliana in quella fase cruciale dell'offensiva stragista. D'altronde, il rapporto di intima connessione tra i profili innanzi citati è confermato dalla circostanza che, per ragioni di competenza, ad occuparsi di tale complesso coacervo di accertamenti siano ancora – e per l'appunto – la Procura della Repubblica di Firenze e, in parte, quella di Caltanissetta. Il che avvalora la ragionevole convinzione che l'autorità giudiziaria voglia verificare se – al di là delle univoche reazioni pubbliche ed ufficiali – segmenti istituzionali abbiano perseguito una strategia dialogica con settori della mafia siciliana. Nel qual caso assume rilevanza per l'attività di questa Commissione **a**) verificare se queste attività fossero da ascrivere all'iniziativa spontanea di singoli ovvero se l'intrapresa di contatti presupponesse il conferimento di un mandato a trattare conferito ad un più alto livello di responsabilità; **b**) accertare se all'adiacenza di tali soggetti ad emissari mafiosi siano seguiti atti esecutivi concretamente manifestativi della volontà di cooperare onde arginare la grave fase di aggressione a uomini e simboli del Paese; **c**) operare una ricognizione circa i tempi e le modalità di tali delicate indagini al fine di verificare se sia stata in qualunque modo recata turbativa al sereno svolgersi degli accertamenti.

Sul punto, la Commissione dispone ancora di materiale incompleto, atteso che significativi riferimenti giudiziari a tale vicenda emergono esclusivamente dalla motivazione delle sentenze emesse dalla Corte d'Assise di I e II grado, nel mentre resta da concordare l'opportunità di dar corso ad una richiesta alle Procure Distrettuali di Caltanissetta e di Firenze di copia degli atti portati dagli ulteriori fascicoli processuali ancora pendenti ed aventi ad oggetto gli eventuali rapporti instaurati tra apparati dello stato e la mafia siciliana.

Va, in ultimo, sottolineato come la pendenza di procedimenti ancora nella fase delle indagini preliminari avanti alle Procure distrettuali di Caltanissetta e Firenze attesti la legittima tensione delle istituzioni verso l'accertamento completo della verità ma, nel contempo, induca a ritenere l'analisi sulla stagione delle stragi alla stregua di un libro i cui capitoli conclusivi non possono ancora essere scritti.

Ancor più, alla luce di recenti notizie di stampa recanti dichiarazioni del collaboratore di giustizia Antonino Giuffrè circa la presunta partecipazione alla cabina di regia delle stragi, a vario titolo, di elementi di Cosa Nostra americana.

L'acquisizione di tali dichiarazioni ed i risultati ulteriori delle indagini in corso, unitamente al prosieguo del programma di audizioni già disposto su cui ha inciso la improvvisa scomparsa del dott. Chelazzi, impegneranno la Commissione nel prosieguo della attività.

Il disvelamento degli scenari deve ritenersi, infatti, indispensabile sia per fugare le ombre ed i dubbi sollevati sovente dall'approccio frutto della «analisi politica» criticata nella pregressa narrativa sia per ridare fiducia nella capacità delle istituzioni di saper ricostruire, senza preclusioni di sorta, la genesi del gravissimo attacco alla democrazia perpetrato da Cosa Nostra negli anni 1992-1993.

4. I mandanti a volto coperto

È utile, a questo punto, dar conto dell'attività d'indagine svolta in ordine alla presenza dei cosiddetti «mandanti a volto coperto» dalle Procure distrettuali antimafia di Caltanissetta e Firenze.

Le acquisizioni documentali operate dalla Commissione hanno riguardato in primo luogo le indagini preliminari svolte dalle Procure Distrettuali Antimafia anzidette. Le investigazioni, compendiate nell'ambito dei procedimenti n. 1370/98 RGNR e 3197/96 RGNR, risultano concluse con decreto di archiviazione emesso, rispettivamente, in data 3 maggio 2002 ed in data 14 novembre 1998. Occorre, comunque, precisare che sulla scorta degli atti trasmessi (la Direzione Distrettuale Antimafia di Caltanissetta ha, in data 10 aprile 2003, inviato su richiesta di questa Commissione, copia dell'intero procedimento n. 1370/98 RGNR che dovrà essere attentamente compulsato, mentre la Direzione Distrettuale Antimafia di Firenze non ha, al momento, curato analogo incombente) e delle audizioni operate emerge chiaro il convincimento dell'Autorità Giudiziaria che l'accertamento circa l'esistenza di un livello ulteriore di responsabilità nella ideazione e deliberazione delle stragi del 1992 e 1993 trovi ragion d'essere e giustificazione: **a**) su un postulato d'ordine logico-deduttivo che attiene alla particolare congiuntura istituzionale e politica in cui la strategia stragista venne realizzata (l'implosione del sistema politico e di governo che va sotto l'endiadi «prima repubblica» e la coeva azione delle magistrature inquirenti) ed all'incidenza che talune opzioni delittuose di Cosa Nostra esercitarono su questioni di primo rilievo dell'agenda politico-istituzionale del Paese (si veda, ad esempio, la connessione affermata tra l'omicidio dell'on.le Lima e l'imminente elezione della più alta carica dello Stato); **b**) sulle motivazioni addotte dai Giudici che hanno curato, a più riprese ed in diversi gradi di giudizio, la definizione dei processi celebrati in Caltanissetta e Firenze a carico dell'ala militare di Cosa Nostra. Dalla lettura delle sentenze in parola appare evidente, infatti, che l'istruttoria dibattimentale (ed, in particolare, l'escussione di taluni collaboratori di giustizia e di alcuni dei soggetti più prossimi alla vicenda umana e professione dei giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino) abbia segnalato a più riprese l'origine, per così dire, «allogena» delle scelte stragiste portate ad esecuzione da Cosa Nostra nel 1992. Nel senso che, al di là dell'evidente volontà ritorsiva nei confronti di magistrati valorosi per le azioni giudiziarie intraprese da anni, i Giudici sono pienamente convinti che l'organizzazione mafiosa abbia potuto agire con spiccate intenzioni «preventive» intendendo eliminare soggetti stimati come sicuramente pericolosi per gli interessi propri e dei soggetti politico-economici di riferimento. Questo sembra ancor più palese con riguardo alla strage di via D'Amelio, ove l'eliminazione del Procuratore aggiunto Paolo Borsellino perseguiva – altresì – l'intento di privare le strutture investigative palermitane di un soggetto di primario riferimento e professionalità il quale per giunta, a più riprese e pubblicamente, aveva esplicitato l'intenzione di

svolgere investigazioni – per così dire *a latere* del procedimento pendente in Caltanissetta per la strage di Capaci – destinate ad approfondire lo snodo dei legami mafia-imprenditoria-politica sul versante degli appalti pubblici in Sicilia e sull'intero territorio nazionale.

L'esistenza di ulteriori attività investigative, successive alla conclusione del procedimento n. 1370/98 RGNR da parte della Procura Distrettuale di Caltanissetta ed indirizzate, questa volta, per l'appunto alla individuazione di eventuali mandanti a volto coperto proprio nelle fila di quanti fossero coinvolti nei rapporti illeciti testè citati costituisce un dato sicuramente meritevole di approfondimento e verifica. Soprattutto perché appare di pieno rilievo in relazione alla deliberazione di uccidere Paolo Borsellino: subito dopo la strage di Capaci, significativamente, il Magistrato – non potendo curare le relative indagini per ragioni di competenza – individua nel noto rapporto giudiziario del ROS su mafia ed appalti in Sicilia il fulcro di una urgente e ben preparata azione investigativa in grado di recidere il ganglio delle connivenze mafia/politica/imprenditoria. È difficile non ritenere che il dottor Borsellino (assumendo su sé stesso il peso, anche simbolico, di proseguire l'opera intrapresa da Giovanni Falcone) con quella opzione investigativa, perseguita con vigore ed urgenza, non volesse penetrare nei meandri di un mondo complesso e feroce in cui poteva e doveva, a suo avviso, individuarsi ragioni importanti della carneficina di Capaci.

Questo ordine di considerazioni, riprodotte per giunta in atti aventi per buona parte autorità di cosa giudicata, ha correttamente indotto l'autorità inquirente allo svolgimento dei necessari approfondimenti istruttori (cfr. audizione del Procuratore Messineo in data 6 giugno 2002) il cui esito appare rilevante per i lavori di questa Commissione.

Ciò posto restano da verificare taluni ulteriori profili: **1**) in primo luogo occorre interrogarsi sulla congruità, anche temporale, di pregresse investigazioni che sulla scorta di dichiarazioni collaborative scarne, se non dubbie, hanno preteso di individuare in alcuni soggetti politici gli ispiratori-ideatori dell'opzione stragista. A fronte della mole di dati riversati coevamente dagli stessi Uffici inquirenti innanzi alle Corti d'Assise di primo e secondo grado che concordemente attribuivano rilievo alle connessioni mafia-politica-imprenditoria sullo sfondo degli eccidi di Capaci e via D'Amelio, si è in parallelo dipanata una diversa, forse ultronea e di certo processualmente infruttuosa, attività investigativa che – resta da verificare – può aver recato nocumento alla tempestività e completezza di altri accertamenti, ben più prossimi – per tempi, luoghi e interessi – alla terra di Sicilia. In particolare occorrerà verificare, eventualmente attraverso un adeguata attività di acquisizione e audizione, se effettivamente (per come sembra emergere dalle dichiarazioni in Commissione del Procuratore della Repubblica di Caltanissetta dr. Messineo, di recente insediato alla direzione di quell'ufficio) si siano attese le motivazioni dei giudici d'Assise per scrutinare compiutamente altre ipotesi investigative che pur il medesimo ufficio del pubblico ministero aveva tempo prima acquisito e portato a conoscenza dei decidenti.

Conclusioni

Il quadro complessivo della situazione che emerge dalla relazione, benché i dati su cui si fonda debbano considerarsi parziali e suscettibili delle modifiche e degli approfondimenti frutto dell'attività futura della Commissione, deve ritenersi, sotto alcuni profili, preoccupante e, sotto altri, soddisfacente.

Vi è stata in questi ultimi anni e prosegue senza flessioni, né qualitative, né quantitative, l'attività delle forze dell'ordine e della magistratura, con una straordinaria capacità di comprensione dell'evoluzione del fenomeno criminale e di utilizzazione anche delle tecniche di investigazione più svariate; da quelle tradizionali a quelle tecnologicamente avanzate e senza tralasciare l'apporto sempre valido dei collaboratori di giustizia.

In particolare, pur essendo costante il *trend* delle collaborazioni, almeno sotto il profilo quantitativo, vi è un ritorno alle indagini con metodi tradizionali, ancorché assistiti da mezzi tecnologicamente sofisticati. È venuto meno, cioè, quel pericoloso appiattimento degli inquirenti ed in special modo dei magistrati del pubblico ministero sulle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, considerate ormai pressoché da tutti spunto od inizio di indagine e non punto di arrivo, cui devono affiancarsi riscontri esterni e non solamente ulteriori dichiarazioni aventi la medesima origine. Ciò aveva dato luogo in trascorse stagioni dell'antimafia a tesi accusatorie fondate esclusivamente su affermazioni dei collaboratori, frequentemente viziate dalla prova di concertazioni tra i medesimi a fini di conferma reciproca o peggio.

Si registrano un ritorno di fiducia nelle istituzioni, un aumento delle denunce, una costante mobilitazione sociale, una sensibilità politica crescente verso iniziative in grado di incentivare o esercitare funzioni di controllo del rispetto delle regole; fioriscono iniziative sia pubbliche che di associazioni di volontariato volte a diffondere la cultura della legalità, specie tra i giovani e nella scuola.

Sono state approvate leggi, che hanno introdotto istituti significativi ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, fra l'altro, sia in ordine al regime carcerario che alla problematica, particolarmente sensibile, degli appalti. Altre norme, oggetto di polemiche o di timori per conseguenze nefaste, allo stato non si sono rivelate negative, benché sia necessario proseguire il monitoraggio in ordine alla loro applicazione.

Può affermarsi che il quadro della presenza mafiosa è nettamente migliorato in Puglia; vuoi in virtù della forte attività repressiva, vuoi soprattutto del minore radicamento sociale della locale organizzazione mafiosa. Ha contribuito parimenti al successo anche un risveglio delle coscienze sociali ed una maggiore attenzione della politica alla legalità ed alla tra-

sparenza. Anche in Sicilia la situazione, specie nelle province centro-orientali, può dirsi migliorata per le medesime ragioni anzi illustrate. Permane preoccupante ancora la situazione delle province occidentali e di parte di quelle centrali (Caltanissetta).

La situazione più allarmante si registra in Calabria. Malgrado la forte attività repressiva e gli sforzi sempre più crescenti per controllare meglio il territorio, la presenza della 'Ndrangheta è capillare e invasiva; facilita ciò la particolare orografia ma certamente anche un profondo radicamento dell'organizzazione criminale nella società calabrese da alcuni secoli. Concorre, inoltre, una sfiducia nella capacità di risposta dello Stato. I calabresi attendono, da troppo tempo, segnali di cambiamento reale. La politica, negli ultimi tempi, è stata solo in parte in grado di rispondere adeguatamente, benché in questi ultimi anni vi siano segni di un percorso concreto e non a parole in direzione della legalità e della trasparenza, ragguardevoli e che fanno ben sperare se si ha presente il difficile contesto in cui si inseriscono.

Analogo allarme desta la situazione di alcune zone della Campania; in particolare Napoli, Caserta, l'agro nocerino-sarnese. Le difficili condizioni economiche, la elevata concentrazione umana sul territorio, il radicamento nel tessuto sociale della Camorra hanno comportato, finora, una presenza criminale asfissiante e capillare. Si sono certamente registrati successi nell'attività condotta dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli, malgrado i forti dissidi interni.

Il recente invio di un notevole contingente di uomini della Polizia di Stato sta dando i suoi frutti ed è auspicabile che l'operazione abbia tempi veramente lunghi; solo così potranno cogliersi risultati con carattere duraturo e non di apparenza momentanea. I violenti attentati ad esercizi commerciali verificatisi recentemente sono rivelatori di una rivolta al racket; se tutti pagassero, non vi sarebbero reazioni di tal fatta. Questi segnali, originati anche dal rapporto fiduciario instaurato dai rappresentanti delle istituzioni nei confronti delle categorie produttive o di singoli appartenenti ad esse, vanno colti e devono essere moltiplicati gli sforzi per rilanciare la fiducia nello Stato. Va sottolineata, poi, la meritoria e concreta attività svolta, in particolare, dall'amministrazione comunale di Napoli mentre altri enti locali del territorio muovono ancora molte parole e manifestano tante buone intenzioni ma pochi fatti. Seria preoccupazione, infine, desta la presenza criminale in Lombardia e in altre regioni dell'Italia settentrionale, connotate da un'economia florida ed in alcune occasioni (Veneto, Val d'Aosta) da una considerazione inadeguata del problema; anche per effetto della sua relativa «novità» nel panorama criminale.

Si rinvia, peraltro, alle relazioni sulla situazione specifica delle singole regioni, su cui la Commissione ha svolto attività di indagine, e nelle quali le problematiche locali troveranno un approfondimento più ampio e puntuale, comunque meno schematico; suscettibile, peraltro, di mutamenti in forza di ulteriori approfondimenti o di nuove emergenze.

Vi sono poi, alcuni profili, collegati a tematiche vecchie ma anche a nuove, che destano preoccupazione, se non vero e proprio allarme. In

primo luogo, le tradizionali organizzazioni di stampo mafioso, pur mantenendo la caratterizzazione originaria, si evolvono anche verso modelli propri della criminalità organizzata ordinaria con riferimento ai mercati finanziari ed imprenditoriali, «appaltando» ad organizzazioni straniere o a *clan* criminali minori le attività più esposte.

Per altro verso, organizzazioni criminali straniere si stanno modificando, via via che crescono la presenza ed il radicamento sul territorio, mediante l'adozione di schemi comportamentali tipicamente di stampo mafioso; in alcuni casi con riferimento all'etnia di origine ma in altri all'ambiente complessivo in cui operano.

In proposito, occorre spendere alcune considerazioni per le implicazioni che derivano dalle mutazioni anzi cennate, anche con riferimento alla differente efficacia delle norme connesse e conseguenti all'art. 416-*bis* c.p. e all'art. 51 c.p.p., rispetto a quelle ordinarie derivanti dalla applicazione dell'art. 416 c.p.

In generale, l'organizzazione mafiosa, benché impegnata in traffici particolarmente lucrosi (uno per tutti quello delle sostanze stupefacenti) mira ancora a perpetuare il controllo socio-economico del territorio, sia ai fini dell'acquisizione di «consensi» utili allo svolgimento delle attività illecite che per ottenere un controllo «politico» indispensabile al ruolo di intermediazione tra cittadino ed istituzione. La mafia si propone come un modello alternativo a quello statale, accreditandosi come regolatore o forte condizionatore del sistema socio-economico di una collettività.

Quando è in grado di decidere chi possa lavorare, chi possa fare impresa ed a quali condizioni, chi possa partecipare all'attività politica, si rientra in uno schema analogo ma alternativo a quello legale.

A fronte di un tale modello, che si rinviene all'origine del fenomeno e che è ancora presente in molte realtà del Meridione, si nota un'evoluzione indirizzata alla gestione dei flussi finanziari, conseguentemente condizionata da una visione «economica» e non «politica», che conduce all'abbandono dell'esercizio diretto dei cosiddetti lavori sporchi o comunque più evidenti ed esposti per un ruolo di gestione a livello più elevato; con minori coinvolgimenti diretti ma con guadagni immutati. La circostanza ha come effetto, nelle realtà in cui la mafia si esplicita solo con il profilo evoluto appena tratteggiato, che la disciplina tipica di cui all'art. 416-*bis* c.p. e norme collegate non trovi applicazione.

In tal guisa si possono utilizzare strumenti di minore efficacia per combattere il fenomeno; per di più in uno stadio evolutivo più subdolo perché meno eclatante e violento, ma altrettanto pericoloso per le implicazioni sulla economia sana e la libertà di concorrenza.

Si impone, quindi, da un lato, un approfondimento della portata di questa mutazione genetica; dall'altro, l'estensione anche alla criminalità organizzata ordinaria della normativa prevista per quella di stampo mafioso, in tema di indagini come in tema di misure di prevenzione patrimoniale come in tema di collaboratori di giustizia, ecc. Così si doterebbe il sistema complessivo di mezzi di contrasto adeguati anche nei confronti della criminalità straniera, quando non assume le forme di quella mafiosa.

Ciò riveste particolare importanza giacché i profitti delle attività criminali (sostanze stupefacenti e riciclaggio in particolare) hanno raggiunto tali entità da costituire un pericolo veramente rilevante per il sistema economico ma anche per quello politico; in una parola, per la democrazia.

Si rileva un flusso di denaro, originato da traffici illeciti esteri o anche svolti in Italia (si pensi solo alle potenzialità economiche della cosiddetta mafia russa, sommariamente ma incisivamente delineate nel capitolo dedicato ad essa, o comunque a quelle della 'Ndrangheta o di altre organizzazioni italiane), di proporzioni enormi, che deve posizionarsi in uno o più dei mercati economici (mobiliare, immobiliare). L'influsso sui parametri e sullo stesso equilibrio, oltre che sulla fisiologia degli scambi e dei rapporti, è tale da produrre vere e proprie alterazioni, che sfuggono al controllo di qualsivoglia autorità.

Inoltre, il riferimento diretto od indiretto di imprese alla mafia, per effetto della loro acquisizione, comporta il mantenimento del controllo sul mercato del lavoro, oltre a rappresentare un polo d'attrazione «obbligato» anche per gli imprenditori onesti, se vogliono rimanere sul mercato o almeno sopravvivere; naturalmente, secondo le regole mafiose.

Il flusso di denaro ha anche altri effetti estremamente pericolosi, collegati alla permeabilità alla corruzione di rappresentanti politici ed istituzionali. Al riguardo, i vertici ma anche i quadri medi e bassi di organismi di alcuni Stati che si affacciano sul Mediterraneo o che insistono nella cosiddetta area balcanica sono risultati, alla stregua di indagini svolte ed in corso, particolarmente sensibili al potere del denaro, con un crescendo che dalla semplice corruzione conduce alla collusione fino al vero e proprio concorso.

È opportuno, a questo punto, affrontare, benché in termini generali e limitati, il problema dei rapporti tra la mafia e la politica.

La tematica presenta varie sfaccettature e va trattata con il necessario equilibrio, affinché non divenga terreno di scontro fine a se stesso o sia strumentalizzata al fine di delegittimare le istituzioni o demonizzare gli avversari politici.

Il problema, veramente grave a causa delle ripercussioni sul corretto funzionamento di una democrazia, deve portare ad un'analisi sullo stato di salute della società e della politica, al fine di estirpare un cancro in grado di svuotare e rendere sostanzialmente inefficiente ed inutile l'unico luogo delle regole: lo Stato di diritto, nelle sue articolazioni.

Al riguardo, bisogna muovere dal modello mafioso tratteggiato brevemente nella pregressa narrativa.

Da esso si evince come ogni mafia, per vivere e proliferare, non può non collegarsi alle istituzioni ed ai suoi rappresentanti, a qualsiasi livello e di qualsivoglia funzione. Diversamente, non potrebbe svolgere i traffici illeciti o fare i propri affari.

«In base a quanto accertato dalla Commissione antimafia, soprattutto attraverso il contributo dei collaboratori di giustizia – scriveva l'onorevole Violante nel 1993 –, risulta indispensabile che ogni settore delle istituzioni e della società civile rompa i rapporti con Cosa Nostra.

L'impegno maggiore per la rottura di questi rapporti va richiesto alla politica per le responsabilità che le competono e l'autorevolezza che deve sorreggere il suo operato.

Ma nessuno può ritenersi estraneo. Sono stati chiamati in causa avvocati, notai, medici, commercialisti; magistrati ed appartenenti alle forze dell'ordine; burocrati di diverso livello. Ciascuna professione, ciascun ceto deve impegnarsi nell'isolamento della mafia.

Altrimenti è facile scivolare o nell'estremismo moralistico o in un cinico rinvio alle responsabilità degli altri, con il risultato di rendere più lontana la sconfitta di Cosa Nostra.

Questa mafia, dopo un breve periodo di clandestinizzazione, potrebbe riprendere a tessere i suoi affari come e forse meglio di prima» [1].

La mafia, a differenza del terrorismo, è un cancro interno alla società, si nutre della sua linfa vitale, cerca di allignare nei suoi gangli vitali. Il collegamento con la politica diviene, in tal guisa, naturale; anzi, obbligato.

D'altro canto, la politica, nell'accezione più ampia del termine, presiede a tutti i profili e le vicende di una società.

Prescindendo dai casi di corruzione semplice, eventualmente anche isolati, il vero rischio si risolve nella stipulazione di un patto perverso, volto al reciproco mantenimento grazie ad uno scambio di favori (voti e/o denaro contro atti o provvedimenti).

In proposito, è opportuno ribadire che nessun politico è stato mai in grado di condizionare la mafia o di indirizzarne l'attività; nessun grande vecchio o nessuna regia superiore, eventualmente interessi concorrenti. In ogni caso nessuna forma di subordinazione da parte della mafia. Non vi è stato mai alcun riscontro nelle indagini, tale da corroborare la teoria di segno opposto propugnata da mafiologi più o meno eccellenti e risultata frutto di deduzioni o, meglio, forse di elucubrazioni sganciate dalla realtà.

Il tavolo di spartizione degli appalti, descritto dal collaboratore di giustizia Siino, pur vedendo politici e mafiosi sedere allo stesso desco, insieme agli imprenditori, vedeva i primi sostanzialmente in stato di inferiorità rispetto ai secondi.

In tutti gli altri casi, il politico o il rappresentate dell'istituzione è funzionale al disegno del mafioso e ne attua le richieste.

La diffusione del rapporto, legata a condizioni di incultura, di scarsa mobilitazione o tensione sociale, a momenti di crisi morale ed economica, non conosce limiti in ideologie ed investe ogni formazione politica; proprio nessuna esclusa.

Quest'ultimo assunto deriva dall'osservazione delle indagini svolte nell'arco dell'ultimo decennio, che hanno coinvolto esponenti di varia caratura appartenenti a partiti di tutto l'arco costituzionale presente ma anche trascorso. La risultanza in parola, esente da contestazioni di sorta, de-

---

[1] *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), approvata dalla Commissione nella seduta del 6 aprile del 1993, in Commissione parlamentare antimafia, *Relazioni della XI legislatura (9 marzo 1993 - 18 febbraio 1994)*, tomo I, pag. 27.

creta il definitivo venir meno di una primazia nella lotta alla mafia, affermata frequentemente in passato ed in alcune occasioni ancor oggi da alcuni esponenti politici. La lotta alla mafia, oltre ad essere patrimonio di tutti perché è lotta per la democrazia, deve essere condotta da tutti, anche all'interno del rispettivo partito poiché non vi sono isole felici in alcuna forza politica.

«Cosa Nostra non ha mai avuto preclusioni. Nessun partito può essere aprioristicamente immune» [2].

La capacità di condizionamento della politica, se si articola solo sul versante economico, va ricompresa nella ordinaria permeabilità umana alla corruzione, generata dalle più diverse ragioni; se, invece, si articola attraverso la reale capacità di indirizzare o condizionare i consensi elettorali, configura una situazione di maggiore rischio.

È certamente interessante comprendere le ragioni che muovono parte degli elettori ad addivenire alle richieste mafiose in materia, benché in molteplici punti della relazione se ne è dato conto; la ricerca potrà accertare lo stato di salute e la tenuta democratica di una società. La Commissione approfondirà questa tematica, non per svolgere una ricerca sociologica ma per individuare ed eliminare le cause del fenomeno. Va, però, fin da ora rilevato come il potere di indirizzo politico della mafia sia diminuito; non solo per la crescita culturale e la risposta dello Stato ma anche per il mutamento del sistema elettorale. Il meccanismo basato sul principio maggioritario, benché imperfetto, polarizza l'attenzione dell'elettore sulla coalizione e sui rispettivi *leader* e non sul candidato del singolo collegio.

Diversamente si verifica nell'elezione basata sul principio proporzionale puro, sia per la misura più limitata di voti necessaria per l'elezione che per la soggettività su cui si fonda il meccanismo e la scelta che comporta. Emerge, tuttavia, con chiarezza dalle indagini (in ultimo, quella denominata Ghiaccio 2 svolta dalla D.D.A. di Palermo) come la mafia non sia in grado di indirizzare un numero di voti adeguato all'elezione di un deputato o consigliere regionale ma riesca ancora a «far eleggere» componenti dei consigli comunali o provinciali. Il reperimento di voti nell'ordine delle centinaia o di poco più di un migliaio rientra ancora nella capacità di condizionamento socio-economico di quartieri metropolitani particolarmente popolati ma anche degradati ovvero di piccoli centri. L'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province e delle regioni, in virtù delle ragioni esplicitate in relazione al sistema elettorale maggioritario, sfugge al «controllo» mafioso, ad eccezione di Comuni con un numero molto basso di abitanti.

È opportuno in proposito fare giustizia di tesi ed accuse periodicamente ricorrenti, in funzione della coalizione o del candidato vincitore di elezioni con largo margine se non in misura quasi plebiscitaria. Rasenta

---

[2] *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), cit., pag. 65.

il ridicolo sostenere, in luoghi ad alta densità mafiosa e quindi ad elevato rischio di controllo o condizionamento per quanto parziale del voto, che la vittoria più o meno plebiscitaria dell'uno possa essere frutto dell'ingerenza mafiosa mentre quella dell'altro in identica proporzione non soffre di tale patologia; ancor più, quando si verifichino nello stesso luogo da una legislatura o consiliatura all'altra e importano alternanza di maggioranze. Tali tesi, suggestive ma intellettualmente povere e figlie di una faziosità estrema, continuano ad essere rispolverate in occasione di elezioni riguardanti le plaghe meridionali. Si muove dal presupposto che vi è uno schieramento per definizione esente da infiltrazioni ed un altro per definizione a rischio. Talvolta l'assunto viene propugnato a posizioni invertite da esponenti dello schieramento avverso. Nell'un caso, come nell'altro, i teorizzatori del condizionamento mafioso o peggio dello schieramento avverso, dimostrato dal presunto appoggio ricevuto e dalla larga vittoria riportata, risultano pessimi conoscitori della statistica nonché delle percentuali di afflusso al voto.

Se, a distanza di cinque anni o meno o comunque al termine del periodo di governo, si verifica una alternanza con le medesime percentuali di voto e con scarto identico rispetto allo sconfitto ovvero con differenze trascurabili, non possono rinvenirsi elementi obiettivi in grado di dimostrare l'intervenuto condizionamento mafioso. Perché, delle due l'una: o si ritiene che la patologia si sia verificata in favore di entrambi gli schieramenti, in occasione delle rispettive vittorie, ovvero non si è mai avuta. O la mafia c'è ed agisce sempre, seguendo ovviamente i propri interessi; ovvero non c'è o non si interessa. Decenni di processi ed inchieste depongono a favore della prima tesi.

La mafia agisce sempre, prescindendo dal colore politico; tenta sempre di «far eleggere» propri candidati o di appoggiarne o agganciarne in vario modo altri; sempre, sia chiaro, con i limiti descritti nella pregressa narrativa.

È il caso ormai, se si vuole veramente fare politica antimafia e non politica dell'antimafia, di far cadere certi miti o di smetterla di ritenere che vi possano essere per definizione plebisciti o vittorie puliti ed altri, invece, sporchi; ancor più, in elezioni per il rinnovo delle medesime cariche.

Purtroppo, la presenza e l'ingerenza sono costanti, ovunque. Se si muove da questo presupposto, si può affrontare il problema con un approccio più maturo ed equilibrato, lasciando fuori dalla porta veleni e strumentalizzazioni.

Da questo approccio discende anche l'opportunità di non «sbattere il mostro in prima pagina», teorizzando e costruendo su indagini appena agli inizi o su processi in corso.

Sarà opportuno che la Commissione esamini, alla luce delle pronunce giurisdizionali in primo luogo ma anche dell'attività politica precedente, coeva e successiva al processo, la vicenda giudiziaria di cui è stato protagonista il sen. Giulio Andreotti. La sua portata, la teoria politica sottesa all'attribuzione di responsabilità, la ricostruzione dei rapporti tra mafia e

politica ed il panorama conseguente sono emblematici e meritano un approfondimento.

Il grande dibattito mediatico, che si è sovrapposto ed ha sostituito il processo, ha seguito i ritmi della «analisi politica» (già sperimentata per la valutazione delle responsabilità per le stragi del 1992 e del 1993), pervenendo ad un tentativo di condanna, o di attribuzione di mafiosità malamente sbugiardato dalle pronunce giurisdizionali.

Ciò ha comportato, comunque, l'insinuarsi di ombre e veleni. L'unico risultato è stata una crescente confusione nei cittadini ed un senso di sfiducia nelle istituzioni, a fronte di affermazioni perentorie poi rivelatesi infondate in corso d'opera e di un rincorrersi di tesi accusatorie e difensive ciascuna proveniente da fonti autorevoli o comunque presunte tali in virtù del ruolo politico o istituzionale ricoperto.

Il richiamo alla vicenda in parola vale al fine di individuare l'ottica migliore per inquadrare il problema dei rapporti tra mafia e politica, allo scopo di evitare la precostituzione di tesi utili ad avviare o supportare indagini e processi; soprattutto, in vista di una valutazione per quanto possibile serena e distaccata e non viziata dal confronto politico contingente.

«Un pericoloso equivoco può derivare dalla confusione tra responsabilità politica e lotta politica. Ciò avviene quando la maggioranza, di fronte a manifestazioni di illegalità, respinge a priori la configurabilità di un giudizio di responsabilità politica. Oppure quando un'opposizione particolarmente spregiudicata agita il giudizio di responsabilità politica come una pura arma polemica, imputando la responsabilità politica agli avversari soltanto in ragione dell'appartenenza ad un partito e ad uno schieramento e non in base a fatti specifici» [3].

Non si può ritenere di poter sovvertire l'espressione della sovranità popolare o di «sporcarne» il risultato, mediante l'attribuzione della mafiosità o l'enfatizzazione di indagini ancora agli inizi o, peggio, utilizzando la via giudiziaria per la lotta politica.

Si innescherebbe una patologia pericolosa, al pari della mafia, per le sorti della democrazia. Inoltre, si avvierebbe un processo di condizionamento mediatico e politico dell'operato della magistratura, che le impedirebbe di svolgere secondo legge ma, ancor più, in piena e reale autonomia e indipendenza la propria attività.

«Quando l'accertamento della responsabilità politica è demandato all'autorità giudiziaria, che è politicamente irresponsabile, si verificano gravi distorsioni istituzionali, perché all'esercizio di una funzione politica non si accompagna l'assoggettamento ad una responsabilità politica. Del pari inammissibile sarebbe il caso dell'autorità politica che intenda occuparsi delle responsabilità penali.

Quando c'è confusione tra lotta politica e responsabilità politica nascono esasperazioni dello scontro tra le varie parti, irrigidimenti e sospetti

---

[3] *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), cit, pag. 30.

che danneggiano, alla fine, tanto l'ordinaria dialettica politica quanto la vita delle istituzioni»[4].

La magistratura deve poter esercitare la funzione giurisdizionale al riparo da attacchi interessati o da protezioni di varia natura; naturalmente con il necessario equilibrio e approfondendo ogni aspetto della vicenda giudiziaria ma nel silenzio e con il riserbo che dovrebbe presiedere ad ogni procedimento (anche nei confronti dell'«ultimo» dei cittadini), che è indispensabile per i rappresentanti delle istituzioni.

Interviste, clamore, articoli di stampa nuocciono all'indagine ed all'immagine dei magistrati, colorandola ideologicamente.

Attribuire contiguità, collusione mafiosa o corruzione ad un rappresentante delle istituzioni, ancor più se apicale, dà luogo ad una crisi gravissima nel rapporto tra cittadini ed eletto, tra cittadini ed istituzione, esiziale per la fiducia ed il consenso su cui si fonda la democrazia. Ecco perché la funzione del magistrato, in questi casi, è particolarmente delicata.

Ecco perché le istituzioni e la politica devono astenersi da attacchi e commenti nei confronti della magistratura.

Ecco perché va operato un controllo serio ed attuata una sanzione adeguata, quando i magistrati impegnati in indagini dimostrano obiettiva faziosità.

Una società sinceramente democratica e pluralista non può permettersi che i custodi della legalità indaghino a senso unico o cerchino di rinvenire l'illecito ad ogni costo sempre e solo in un'unica direzione; come non può permettersi una classe politica, che venga a patti con la mafia e dimentichi o comunque tralasci il suo compito di difendere, migliorare e lavorare per la *polis*.

Quest'ultima considerazione porta a ritenere la cosiddetta questione morale non come argomento eccezionale, da introdurre nel dibattito politico quando si è superata oltre ogni tollerabilità la soglia di guardia, ma come costante di riferimento nella dialettica interna ad ogni partito.

Un vero rinnovamento ed il conseguente progresso della società passano attraverso la moralizzazione dei comportamenti e, quindi, rinviano alle scelte ed alle candidature. L'accaparramento di «serbatoi di voti» mediante le candidature dei relativi titolari, pur di vincere ad ogni costo la competizione elettorale, può portare ad introdurre germi patogeni in organismi sostanzialmente sani. Sono scelte che possono premiare a breve termine con la vittoria, ma che divengono esiziali a medio e lungo termine.

Il risultato più grave è il venir meno della fiducia del cittadino e l'esaurirsi della pulsione al miglioramento ed al rinnovamento della società. È questo il terreno in cui si misura la volontà concreta di tutte le forze politiche di governare nel rispetto della legalità e di combattere la mafia; dalle parole e dai programmi, dalle manifestazioni ai fatti. L'attenzione va, poi, tenuta particolarmente alta, se si ha riguardo alla insidiosità del

---

[4] *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), cit. pag. 30.

fenomeno mafioso ed alla sua evoluzione: non più e non soltanto il rozzo, per origine ed educazione, criminale, benché potentissimo, ma il professionista colto ed inserito nella media ed alta borghesia, dai modi urbani e ben accetto anche nelle migliori cerchie sociali.

Sia le emergenze del primo maxi-processo celebrato a Palermo che altre indagini, anche recenti, hanno dimostrato come potenti boss o loro terminali diretti siano stati e siano stimati professionisti benestanti. Il rischio si accentua con riferimento all'evoluzione «finanziaria» della criminalità organizzata.

Con ciò non si intende rilanciare od accreditare la teoria della mafia dei colletti bianchi, che conduce al fantomatico terzo livello, bensì parlare di una modifica comportamentale ed esteriore del mafioso o, meglio, dell'affiliato addetto al settore del riciclaggio o dell'attività di impresa o del rapporto con le istituzioni.

In ultimo, è opportuno sottolineare, benché le valutazioni contenute in numerosi capitoli siano esplicite in proposito, come il contrasto alla criminalità organizzata debba focalizzarsi sul versante economico, nell'accezione lata del termine, almeno in misura pari a quello sul versante della sicurezza e del controllo del territorio. L'ablazione di beni, sia mobili che immobili, la scoperta dei canali e dei santuari finanziari colpiscono le mafie forse anche più della restrizione più o meno prolungata in carcere degli affiliati. Ciò, sia perché si inaridiscono od eliminano i canali di alimentazione dei traffici illeciti; sia perché lo Stato si riappropria di beni illecitamente acquisiti e ne fa uso legittimo, con la conseguente caduta di immagine per l'organizzazione criminale; sia perché si colpisce il suo fine ultimo.

È una sfida da raccogliere con risposte adeguate ed equilibrate e che evitino intralci eccessivi ai rapporti economici sani ma è una sfida vitale perché i concetti di democrazia e di Stato di diritto non siano mera forma bensì vera sostanza.

Si tratta di una sfida che non coinvolge solo l'Italia ma anche, in primo luogo, l'Unione Europea, oltre agli altri Paesi a democrazia avanzata.

Non è un caso che la tematica sia stata oggetto di uno degli incontri dei Paesi più industrializzati del pianeta, il vertice G8 dei Capi di Stato e di Governo, svoltosi a Genova nel luglio 2001, il cui documento finale recepiva le considerazioni della Conferenza dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del G8, tenutasi a Milano nel febbraio di quell'anno. Non è un caso che anche l'Unione Europea si sia finalmente indirizzata verso la ricerca di meccanismi e l'istituzione di organismi in grado di permettere agli Stati di rimanere almeno al passo con l'evoluzione del fenomeno e di combatterlo efficacemente.

I trattati istitutivi di Europol ed Eurojust hanno rispettivamente delineato i due organismi secondo i seguenti schemi:

– Europol ha l'obiettivo di migliorare la cooperazione tra forze dell'ordine nel settore del terrorismo, del traffico illecito di stupefacenti

e di altre forme gravi di criminalità internazionale mediante uno scambio di informazioni costante con le unità nazionali degli Stati membri;

– Eurojust, unità di cooperazione giudiziaria permanente con competenza sugli stessi reati per i quali è competente Europol, si propone di stimolare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le competenti autorità nazionali degli Stati membri, migliorando la cooperazione fra le stesse, agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria e l'esecuzione delle domande di estradizione.

Non basta. Va rimarcata la necessità ineludibile che si pervenga ad una sostanziale omogeneità del diritto penale in tutti gli Stati dell'Unione Europea, con particolare riferimento almeno alle ipotesi delittuose più gravi ed a quelle tipiche della criminalità organizzata.

Altrimenti si rischia di creare aree meno protette a causa di una previsione legislativa differenziata, con le conseguenze facilmente intuibili in tema di perseguibilità di organizzazioni sia transnazionali che internazionali.

Viene, in proposito, all'attenzione l'indispensabile mutamento culturale della dottrina e della giurisprudenza della gran parte degli Stati europei, in relazione alla fattispecie associativa.

Mentre, infatti, il sistema penale italiano la pone al centro dell'attenzione e considera i reati in cui si esplicita come corollari, altrettanto non avviene negli altri paesi europei, ove frequentemente si rinviene solo in forma di circostanza aggravante.

Il dato ha certamente origine nella ormai consolidata consapevolezza della presenza plurisecolare in Italia delle organizzazioni criminali, della loro pericolosità in sé per le ragioni più volte espresse e, dunque, della conseguente centralità della fattispecie ai fini di una lotta efficace.

Negli altri Stati la diversa evoluzione storica, sociale ed economica, tranne rare eccezioni (organizzazioni di Tolone e Marsiglia), ha condotto a ritenere la commissione di uno o più reati, quale espressione di un sodalizio stabile e senza limiti di alcun genere, come eccezione alla regola.

La realtà è assolutamente in senso opposto e, d'altronde, la globalizzazione dei rapporti politici, sociali ed economici conduce, anche nel mondo criminale, all'aggregazione stabile, sia in funzione della «concorrenza» sul territorio che dei maggiori profitti ricavabili.

Va, quindi, corretta l'ottica degli Stati europei sotto il profilo delle norme sostanziali nel senso anzidetto, ancorché ciò possa comportare l'abbandono di impostazioni teoretiche consolidate ma soprattutto la presa d'atto della presenza di organizzazioni criminali sul proprio territorio; poco importa se di stampo tipicamente mafioso, a mente della previsione dell'art. 416-*bis* del codice penale, o meno.

Vanno, in ogni caso, incrementati il coordinamento tra forze dell'ordine e magistrature; mediante una circolazione di notizie utili tempestiva o, meglio, preventiva, quando vi siano proiezioni possibili di traffici illeciti in altri Stati dell'Unione Europea.

Vanno attuate le squadre investigative comuni tra le forze dell'ordine e momenti comuni d'indagine tra le magistrature. È ancora presto per par-

lare di una Procura europea, benché all'inizio se ne sia ipotizzato un ambito d'azione limitato alle frodi comunitarie. L'istituto comporterebbe modifiche non solo nella legislazione ordinaria ma anche in quella costituzionale, della Repubblica italiana e degli altri Stati, se dovesse divenire un organo immediatamente operativo e con gli stessi poteri del pubblico ministero italiano. Diversamente, si avrebbe un doppione di Eurojust.

È opportuno porre in evidenza come l'accordo italo-svizzero del 10 settembre 1998, ratificato con legge n. 367 del 2001, contenga istituti giuridici, quali la rinuncia alla giurisdizione ed altri, di particolare interesse ai fini dell'evoluzione del sistema giuridico europeo.

Le caratteristiche transnazionali ed internazionali della criminalità impongono all'Unione Europea di accelerare e di porre il problema del contrasto alle organizzazioni delinquenziali ai primi posti dell'agenda, con importanza pari a quello dello sviluppo economico. Non può, infatti, esservi crescita senza sicurezza.

L'urgenza è, altresì, accresciuta dal prossimo ingresso nell'Unione di Stati di recente democrazia, i cui mercati hanno suscitato l'interesse delle organizzazioni sia italiane che estere a fini di riciclaggio. La debolezza delle loro economie ma anche delle istituzioni, l'assenza di una normativa antimafia avanzata o efficace hanno contribuito a farne luoghi appetibili di investimento e di impianto di traffici illeciti, se non di basi logistiche.

Bisogna, quindi, stringere i tempi per una legislazione antimafia o in ogni caso contro il crimine organizzato più progredita, più efficace e diffusa uniformemente sul territorio dell'Unione.

Ci si augura che il semestre di presidenza italiana possa accrescere le sensibilità e l'attenzione politica e legislativa grazie all'esperienza acquisita da decenni sul campo.

Non bisogna, però, nascondersi che il processo è lungo e si proietta ben oltre il dicembre del corrente anno. Dal canto suo, la Commissione ha già chiesto una audizione avanti al Parlamento europeo e porrà a disposizione degli organismi dell'Unione tutta la documentazione e l'esperienza acquisite.

Nel semestre di presidenza italiana, ci si indirizzerà verso una promozione della cultura antimafia a livello europeo ma, soprattutto, della relativa legislazione, affinché nessuno sia impreparato e senza gli strumenti necessari per combattere un fenomeno ormai dilagato e presente quasi ovunque, benché con modi di atteggiarsi e con fini diversi. Deve crearsi un identico modo di sentire, una medesima sensibilità affinché lo spazio giuridico comune si regga sul contrasto al crimine organizzato e non solo sui rapporti commerciali od industriali.

Solo il procedere di pari passo nelle direzioni anzi menzionate può attribuire completa dignità politica all'Europa, rafforzando i vincoli fra Stati nel nome della lotta al peggior nemico delle democrazie moderne.

ALLEGATI

1 – L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE IN SEDE PLENARIA

29 novembre 2001:	Costituzione della Commissione: elezione del Presidente, dei Vicepresidenti e dei Segretari.
15 gennaio 2002:	Esame del Regolamento interno, ai sensi dell'articolo 6 della legge 19 ottobre 2001, n. 386. Comunicazioni del Presidente e conseguente dibattito.
22 gennaio 2002:	Dibattito sulle comunicazioni rese dal Presidente nella seduta del 15 gennaio 2002.
29 gennaio 2002:	Seguito del dibattito sulle comunicazioni rese dal Presidente nella seduta del 15 gennaio 2002.
5 febbraio 2002:	Seguito del dibattito sulle comunicazioni rese dal Presidente nella seduta del 15 gennaio 2002.
12 febbraio 2002:	Seguito del dibattito sulle comunicazioni rese dal Presidente nella seduta del 15 gennaio 2002.
19 febbraio 2002:	Svolgimento della replica del Presidente.
26 febbraio 2002:	Esame della proposta di costituzione dei Comitati di lavoro di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 19 ottobre 2001, n. 386.
5 marzo 2002:	Audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna.
12 marzo 2002:	Seguito dell'audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna.
9 aprile 2002:	Seguito dell'audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna.
24 aprile 2002:	Discussione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *e*), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246) con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa.
6 maggio 2002:	Audizione dei Procuratori distrettuali antimafia di Reggio Calabria, dottor Antonino Catanese, e di Catanzaro, dottor Mariano Lombardi.

7 maggio 2002:	Audizione del Procuratore distrettuale antimafia di Napoli, dottor Agostino Cordova.
13 maggio 2002:	Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *e*), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246) con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa.
14 maggio 2002:	Audizione del Procuratore distrettuale antimafia di Palermo dottor Pietro Grasso e del sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia dottor Gabriele Chelazzi.
28 maggio 2002:	Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *e*), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246) con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa.
6 giugno 2002:	Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta dottor Francesco Messineo, del procuratore aggiunto dottor Francesco Paolo Giordano, del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria dottor Giovanni Tinebra.
2 luglio 2002:	Audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna**,** e del sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia, dottor Gabriele Chelazzi**,** sulle stragi del 1992 e 1993. Comunicazioni del Presidente sulla revisione e sulla pubblicazione del resoconto stenografico dell'audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, dottor Agostino Cordova.
8 luglio 2002:	Discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia. Audizione del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria dottor Giovanni Tinebra, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcera-

rio speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354).

9 luglio 2002: Discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

15 luglio 2002: Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

16 luglio 2002: Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

17 luglio 2002: Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

18 luglio 2002: Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

1 ottobre 2002: Audizione del Prefetto Mario Mori, Direttore del SISDE.

3 ottobre 2002: Seguito dell'audizione del Prefetto Mario Mori.

8 ottobre 2002: Audizione del Ministro dell'Interno, onorevole Giuseppe Pisanu.

15 ottobre 2002: Determinazioni in ordine al regime di pubblicità del resoconto stenografico delle audizioni svolte innanzi alla Commissione nella missione a Lamezia Terme il 20 settembre 2002; esame del regolamento sull'attività dei Comitati; comunicazioni del Presidente sulla costituzioni dei Comitati.

17 ottobre 2002: Seguito dell'audizione del Ministro dell'Interno, onorevole Giuseppe Pisanu.

14 novembre 2002: Discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, su questioni emerse in sede di applicazione della normativa concernente il trattamento dei collaboratori di giustizia e sul termine per la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dall'art. 16-*quater* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991, n. 82, nel testo modificato dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45.

26 novembre 2002: Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, su questioni emerse in sede di applicazione della normativa concernente il trattamento dei collaboratori di giustizia e sul termine per la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dall'art. 16-*quater* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991, n. 82, nel testo modificato dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45.

27 novembre 2002: Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, su questioni emerse in sede di applicazione della normativa concernente il trattamento dei collaboratori di giustizia e sul termine per la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dall'art. 16-*quater* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991, n. 82, nel testo modificato dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45.

5 dicembre 2002: Discussione sulle problematiche concernenti la normativa sui difensori dei collaboratori di giustizia.

4 febbraio 2003: Audizione del Sottosegretario di Stato per l'Interno, on. Alfredo Mantovano, sulle attività svolte dalla Commissione centrale per la definizione e

l'applicazione delle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia e dal Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

11 febbraio 2003 (antimeridiana) — Esame della relazione annuale alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *h)*, della legge istitutiva n. 386 del 2001, sull'attività svolta dalla Commissione nel corso del 2002.

11 febbraio 2003 (notturna) — Seguito dell'audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno, on. Alfredo Mantovano, sulle attività svolte dalla Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia e dal Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

25 febbraio 2003: — Seguito dell'esame della relazione annuale alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *h)*, della legge istitutiva n. 386 del 2001, sull'attività svolta dalla Commissione nel corso del 2002.

4 marzo 2003: — Seguito dell'esame della relazione annuale alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *h)*, della legge istitutiva n. 386 del 2001, sull'attività svolta dalla Commissione nel corso del 2002.

6 maggio 2003: — Audizione del Prefetto di Roma dottor Emilio Del Mese, del Questore di Roma dottor Nicola Cavaliere, del Comandante provinciale dei Carabinieri di Roma generale Umberto Pinotti, del Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Roma colonnello Giuseppe Mango e del Capo del Centro operativo D.I.A. di Roma colonnello Vittorio Tomasone.

13 maggio 2003: — Audizione del Procuratore della Repubblica di Roma dottor Salvatore Vecchione accompagnato dal Procuratore aggiunto responsabile del coordinamento della D.D.A. dottor Italo Ormanni e da sostituti procuratori della D.D.A. di Roma, nonché dal sostituto procuratore della D.N.A. dottor Luigi De Ficchy, sull'azione di contrasto alla criminalità organizzata nella Capitale, alle associazioni criminali di nazionalità straniera ivi operanti e ai fatti criminosi del litorale laziale.

27 maggio 2003: — Seguito dell'audizione del Procuratore della Repubblica di Roma dottor Salvatore Vecchione ac-

compagnato dal Procuratore aggiunto responsabile del coordinamento della D.D.A. dottor Italo Ormanni e da sostituti procuratori della D.D.A. di Roma, nonché dal sostituto procuratore della D.N.A. dottor Luigi De Ficchy, sull'azione di contrasto alla criminalità organizzata nella Capitale, alle associazioni criminali di nazionalità straniera ivi operanti e ai fatti criminosi del litorale laziale.

10 giugno 2003: Seguito dell'esame della relazione annuale alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *h)*, della legge istitutiva n. 386 del 2001, sull'attività svolta dalla Commissione nel corso del 2002.

2 - AUDIZIONI NEL CORSO DELLE MISSIONI

30 gennaio 2002: missione a **Caltanissetta** e **Gela** con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Battaglia, Ruvolo, Vizzini e dei deputati Bricolo, Burtone, Drago, Fatuzzo, Lumia, Misuraca, Napoli e Sinisi.

Audizioni: Caltanissetta:

*Dr. Giuliano **Lalli**, Prefetto*

*Dr. Santi **Giuffrè**, Questore*

*Ten. Col. Agostino **Carone**, Comandante Provinciale Carabinieri*

*Col. Salvatore **Bellia**, Comandante Provinciale Guardia di Finanza*

*Col. Domenico **Bonavita**, DIA*

*Dr. Renato **Di Natale**, Procuratore Repubblica D.D.A. ff.*

*Dr. Francesco **Giordano**, sostituto procuratore D.D.A.*

*Dr. Paolo **Pardi**, sostituto procuratore D.D.A.*

*Dr. Raimondo **Genco**, Presidente Tribunale di Gela*

*Dr. Angelo **Ventura** Procuratore della Repubblica Tribunale Gela*

*Dr. Mario **Amato**, procuratore della Repubblica Tribunale Gela*

*Dott.ssa Sabrina **Di Taranto** sostituto procuratore della Repubblica di Gela*

*Avv. Francesco **Gallo**, Sindaco di Gela (dimissionario)*

*Dott.ssa Elisa **Nuara**. Vice Sindaco di Gela*

*Prof. Filippo **Collura**, Presidente Provincia Regionale*

Gela:

*Sig. Michele **Pernaci,** Presidente Camera di Commercio*

*Dr. Pietro **Stella**, Vice Presidente Vicario Unione Prov. Agricoltori*

*Rag. Calogero **Parrinello**, Presidente Federaz. Prov. Coldiretti*

*Sig. Giuseppe **Valenza**, Presidente Confederazione Italiana Agricoltori*

*Sig. Lillo **Randazzo**, Presidente Federazione Prov. Confesercenti*

*Sig. Angelo **Petruzzella**, Presidente Confederazione Nazionale Artigiani*

*Rag. Beniamino Tarcisio **Sberna**, Presidente Confartigianato*

*Sig. Giuseppe **Russo**, Presidente Ass. Prov. Artigianato*

*Ing. Pietro **Di Vincenzo**, Presidente Associazione Industriali*

*Ing. Fabrizio **Lisciandra**, Presidente Provinciale API*

*Sig. **Siciliano**, in rappresentanza del Segretario regionale CISL*

*Sig. Nicola **Masuzzo**, Segretario generale CGIL*

*Sig. Salvatore **Pasqualetto** Segretario generale UIL*

*Sig. Loreto **Ferrara**, Segretario provinciale regg. UGL*

*Sen. Antonio Michele **Montagnino***

*Sen. Liborio **Ognibene***

*On. Giacomo Angelo Rosario **Ventura***

*Deputazione dell'Assemblea regionale: On. Giuseppe **Galletti,** On. Salvatore **Morinello,** On. Alessandro **Pagano,** On. Calogero **Speziale***

Consiglieri provinciali di Gela

Assessori Comune di Gela

21, 22 e 23 maggio 2002:

missione a **Palermo** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Ayala, Brutti, Cirami, Curto, Dalla Chiesa, Ruvolo, Vizzini, Zancan e dei deputati Ceremigna,

Cristaldi, Leoni, Lumia, Misuraca, Palma, Sinisi e Vendola.

Audizioni: 21 maggio:

Dr. Giovanni ***Tinebra**, Direttore Generale Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP)*

*Dr. Francesco **Messineo**, Procuratore D.D.A. Caltanissetta*

*Dr. Renato **Di Natale**, Procuratore Aggiunto D.D.A. Caltanissetta*

*Dr. Francesco Paolo **Giordano**, Procuratore Aggiunto D.D.A. Caltanissetta*

***22 e 23 maggio:** Partecipazione alle iniziative previste in occasione dell'anniversario delle stragi del 1992*

10, 11, 12 e 13 giugno 2002: missione a **Napoli** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Bobbio, Calvi, Curto, Dalla Chiesa, Florino, Manzione, Novi, Peruzzotti, Sodano, Zancan e dei deputati Ceremigna, Cicala, Cristaldi, Diana, Gambale, Lumia, Maran, Minniti, Sinisi, Vendola, Vitali.

Audizioni:

*Dr. Carlo **Ferrigno,** Prefetto di Napoli*

*Dr. Nicola **Izzo,** Questore di Napoli*

*Col. Marcello **Mazzuca,** Comandante Provinciale Arma Carabinieri di Napoli*

*Col. Clemente **Santillo,** Comandante Provinciale Guardia di Finanza di Napoli*

*Col. Rosario **Apolito,** Comandante del GICO di Napoli*

*Dr. Guido **Longo**, Dirigente DIA di Napoli*

*Gen.Div. Vittorio **Barbato**, Comandante Regionale Arma Carabinieri*

*Gen.brg. Mauro **Michelacci,** Comandante Regionale Guardia di Finanza*

*Dr. Raffaele **Numeroso,** Presidente della Corte d'Appello Napoli*

*Avv. Giovandomenico **Lepore,** Avvocato Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello Napoli f.f.*

*Dr. Giovanni **De Rosa,** Presidente del Tribunale di Napoli*

*Dr. Renato **Vuosi,** Presidente Ufficio G.I.P. Napoli*

*Dr. Stefano **Trapani,** Presidente Tribunale dei minori Napoli*

*Dr. Agostino **Cordova,** Procuratore Capo della Repubblica di Napoli*

*Dr. Felice **Di Persia,** Procuratore aggiunto coordinatore D.D.A. di Napoli*

*Dr. Lucio **Di Pietro**, Procuratore aggiunto della D.N.A.*

*Dr. Federico **Cafiero de Raho,** dr. Luigi Alberto **Cannavale,** dott.ssa Maria **Di Addea,** dr. Giuseppe **Lucantonio,** dr. Salvatore **Sbrizzi,** dr. Francesco **Curcio**, dr. Domenico **Airoma**, sostituti procuratori D.D.A. di Napoli*

*D.ssa Angelica **Di Giovanni,** Presidente del Tribunale di sorveglianza Napoli*

*Dr. Vincenzo **Lomonte**, magistrato dell'Ufficio misure di prevenzione del Tribunale di Napoli*

*Dr. Mariano **Maffei,** Procuratore della Repubblica del il Tribunale di Santa Maria C.V.*

*On. Antonio **Bassolino,** Presidente Regione Campania*

*Prof. Amato **Lamberti,** Presidente della Provincia di Napoli*

*On. Rosa Russo **Jervolino,** Sindaco di Napoli*

*On. Ermanno **Russo,** Presidente Commissione regionale anticamorra, accompagnato dalla dott.ssa Gabriella **Cundari**, vice presidente, e dai consiglieri Francesco **Specchio**, Luigi **D'Amore** e Benedetto **Lombardi***

*Sig. Pietro **Russo,** vicario Ascom-confcommercio*

*Dr. Mario **De Miranda,** Presidente Confesercenti*

*Ing. Emilio **Alfano**, Presidente Associazione piccole e medie industrie*

*Dr. Tommaso **Iavarone**, Presidente dell'Unione industriali*

*Dr. Riccardo **Giustino**, ANCE*

*Sig. Sergio **Fedele**, Presidente Associazione piccoli industriali*

*Sig. Pietro **Micillo**, Presidente Unione provinciale agricoltori*

*Sig. Marcello **De Simone**, Direttore Federazione provinciale Coldiretti*

*Dr. Vincenzo **Califano**, Presidente Confederazione italiana agricoltori*

*Dr. Paolo **Magliulo**, consulente legale Fondazione Moscati*

*Dr. Giuseppe **Fiorenza**, referente regionale per la Campania di "Libera", coordinatore Associazione "Giancarlo Siani"*

*Sig. Tiberio **Sauro**, Presidente SOS imprese Campania*

*Dr. Carlo **Del Gaudio**, Presidente Associazione riabilitazione protestati antiracket e antiusura*

*Sig. Michele **Gravano**, segretario provinciale CGIL*

*Sig. **Amorosini**, rappresentante CISL*

*Sig. Enzo **Femiani**, segretario provinciale UGL*

19 luglio 2002: missione a **Palermo** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Battaglia, Bobbio, Cirami, Dalla Chiesa, Vizzini e dei deputati Lumia e Sinisi, in occasione della commemorazione dei giudici Falcone e Borsellino.

16, 17, 18, 19, 20 e 21 settembre 2002: missione a **Reggio Calabria**, **Lamezia Terme** e **Locri** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Bobbio, Calvi, Curto, Gentile, Maritati, Nocco, Novi, Veraldi e dei deputati Ceremigna, Cristaldi, Diana, Lumia, Minniti, Napoli e Vendola.

Audizioni:

Reggio Calabria:

*Dr. Goffredo **Sottile,** Prefetto di Reggio Calabria*

*Dr. Biagio **Giliberti,** Questore di Reggio Calabria*

*Col. Claudio **Curcio,** Comandante provinciale Arma Carabinieri*

*Magg. Agatino ,**Sarrafiore,** Comandante provinciale Guardia di finanza reggente*

*T.Col. Gaetano **Scillia,** Capo centro f.f. DIA*

*Gen.B. Emilio **Borghini**, Comandante regionale Arma Carabinieri*

*Gen. B. Domenico **Achille,** Comandante regionale Guardia di Finanza*

*Dr. Ennio **D'Amico,** Presidente della Corte d'appello di Reggio Calabria*

*Dr. Giovanni **Marletta,** Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria*

*Dr. Giuseppe **Lopresti,** Presidente del Tribunale di Reggio Calabria*

*Dr. Filippo **Leonardo,** Responsabile Ufficio G.I.P. f.f.*

*Dr. Giacomo **Foti**, presidente di sezione per le misure di prevenzione della Corte d'assise di Reggio Calabria*

*Dr. Giuseppe **Carbone,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minori di Reggio Calabria*

*Dr. Roberto **Di Bella**, Presidente Tribunale dei minori f.f. di Reggio Calabria*

*Dr. Marcello **Scordo,** Presidente del Tribunale di sorveglianza*

*Dr. Antonio **Catanese,** Procuratore Distrettuale antimafia*

*Dr. Vincenzo **Macrì,** Sostituto Procuratore della Repubblica D.N.A.*

*Dr. Alberto **Cisterna,** Sostituto Procuratore della Repubblica D.N.A.*

*Dr. Vincenzo **Lombardo,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palmi*

*Dr. Giuseppe **Verzera**, sostituto Procuratore della Repubblica a Reggio Calabria*

*Dr. Santi **Cutroneo**, sostituto Procuratore della Repubblica D.D.A. a Reggio Calabria*

*Dr. Francesco **Mollace**, sostituto Procuratore della Repubblica D.D.A. Reggio Calabria*

*Dr. Roberto **Pennisi**, sostituto Procuratore della Repubblica a Reggio Calabria*

*Dr. Francesco **Scuderi**, Procuratore aggiunto D.D.A. a Reggio Calabria*

*Dr. Nicola **Gratteri**, sostituto Procuratore della Repubblica D.D.A. a Reggio Calabria*

*Dr. Bruno **Giordano**, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palmi*

*Dr. Fulvio **Filocamo**, sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Locri*

*Dr. Vincenzo **D'onofrio**, sostituto procuratore della Repubblica D.D.A. a Reggio Calabria*

*Dr. Giuseppe **Chiaravalloti,** Presidente Regione Calabria*

*Ing. Pietro **Fuda,** Presidente della Provincia di Reggio Calabria*

*Dr. Giuseppe **Scopelliti,** Sindaco di Reggio Calabria*

*Prof.ssa Augusta **Frisina,** Presidente comitato permanente antimafia per l'educazione alla legalità*

*Rag. Pasquale **Mauro**, Presidente associazione industriali*

*Sig. Attilio **Funaro**, Direttore generale Confcommercio*

*Sig. Demetrio **Battaglia**, Confartigianato*

*Sig. Vincenzo **Luddeni**, Presidente Confederazione nazionale artigiani e piccola impresa*

*Dr. Antonino **Marcianò,** Presidente Confesercenti*

*Sig. Giovanni **Aricò,** Segretario generale unione provinciale artigiani Casartigiani*

*Prof. Francesco **Mazza Laboccetta**, Presidente unione provinciale agricoltori*

*Sig. Demetrio **Costantino,** Presidente coltivatori diretti*

*Sig. Antonio **Gurnari**, Segretario generale regionale della Coopagri*

*Ing. Vincenzo **Iacono,** Amministratore delegato della Medcenter Container Terminal*

*Don Pino **De Masi,** Rappresentante associazione «Libera*

*Dr. Mario **Nasone,** presidente del centro comunitario "Agape"*

*Sig. Ruggero **Pacifico**, Presidente associazione antiracket ed antiusura di Gioia Tauro*

*Sig. Domenico **Cammisotto,** Presidente «A.C.T.» di Taurianova*

*Sig. Mario **Romeo**, tesoriere «SOS Impresa*

*Sig. Luigi **Molina,** Presidente «A.C.I.P.A.C.» di Cittanova*

*Avv. Antonio **Cavo** e Giovanni **Fiamingo**, fondazione antiusura «Santi medici Cosma e Damiano»*

*Sig. Antonino **Costantino,** Segretario generale CGIL comprensorio unificato di Locri - Reggio Calabria*

*Sig. Pasquale **Larosa,** Segretario generale CGIL comprensorio di Gioia Tauro*

*Sig. Cosimo **Piscioneri,** Segretario generale CISL di Reggio Calabria*

*Dr. Giuseppe **Zito,** Segretario generale UIL di Reggio Calabria*

*Sig. Domenico **Fedele,** Segretario provinciale aggiunto UGL di Reggio Calabria*

*Sig. Antonio **Minniti,** Segretario provinciale CISAL*

Lamezia Terme:

*Sen. Ida **D'Ippolito***

*Dr. Corrado **Catenacci,** Prefetto di Catanzaro*

*Dr. Matteo **Cinque,** Questore di Catanzaro*

*T.Col. Raffaele **Fedocci,** Comandante Provinciale Arma Carabinieri Catanzaro*

*T.Col. Luigi **Melara,** Comandante Provinciale Guardia di Finanza*

*T.Col. Luigi **Marra,** Capo Sezione DIA di Catanzaro*

*Dr. Domenico **Pudia,** Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Catanzaro*

*Dr. Mariano **Lombardi,** Procuratore D.D.A.*

*Dr. Vincenzo **Calderazzo,** Procuratore aggiunto D.D.A.*

*Dr. Giulio Sandro **Garofalo,** Presidente del Tribunale di Lamezia Terme*

*Dr. Raffaele **Mazzotta,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lamezia Terme*

*Avv. Pasquale **Scaramuzzino***

*Dr. Carlo **Iabella,** Presidente del Consiglio comunale di Lamezia Terme*

*Avv, Nicola **Garagozzo**, Presidente Gruppo Alleanza nazionale nel Consiglio comunale di Lamezia Terme*

*Avv. Mario **De Grazia**, Presidente Gruppo Democratici di sinistra nel Consiglio comunale di Lamezia Terme*

***Locri*:**

*Incontro con il sindaco di Locri – Dott. Carmine **Barbaro***

*Incontro con il Presidente del Comitato dei Sindaci della Locride Prof. Giorgio **Imperitura***

*Incontro con il rappresentante dell'Associazione "Libera" di Locri Sig. Francesco **Rigitano***

Incontro con Monsignor Giancarlo Maria Bregantini Vescovo di Locri e Dr. Pietro Schirripa Presidente cooperativa "Valle del Bonamico

28, 29, 30 e 31 ottobre 2002: missione a **Torino**, **Bardonecchia** ed **Aosta** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Calvi, Dalla Chiesa, Peruzzotti, Zancan, e dei deputati Ceremigna, Diana, Lumia, Napoli e Vendola.

Audizioni:

Torino:

*Dr. Achille **Catalani,** Prefetto di Torino*

*Dr. Alessandro **Fersini,** Questore di Torino*

*Col. Nicolò **Paratore,** Comandante Provinciale Arma Carabinieri*

*Ten. Col Domenico **Pellecchia,** Comandante Provinciale Guardia di finanza*

*Col. **Riccardi,** Comandante Nucleo Reg. polizia tributaria Guardia di finanza*

*Ten. Col. Giovanni **Setragno,** vice comandante Nucleo Reg polizia tributaria Guardia di finanza*

*Dr. Vito **Cunzolo,** Dirigente Centro operativo DIA*

*Dr. Mario **Novità,** Presidente Corte d'Appello*

*Dr. Giancarlo **Caselli,** Procuratore Generale*

*Dr. Mario **Barbuto,** Presidente del Tribunale*

*Dr. Francesco **Gianfrotta,** Presidente Aggiunto Sezione GIP*

*Dr. Marcello **Maddalena,** Procuratore Distrettuale antimafia*

*Dr. Maurizio **Laudi,** Procuratore Aggiunto D.D.A.*

*Dr. Francesco **Saluzzo**, Procuratore Aggiunto D.D.A.*

*Dr. Carlo **Visconti,** Sostituto Procuratore della Repubblica D.N.A.*

*Dr. Antonio **Patrono,** Sostituto Procuratore della Repubblica D.N.A.*

*Sig. William **Casoni,** vice presidente giunta regione Piemonte*

*Sig.ra **Ferrero**, assessore ai lavori pubblici*

*Dr. Giovanni **Gamba,** vice presidente della provincia di Torino*

*Sig.ra Silvana **Accossato**, assessore al turismo, sport - coordinamento programmi olimpici*

*Ing. Mauro **Fegatelli,** dirigente dei servizi pianificazione viabilità*

*Ing. Dario **Masera**, dirigente dei servizi pianificazione viabilità*

*Arch. Franz Ivan **Rastaldo**, assessore alla viabilità*

*Sig. Sergio **Chiamparino**, sindaco di Torino*

*Sig. Gian Luigi **Bonino,** assessore Polizia municipale, contratti, appalti, economato, tributi*

*Sig. Carlo **Bongiovanni**, segretario particolare del sindaco*

*Avv. Roberto **Cota**, presidente consiglio regionale e presidente Osservatorio regionale antiusura*

*Don Luigi **Ciotti**, presidente Associazione "Libera"*

*Dr. Domenico **Arcidiacono**, direttore generale Agenzia Torino 2006*

*Dr. Valentino **Castellani**, presidente Comitato organizzatore Olimpiadi Torino 2006*

Aosta:

*Prof. Dino **Vierin,** Presidente Giunta Regionale Valle d'Aosta*

*Dr. Claudio **Proietti,** Questore di Aosta*

*T.Col. Giancarlo **Giustetto Borgnino,** Comandante Territoriale Arma Carabinieri*

*Col. Roberto **Visintin,** Comandante Regionale Guardia di Finanza.*

*Dott.ssa Maria **Del Savio Bonaudo**, Procuratore della Repubblica di Aosta*

*Dr. Massimo **Guglielminotti Gaiet,** vice sindaco di Aosta*

Bardonecchia:

*dr. Francesco **Avato**, sindato di Bardonecchia*

*sig. Salvatore **Sergi**, capogruppo di maggioranza*

*sig. Mario **Rossetti**, capogruppo di minoranza*

18, 19 e 20 novembre 2002: missione a **Cosenza** e **Cassano Ionio** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Bobbio, Curto, Gentile, Greco, Nocco, Veraldi e dei deputati Ceremigna, Diana, Lumia, Napoli e Vendola.

Audizioni: Cosenza:

*Dr. Diego **D'Amico,** Prefetto di Cosenza*

*Dr. Romolo **Panico,** Questore di Cosenza*

*Col. Domenico **Pùteo,** Comandante provinciale Arma Carabinieri (accompagnato dal Comandante della Sezione anticrimine di Catanzaro)*

*Col. Antonio **Lupia,** Comandante provinciale Guardia di finanza*

*T.Col. **Falvo**, Capo Centro DIA f.f.*

*Magg. Giovanni **De Chiara,** comandante ROS sezione anticrimine dei Carabinieri di Catanzaro*

*Dr. Antonio **Madeo,** Presidente del Tribunale di Cosenza accompagnato da:*

*D.ssa Carmela **Ruberto,** Dirigente Ufficio GIP del Tribunale di Cosenza*

*Dr. Renato **Greco,** Presidente I Sezione Misure di prevenzione del Tribunale di Cosenza*

*D.ssa Maria Antonietta **Onorati,** Presidente II Sezione Misure di prevenzione del Tribunale di Cosenza*

*Dr. Giovanni **Tartaro,** Presidente del Tribunale di Castrovillari*

*Dr. Mariano **Lombardi,** Procuratore distrettuale antimafia di Catanzaro accompagnato da:*

*Dr. Vincenzo **Calderazzo,** Procuratore aggiunto coordinatore D.D.A.*

*D.ssa Carla **Canaia,** Sostituto Procuratore D.D.A.*

*Dr. Salvatore **Curcio,** Sostituto Procuratore D.D.A.*

*Dr. Eugenio **Facciolla,** Sostituto Procuratore D.D.A.*

*Dr. Emilio **Le Donne,** Sostituto Procuratore della Repubblica D.N.A. di Catanzaro*

*Dr. Alfredo **Serafini,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza*

*Dr. Agostino **Rizzo,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Castrovillari*

*Prof. Antonio **Acri,** Presidente della Provincia di Cosenza*

*Prof.ssa Evelina **Catizzone,** Sindaco di Cosenza*

*Don Salvatore **Bartucci,** Presidente Fondazione antiusura "Don Carlo de Cardona"*

Cassano Ionio:

*Dr. Roberto **Senise,** Sindaco di Cassano Ionio*

Capigruppi consiliari:

*Sig.ra Valeria **Greco**, SDI*

*Sig. Federico **Carlucci** DS*

*Sig. Marco Valerio **Lufrano**, Misto*

*Sig. Luigi **Serra Cassano**, AN*

*Sig. Giuseppe **Graziadio**, FI*

*Sig. Francesco **Guzzo**, FT*

*Dr. Vittorio **Martucci,** Presidente Consiglio comunale*

*Don Attilio **Foscaldi,** Presidente Fondazione antiusura "S. Matteo Apostolo"*

2, 3 e 4 dicembre 2002: missione a **Salerno** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Bobbio, Florino, Gentile, Manzione, Maritati, Novi, Sodano e dei deputati Ceremigna, Cristaldi, Diana, Gambale, Lumia e Vitali.

Audizioni:

*Dr. Alfonso **Andria,** Presidente della Provincia di Salerno*

*Dr. Enrico **Laudanna,** Prefetto di Salerno*

*Dr. Luigi **Merolla,** Questore di Salerno*

*Col. Gilberto **Murgia,** Comandante provinciale Arma Carabinieri*

*Col Alfredo **Sanfelice,** Comandante provinciale Guardia di finanza*

*Ten. Col. Gabriele **Sensales,** Capo Sezione operativa DIA*

*Dr. Domenico **Nastro,** Presidente Corte di Appello*

*Dr. Vincenzo **Verderosa,** Procuratore Generale presso la Corte di Appello*

*Dr. Francesco **Vitiello,** Presidente del Tribunale di Salerno*

*Dr. Vittorio **Perillo,** Dirigente Sezione GIP del Tribunale di Salerno*

*Dr. Luigi **Apicella,** Procuratore distrettuale antimafia*

*Dr. Antonio **Centore,** Sostituto procuratore D.D.A. Salerno*

*Dr. Corrado **Lembo,** Sostituto Procuratore della Repubblica D.N.A.*

*Dr. Domenico **Romano,** Procuratore della Repubblica Tribunale di Nocera Inferiore*

*Dr. Alfredo **Greco,** Procuratore della Repubblica Tribunale di Vallo della Lucania*

*Dr. Aniello Vincenzo **Barone,** Procuratore della Repubblica Tribunale di Sala Consilina*

*Dr. Mario Pasquale **De Biase,** Sindaco di Salerno*

*Sig. Fausto **Morrone,** Segretario Provinciale CGIL*

*Sig. Pietro **Ciotti,** Segretario Provinciale CISL*

*Sig. Riccardo **Fiore,** Segretario Provinciale UIL*

*Sig. Franco **Bisogno,** Segretario Provinciale UGL*

*Sig. Raffaele **Izzo,** Segretario Provinciale CISAL*

*Ing. Roberto **Mastrangelo,** A.N.A.S. Ente Nazionale Strade, Ufficio per l'autostrada SA-RC*

13, 14, 15, 16 e 17 gennaio: missione a **Foggia** e **Bari** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Calvi, Curto, Gentile, Greco, Manzione, Maritati, Nocco, Novi e dei deputati Ceremigna, Diana, Lumia, Sinisi, Vendola e Vitali.

Audizioni: Foggia:

*Dr. Fabio **Costantini,** Prefetto*

*Dr. Domenico **Masi,** Questore*

*Col. Marco **Fornasini,** Comandante provinciale Arma Carabinieri*

*Col. Francesco Paolo **Rampolla** (accompagnato dal Magg. Giacomo **Ricchitelli**, Comandante GICO), Comandante provinciale Guardia di finanza*

*Prof. Antonio **Pellegrino,** Presidente della Provincia*

*Avv. Paolo **Agostinacchio,** Sindaco di Foggia*

*Av. Francesco Paolo **Campo,** Sindaco di Manfredonia*

*Dr. Nicola **Biscotti,** Presidente Assindustria*

*Dr. Matteo **Biancofiore,** Presidente Confcommercio*

*Dr. Corrado **Lo Curcio,** Pres.te UPAC Confartigianato*

*Sig. Antonio **Calvio,** Presidente Confesercenti*

*Dr. Onofrio **Giuliano,** Presidente Confagricoltori*

*Sig. Pietro **Salcuni,** Presidente Coldiretti*

*Sig. Michele **Colangelo,** Presidente CIA*

*Ing. Giuseppe **Cavaliere,** V. Pres. Fondazione contrasto all'usura "Buon Samaritano"*

*D.ssa Anna **Marino,** Associazione antiracket di Capitanata*

*Sig. Ottavio **Severo,** S.O.S. Impresa*

*Sig. Mimmo **Di Gioia,** Referente provinciale di "Libera"*

*Sig. Giuseppe **Marcucci,** Segretario Provinciale CGIL*

*Dr. Giulio **Colecchia,** Segretario Provinciale CISL*

*Sig. Sante **Ruggiero,** Segretario Provinciale UIL*

*Dr. Alberto **Zazza,** Segretario Provinciale UGL*

Bari:

*Dr. Tommaso **Blonda,** Prefetto*

*D. Giuseppe **Zannini Quirini,** Questore*

*Col. Aldo **Visone,** Comandante provinciale Arma Carabinieri*

*Col. Giuseppe **Alineri,** Comandante provinciale Guardia di finanza*

*Col. Francesco **Fontanarosa,** Capo centro operativo DIA (accompagnato dal comandante dei ROS di Bari, Domenico **Ruscigno**)*

*Dr. Emilio **Marzano,** Procuratore D.D.A.*

*Dr. Giovanni **Colangelo,** Procuratore aggiunto coordinatore D.D.A.*

*Dr. Antonio **Laudati,** Sostituto Procuratore D.N.A.*

*Dr. Alessandro **Galli,** Procuratore presso il Tribunale di Foggia*

*Dr. Antonio **Lavenuta,** Procuratore presso il Tribunale di Lucera*

*Dr. Nicola **Barbera,** Procuratore presso il Tribunale di Trani*

*Dr. Vincenzo Maria **Biceglia,** Procuratore presso Tribunale dei minori Bari*

*Dr. Pasquale **Drago,** procuratore aggiunto presso il Tribunale di Trani (accompagnato dai sostituti procuratori della D.D.A. di Bari dottori Alessandro Messina, Angela Tomesicchio, Elisabetta Pugliese, Michele Emiliano, Giuseppe Scelsi e Giovanni Giorgio)*

*Dr. Raffaele **Fitto,** Presidente Regione Puglia*

*Avv. Marcello **Vernòla,** Presidente della Provincia di Bari*

*Dr. Simeone **Di Cagno Abbrescia,** Sindaco*

*Dr. Tommaso **Affinita,** Presidente autorità portuale*

*Ing. Michele **Vinci,** Presidente Comitato piccole industrie e Associazione industriali*

*Sen. Giuseppe **De Gennaro,** Presidente Confcommercio*

*Dr. Vincenzo **Petruzzelli,** funzionario Confartigianato*

*Sig. Giuseppe **Garibaldi Lo Pane,** Presidente Confesercenti*

*Dr. Giuseppe **De Pascale,** direttore provinciale Confederazione nazionale Artigianato*

*Dr. Riccardo **Magni,** Vice Presidente Federcommercio*

*Dr Umberto **Bucci**, Confagricoltori*

*Dr. Alfonso **Guerra,** Coldiretti*

*Dr. Giuseppe **Maccario,** vicepresidente CIA*

*Dr. Emanuele **Sannicandro,** Pres. Comm.ne regionale studio per la legalità e la sicurezza*

*Sig. Giuseppe **Savino**., Segretario Provinciale CGIL*

*Sig. Nicola **Tatone,** Segretario Provinciale CISL*

*Sig. Vincenzo **Posa,** Segretario Provinciale UIL*

*Sig. Cosimo **Caputo,** Segretario Provinciale UGL*

*Sig. Luca **Schiavone,** Referente Provinciale "Libera"*

*Avv, Fabio **Cassano,** rappresentante Ass. prov. antiracket e antiusura di Terlizzi*

*Sig. Giuseppe **Chiefa,** Presidente "Libera associazione uniti per l'affermazione della legalità Gravina in Puglia*

*Sig. Francesco **Filannino,** Presidente "Libera associazione uniti per l'affermazione della legalità di Barletta*

*Don Alberto **D'Urso,** Presidente Fondazione "S. Nicola e Santi Medici"*

17, 18, 19, 20 e 21 febbraio 2003 — missione a **Lecce** e **Brindisi** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Curto, Gentile, Greco, Maritati, Nocco, Novi e dei deputati Ceremigna, Diana, Lazzari, Lumia, Sinisi, Vendola e Vitali.

Audizioni: — Lecce:

*Dr. Giovanni **D'Onofrio,** Prefetto di Lecce*

*Dr. Vincenzo **Caso,** Questore di Lecce (accompagnato dal capo della sezione anticrimine di Lecce Dr. Massimo Gambino)*

*Col. Sergio **Raffa,** Comandante Provinciale Arma carabinieri (accompagnato dal comandante reparto operativo della provincia di Lecce, Magg. Antonio Buccolino)*

*Col. Antonino **Maggiore,** Comandante Provinciale Guardia di finanza (accompagnato dal Comandante del G.I.C.O. Cap. Giulio Rocco Schito)*

*Dott. Leonzio **Ferretti,** vice Capo sezione operativa DIA*

*Gen. Franco **Papi,** Comandante Nucleo di frontiera marittima G.d.f. distaccato in Albania*

*Dr. Alessandro **Santoro,** Ufficio di collegamento interforze a Tirana*

*Dr. Rosario **Colonna,** Procuratore della Repubblica D.D.A. di Lecce (accompagnato dai Sostituti De Castris, Capoccia, Cataldi, D'amato)*

*Dr. Cataldo **Motta,** Procuratore aggiunto coordinatore D.D.A. di Lecce*

*Dr. Francesco **Mandoi,** Sostituto Procuratore D.N.A.*

*Dr. Aldo **Petrucci,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto*

*Dr. Luigi **Molendini,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi*

*Dr. Franco **Gustatane,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori di*

*Avv. Lorenzo **Ria,** Presidente della Provincia di Lecce*

*Prof.ssa Adriana **Poli Bortone,** Sindaco di Lecce*

*Dr. Salvatore **De Riccardis,** Presidente associazione Industriali*

*Sig. Antonio **De Salvo,** Presidente A.P.I.*

*Sig. Giuseppe **Aresta,** Presidente Confesercenti*

*Rag. Corrado **Iurlano,** vice Presidente Ascom Confcommercio*

*Dr. Salvatore **Longo,** Presidente Associazione Commercianti*

*Sig. Luigi **Solito,** Presidente della Confederazione nazionale artigianato*

*Sig. Nicola **Vantaggio,** Presidente Artigiani USPAS*

*Geom. Renzo **Valente,** Presidente Artigiani Salentini*

*Sig. Vito **Bergamo**, Presidente Associazione calimarese esercenti e Artigiani*

*Dr. Mario **De Pascalis,** Presidente Unione Provinciale Agricoltori*

*Dr. Vito **Murrone,** Presidente Confederazione Italiana Agricoltori*

*Sig. Vincenzo **Tremolizzo,** Presidente Coltivatori Diretti*

*Sig.ra Maria **Isernia Filigrana,** Presidente Associazione Vivere Insieme*

*Sig. Carlo **Miccoli,** Presidente Associazione «Antiracket Lecce»*

*Don Raffaele **Bruno,** Referente Regionale «Libera»*

*Dr. Biagio **Malorgio,** Segretario Provinciale C.G.I.L.*

*Sig. Franco **Surano,** Segretario Provinciale C.I.S.L.*

*Dr. Salvatore **Giannetto,** Segretario Provinciale U.I.L.*

*Sig. Luigi **Ratano,** Segretario Provinciale U.G.L.*

Brindisi:

*Dr. Giuseppe **Amoroso,** Prefetto di Brindisi*

*Dr. Pietro **Ieva,** Questore di Brindisi (accompagnato dal capo della squadra mobile Dr. Angelo Loconte)*

*Ten. Col. Sebastiano **Comitini,** Comandante Provinciale Arma Carabinieri di Brindisi*

*Ten. Col. F. Saverio **Manozzi,** Comandante Provinciale Guardia di finanza di Brindisi*

*Sig. Giovanni **Antonino,** Sindaco di Brindisi*

*Sig. Nicola **Frugis,** Presidente della Provincia di Brindisi*

*Dr. Luigi **Giannini,** Presidente Autorità portuale di Brindisi*

*Dr. Stefano **L'Abbate,** Presidente Associazione Industriali*

*Dr. Teodoro **Malcarne,** Presidente Confcommercio*

*Sig. Cesare **Scagliarini,** Presidente Confesercenti*

	*Sig. Antonio **Ignone,** Presidente Unione Provinciali Artigiani*
	*Sig. Cosimo **Convertino,** Presidente C.N.A.*
	*Sig. Valerio **Perrone,** Coordinatore Provinciale Associazione Antiracket*
	*Sig.ra Maria **Dialta Dentice Di Frasso,** Presidente Unione Provinciale Agricoltori*
	*Sig. Angelo **Candita,** Presidente Confederazione Italiana Agricoltori*
	*Sig. Francesco **Guglielmi,** Presidente Federazione Coldiretti*
	*Sig.ra Concetta **Somma,** Segretario Provinciale CGIL*
	*Sig. Teodoro **Di Maria,** Segretario Provinciale CISL*
	*Sig. Antonio **Licchello,** Segretario Provinciale UIL*
	*On. Fedele **Pampo,** Segretario Provinciale UGL*
17 e 18 marzo 2003	Missione a **Vibo Valentia** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Massimo Brutti, Curto, Gentile, Manzione, Veraldi e dei deputati Dova, Ceremigna, Lumia, Minniti, Napoli e Vitali.
Audizioni:	*Dr. Gianfranco **Casilli,** Prefetto di Vibo Valentia*
	*Dr. Umberto **Vecchione,** Questore di Vibo Valenzia (accompagnato dal capo della squadra mobile Dr. Rodolfo Ruperti)*
	*Ten. Col. Paolo **Cerruti,** Comandante Provinciale Arma CC. Vibo V.(accompagnato dal comandante sezione anticrimine di Catanzaro Magg. Giovanni Di Chiara)*
	*Ten. Col. Franco **Melicchio,** Comandante Provinciale G.d.f. di Vibo V. (accompagnato dal comandante G.I.C.O. Magg. Aurelio Rizzo)*
	*Ten. Col. Luigi **Marra,** Capo sezione operativa DIA Catanzaro*
	*Dr. Mariano **Lombardi,** Procuratore Capo della Repubblica D.D.A.*
	*Dr. Patrizia **Nobile,** Sost. Proc. D.D.A. competente per il circondario di Vibo Valenzia*
	*Dr. Pierpaolo **Bruni,** Sost. Proc. della Repubblica applicato alla D.D.A. di Catanzaro*

*Dr. Sandro **Dolce,** Sost. Proc. D.D.A. competente per il circondario di Crotone*

*Dr. Emilio **Ledonne,** Sostituto Procuratore D.N.A.*

*Dr. Alfredo **Laudonio,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vibo Valenzia*

*Dr. Franco **Tricoli,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Crotone*

*Sig. Gaetano Ottavio **Bruni,** Presidente della Provincia di Vibo Valenzia*

*Dr. Elio **Costa,** Sindaco di Vibo Valentia*

7, 8, 9 aprile 2003 — missione a **Venezia** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Calvi, Curto, Dalla Chiesa, Greco, Maritati, Peruzzotti e dei deputati Ceremigna, Diana, Lumia, Palma, Vendola e Vitali.

Audizioni:

*On. Giancarlo **Galan,** Presidente Regione Veneto (accompagnato dal dott. Raffaele Zanon, assessore alla sicurezza e dal dottor Adriano Rasi Caldogno, segretario generale alla programmazione)*

*Dr. Giuseppe **Leuzzi,** Prefetto di Venezia (accompagnato dalla dott.ssa Provvidenza Raimondo, vice prefetto vicario, dal dott. Antonino Wjan, capo di Gabinetto della Prefettura, dal dott. Enrico Caterino, responsabile dell'ufficio antimafia della prefettura, dal dott. Domenico Lione, funzionario del Gabinetto dela prefettura e segretario del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza)*

*Dr. Salvatore **Presenti,** Questore di Venezia (accompagnato dal capo della squadra mobile Dr. Diego Parente)*

*Col. Ilio **Ciceri,** Comandante Provinciale Arma dei Carabinieri di Venezia (accompagnato dal Comandante della sezione anticrimine di Padova Magg. Francesco D'Auria)*

*Ten. Col. Francesco **Capasso,** comandante provinciale della Guardia di finanza(accompagnato dal Comandante del G.I.C.O. di Venezia Magg. Cesare Maragoni)*

*Col. CC Angelo **Carano,** Capo centro operativo DIA di Padova*

	*Dr. Vittorio **Borraccetti,** Procuratore Capo della Repubblica D.D.A. e Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia*
	*Dr. Michele **Dalla Costa,** Procuratore Aggiunto D.D.A.*
	*Dr. Carlo **Visconti,** Sostituto Procuratore D.N.A.*
	*Dr. Gustavo **Sergio,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia*
	*Dr. Pietro **Calogero,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova*
	*Dr. Guido **Papalia,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Verona*
	*Dr. Giovanni Francesco **Cicero,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Treviso (sost. f.f.)*
	*Dr. Antonio **Fojadelli,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza*
	*Dr. Gianni **Griguolo,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Belluno (agg. f.f.)*
	*Dr. Lorenzo **Zen,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovigo*
	*Dr, Mario **Milanese,** Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bassano del Grappa*
	*Dr. Luigino **Busatto,** Presidente della Provincia di Venezia (accompagnato dall'Assessore alla sicurezza dr. Bruno Giuseppe Moretti e dal Direttore Generale della Provincia dr. Gabriele Marziano)*
	*On. Prof. Paolo **Costa,** Sindaco di Venezia (accompagnato dal Capo di Gabinetto dr. Marco Agostani)*
	*Gen. Massimo **Iadanza,** Comandante Regionale Arma dei Carabinieri (accompagnato dal Ten. Col. Marco Rocchi, Capo ufficio OAIO Regione Carabinieri Veneto)*
	*Gen. Michele **Adinolfi,** Comandante Regionale Guardia di finanza*
14 e 15 aprile 2003	missione a **Rimini** del II e VI Comitato della Commissione, con la presenza dei senatori Brutti, Calvi, Curto, Dalla Chiesa, Peruzzotti e del deputato Vitali
Audizioni:	*Dr. Umberto **Calandrella,** Prefetto di Rimini*

*Dr. Francesco **Zonno,** Questore di Rimini (accompagnato dal dirigente della squadra mobile dr. Sabato Riccio)*

*Ten. Col. Carlo **Tartaglione,** Comandante Provinciale Arma dei carabinieri di Rimini (accompagnato dal Comandante della sezione anticrimine di Bologna ten. col. Alfredo Gaballo)*

*Ten. Col. Michele **Persiani,** Comandante Provinciale Guardia di finanza di Rimini (accompagnato dal Comandante del G.I.C.O. di Bologna col. Guido Pieri)*

*Dr. Armando **Nanei,** Dirigente della squadra mobile di Bologna*

*Dr. Enrico **Di Nicola,** Procuratore della Repubblica D.D.A. di Bologna (accompagnato dalla d.ssa Morena Plazzi e dal dr. Paolo Giovagnoli)*

*Dr. Giovanni **Melillo,** Sostituto Procuratore D.N.A.*

*Dr. Franco **Battaglino,** Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale di Rimini*

*Dr. Pierfrancesco **Casula,** Presidente del Tribunale di Rimini (accompagnato dalla d.ssa Rossella Talia Presidente della Sezione penale)*

*D.ssa Lorena **Mussoni,** Coordinatore dell'Ufficio GIP*

*Dr. Ferdinando **Fabbri,** Presidente della Provincia di Rimini*

*Dr. Alberto **Ravaioli,** Sindaco di Rimini (accompagnato dal Comandante della Polizia Municipale dott. Domenico Gallo)*

*Sig. Pierpaolo **Bernardi,** Responsabile soc. aeroportuale di Rimini*

*Don Oreste **Benzi,** Associazione Papa Giovanni XXIII*

*Don Renzo **Gradara,** Responsabile Caritas*

*Dr. Adriano **Aureli,** Presidente Assindustria*

*Sig. Maurizio **Ermeti,** Presidente associazione italiana albergatori, sede di Rimini*

*Sig. Stefano **Venturini,** Presidente Ascom*

*Dr. Manlio **Maggioli,** Presidente CCIAA*

*Sig.ra Meris **Soldati,** Segretario Provinciale CGIL*

*Sig. Giuseppe **Di Fino,** Vice Segretario Provinciale CISL*

*Sig.ra Rita **Baldini,** Segretario Provinciale UIL*

23, 24 e 25 giugno 2003

missione a **Catanzaro e Crotone** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Curto, Gentile, Veraldi, e dei deputati Bova, Ceremigna, Cristaldi, Lumia, Minniti, Napoli, Taormina e Vendola.

Audizioni:

Catanzaro:

*Dr. Corrado **Catenacci,** Prefetto di Catanzaro*

*Dr. Matteo **Cinque,** Questore di Catanzaro (accompagnato dal dirigente della squadra mobile dr. Leonardo Papaleo)*

*Col. Raffaele **Fedocci,** Comandante Provinciale Arma dei Carabinieri (accompagnato dal comandante della Sezione anticrimine Magg. Giovanni Di Chiara)*

*T.Col. Luigi **Melara,** Comandante Provinciale Guardia di finanza*

*T.Col. Luigi **Marra,** Capo Sezione DIA di Catanzaro*

*Dr. Mariano **Lombardi,** Procuratore Distrettuale antimafia*

*Dr. Gerardo **Dominjianni,** Coordinatore D.D.A.*

*Dr. Emilio **Le Donne,** Procuratore della Repubblica D.N.A.*

*Dr. Sandro **Dolce,** Magistrato delegato D.D.A. per il Distretto di Crotone*

*Dr. Roberto **Giglio,** Presidente del Tribunale di sorveglianza*

*Dr. Antonio **Baudi,** Titolare Ufficio G.I.P.*

*Dr. Vincenzo **Pisano,** Presidente Commissione Regionale antimafia accompagnato da una delegazione della Commissione (accompagnato dai vice presidenti Damiano Gagliardi e Maddalena Basile e dai consiglieri segretari Franco Pacenza e Francesco Galati)*

*Dr. Michele **Traversa,** Presidente della Provincia di Catanzaro*

*Sig. Sergio **Abramo,** Sindaco di Catanzaro*

Crotone:

*Dr. Piero **Mattei,** Prefetto di Crotone*

*Dr. Aniello **Sciavicco,** Questore di Crotone (accompagnato dal capo della squadra mobile Dr. Antonino De Santis)*

T. Col. Ettore Maria ***Mastrojeni,*** *Comandante Provinciale Arma dei Carabinieri*

T. Col. Salvatore ***Paglino,*** *Comandante Provinciale Guardia di finanza*

Prof. Carmine ***Talarico,*** *Presidente della Provincia di Crotone*

Prof. Pasquale ***Senatore,*** *Sindaco di Crotone*

ALLEGATO 3

DOCUMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE

1. Documento di sintesi della discussione, svolta ai sensi dell' art. 1, comma 1, lettera *e*), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa (atto Senato 1246). (*seduta del 28 maggio 2002*)

2. Documento di sintesi della discussione, ai sensi dell'art. 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001 n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia. (*seduta del 18 luglio 2002*).

3. Modifiche alle norme per il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia. *(seduta del 27 novembre 2002)*

4. Documento riassuntivo delle indicazioni e delle osservazioni emerse nel corso del dibattito sulle problematiche concernenti la normativa sui difensori dei collaboratori di giustizia. *(seduta del 5 dicembre 2002)*

Documento di sintesi della discussione, svolta ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *e)*, della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa (atto Senato 1246).

La Commissione – a conclusione della discussione sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246), con specifico riferimento ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *e)*, della legge 19 ottobre 2001, n. 386 – sottopone all'esame dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati le osservazioni di seguito esposte, frutto degli interventi e unanimemente condivise.

* * *

Il tema degli appalti in materia di opere pubbliche rappresenta uno degli aspetti centrali della legislazione per quel che riguarda l'attività di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dell'economia. La Commissione ha chiaramente presente quale sia la situazione di pericolo, più o meno concreto, di inquinamento, da parte della criminalità organizzata, del settore delle concessioni, in appalto e subappalto nel settore dei lavori pubblici e, nello svolgere i propri lavori, è partita dalla presa d'atto, unanimemente condivisa, che parte delle modifiche che si vorrebbero introdurre nella legislazione vigente potrebbe dare luogo a conseguenze non congrue con la finalità generale della normativa che è quella di tenere la realtà degli appalti isolata rispetto alle pressioni continue e insidiose di una criminalità organizzata che certamente guarda con eccezionale attenzione alla materia. È, quindi, forte la preoccupazione della Commissione che il testo dell'atto Senato 1246, come modificato ed approvato dalla Camera, introduca un sostanziale abbassamento della soglia di controllo al fine del contrasto alla criminalità organizzata, aumentando e frammentando le possibilità di subappalto, restringendo il ruolo dell'Osservatorio delle opere pubbliche, modificando il regime delle qualificazioni e mantenendo i cantieri in una condizione di sostanziale *deficit* di tutela.

La Commissione, preliminarmente, rileva altresì la centralità del tema relativo al numero delle stazioni appaltanti la cui riduzione viene da più parti indicata (si vedano da ultimo il Procuratore nazionale antimafia dott. Vigna e le relazioni della Commissione d'inchiesta sulla mafia della XIII legislatura) come lo strumento principale per ridurre le possibilità di infiltrazione criminale.

Tali constatazioni, nascenti dalla lettura coordinata del testo normativo in relazione alla realtà quale si manifesta sul territorio nonchè alle osservazioni e valutazioni tecniche proposte da più parti, tutte variamente qualificate, conducono la Commissione alla formulazione delle seguenti valutazioni ed osservazioni che dovrebbero ispirare i lavori delle Camere.

In primo luogo, da un punto di vista generale appare indispensabile affrontare la tematica, fino ad oggi non adeguatamente compresa, del controllo e della messa in sicurezza dei cantieri ove si svolgano lavori in subappalto. È, questo, un aspetto della materia estremamente preoccupante: è proprio nella gestione dei cantieri che si realizza, di fatto, il momento di crisi del sistema, posto che la migliore delle normative, disegnata in chiave di prevenzione delle infiltrazioni nel settore dei subappalti, vede vanificati tutti i suoi effetti da un contesto cantieristico nel quale, per assenza di controlli, le organizzazioni criminali, aventi il dominio ferreo del territorio, possono recuperare in termini di presenza tutto quel che può essere stato loro sottratto nel momento della partecipazione diretta al subappalto. Infatti, quand'anche si riesca ad evitare che alla gara possa partecipare un'impresa mafiosa, l'impresa sana che abbia acquisito il subappalto si troverà a dover operare in realtà territoriali che, di fatto, la assoggetteranno alla pressione invasiva della criminalità operante sul territorio. Si intende, in particolare, far riferimento al sistema secondo il quale l'impresa subappaltatrice operante in territori ad alto indice di criminalità non è libera di attingere, sia per quel che riguarda i materiali sia per quel che concerne la manodopera, ad un mercato gestito in termini di libera concorrenza, ma deve forzatamente rivolgersi a imprese mafiose o a ditte mafiose che detteranno, operando in regime di sostanziale monopolio, prezzi e condizioni con cui ricavare il massimo del guadagno, innescando, peraltro, meccanismi di crisi economica e gestionale all'interno delle ditte appaltatrici, con gravi ricadute per la qualità delle opere e la stessa sicurezza del lavoro nei cantieri. La concreta gestione dei cantieri appare, quindi, un momento veramente qualificante nella definizione di un meccanismo generale che tenda ad intervenire non solo sul momento preventivo della partecipazione alla gara, ma anche su quello successivo della concreta gestione dell'appalto e del subappalto, operando, in tal modo, una sorta di «blindatura» dell'opera. È un dato di fatto incontrovertibile che, a tutt'oggi, gli interventi sui singoli cantieri si riducono al momento repressivo statale legato, comunque, all'incardinamento di indagini che nascono, a loro volta, o da iniziative della polizia giudiziaria o da denunce degli imprenditori, ma, sempre e comunque, da fatti specifici. Le imprese si trovano quindi, di fatto, ad operare la gestione dei cantieri in condizioni di sostanziale abbandono ed isolamento, con esposizione continua alle pressioni dell'ambiente criminale. Sarebbe, pertanto, indispensabile prevedere una struttura di monitoraggio e controllo permanente dei cantieri di appalto e subappalto dal loro sorgere fino alla loro chiusura, in modo da assicurare un controllo cautelativo, visibile e noto, non solo sulla concretezza della vita del cantiere (chi entra in cantiere e per quali ragioni, rispetto delle normative antinfortunistiche, previdenziali e contributive), ma anche sui rapporti di mercato che l'impresa gestore del cantiere venga ad intrattenere con la realtà imprenditoriale operante sul territorio. Tale attività di reale e fattiva prevenzione potrebbe essere realizzata mediante la creazione di una struttura centrale articolata sul territorio secondo lo schema dell'agenzia e, pur non rappresentando una certezza in

termini di soluzione del problema, costituirebbe un ulteriore, potente fattore di controllo e di deterrenza. La situazione è tale ed il problema è così vasto ed articolato che lo Stato non può più fare affidamento esclusivamente sulle poche denunce provenienti dagli imprenditori, che riflettono una minima percentuale rispetto alla vastità del fenomeno.

Quanto all'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, numero 3), appare necessario procedere a una verifica modificativa del testo. La norma infatti prevede, nella sua formulazione vigente, una struttura centrata sul dovere in capo alle amministrazioni aggiudicatrici di prevedere nel bando l'obbligo per il concessionario di appaltare a terzi una percentuale non inferiore al 40 per cento dei lavori. Il testo dell'articolo 7 prevede invece che a tale previsione sia sostituita, con un significativo e, si ritiene, utile e necessario, cambio di struttura normativa, la semplice facoltà, per le amministrazioni aggiudicatrici, di imporre al concessionario, in via contrattuale, di affidare a terzi una percentuale di appalti non inferiore al 30 per cento non già dei lavori bensì del valore globale dei lavori oggetto della concessione. Tale mutamento normativo, in questa sua prima parte, appare certamente corretto nella prospettiva di uscire da una sorta di ricorso obbligato a soggetti estranei al rapporto concessorio, verosimilmente concepito con fini occupazionali ma sostanzialmente pericoloso nella sua rigidità, con il riconoscimento, invece, alle amministrazioni di una discrezionalità tale da consentire un utilissimo apprezzamento delle circostanze ambientali, lavorative, economiche, nonchè riducendo in maniera significativa, in termini percentuali, le possibilità di ingresso da parte di terzi indesiderabili nella gestione della concessione. Tale disposizione si coordina con l'ulteriore facoltà per l'amministrazione aggiudicatrice, prima di procedere all'assegnazione della concessione (e quindi nella fase della gara) di invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale del valore globale dei lavori che essi intenderebbero affidare in appalto ai terzi, ben potendo, nella previsione normativa, tale percentuale, in ragione dell'inciso «ove sussista», essere anche pari a zero. Il sistema che ne emerge è, come si vede, strutturato su un riconoscimento finale e generale di assai ampia discrezionalità in capo all'amministrazione. Tale miglioramento normativo trova però una previsione non armonica in quella parte della disposizione che consente all'amministrazione aggiudicatrice di prevedere nel contratto di concessione la facoltà per il concessionario di aumentare successivamente e discrezionalmente ottenuta la concessione la percentuale dei lavori da affidare in appalto. Sul punto si rileva che una tale facoltà suonerebbe certamente eccessiva attesa la sua assoluta indeterminatezza, sia in termini quantitativi che in riferimento a requisiti e condizioni di tale aumento, con la conseguenza di innescare possibili fenomeni, incontrollabili, di inquinamento criminale. Sarebbe opportuno pertanto sopprimere l'inciso rappresentato dalle parole «pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale».

In merito all'articolo 7, comma 1, lettera *b)*, relativo alla sostituzione all'articolo 4 comma 17 della legge n. 109 del 1994 delle parole «centocinquantamila ecu» con le parole «cinquecentomila euro», si ritiene oppor-

tuno, per evidenti ragioni prudenziali, ridurre la seconda cifra a centocinquantamila euro, anche in considerazione della necessità di evitare sostanziali vanificazioni degli scopi della normativa. Allo stesso modo, e per le stesse ragioni cautelari, si ritiene opportuno suggerire di sopprimere nella disposizione in questione le parole da «Per i lavori pubblici di importo compreso» fino alla fine della lettera, che, se mantenute, finirebbero col vanificare, di fatto, la funzione dell'Osservatorio dei lavori pubblici dal cui ambito di sostanziale conoscenza verrebbe esclusa una quantità rilevante di lavori pubblici, con un deficit di conoscenza che potrebbe risultare estremamente dannoso nel quadro del contrasto alle infiltrazioni criminali in tema di lavori pubblici.

In ordine alla lettera *c)* del comma 1 dell'art. 7, si rileva che la disposizione aggiuntiva non appare accettabile nella misura in cui varrebbe a conferire alle regioni una facoltà di elevare negli appalti di loro competenza il livello dei lavori per i quali non è richiesta la qualificazione ancorchè tale facoltà sia ulteriormente limitata dal tetto massimo di duecentocinquantottomila duecentoventotto euro. Tale norma appare incongrua rispetto al sistema generale della normativa perchè finirebbe con l'essere in distonia, nel settore di competenza regionale, con le linee ispiratrici della legislazione nazionale creando una ingiustificata possibilità di pericolo nello schema generale di salvaguardia dei lavori pubblici dalle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Relativamente al numero 3 della disposizione in questione si suggerisce la soppressione della norma che prevede il nuovo testo della lettera *g)*. Tale ritorno al testo vigente si manifesta necessario al fine di evitare un indebolimento delle società di qualificazione che, avendo già pianificato la loro attività su un termine di tre anni per la durata dell'efficacia della qualificazione, verrebbero a trovarsi in gravi difficoltà operative cui ben difficilmente si potrebbe porre rimedio con la previsione, a fronte di una nuova durata della qualificazione su base quinquennale, di una verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti. Invero il nuovo testo ha tentato di farsi carico del problema introducendo la suddetta fase di verifica che, tuttavia, non sembra poter soddisfare le esigenze di salvaguardia, posto che essa non viene in nessun modo parificata, nè sotto i profili economici nè sotto i profili attuativi, alla qualificazione. Dalla disposizione in esame sembrano nascere, altresì, ulteriori possibili problemi legati alla mancata previsione testuale delle conseguenze che, ad una durata della qualificazione in cinque anni, deriverebbero dalla verifica triennale con esiti negativi.

Quanto alla disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 7, che prevede l'ampliamento dell'area del subappalto con l'innalzamento della originaria soglia del 30% a quella del 50%, si suggerisce la soppressione dello stesso in considerazione del pericolo che dalla disposizione deriverebbe alle esigenze di contrasto dell'inquinamento criminale grazie ad un indiscriminato innalzamento della soglia di valore così come prospettato.

Quanto al comma 4 se ne suggerisce la soppressione, in considerazione del fatto che la sostituzione del primo periodo del comma 12 dell'articolo 18 della legge n. 55 del 1990 implica il venir meno di una specifica definizione di subappalto agli effetti della legge n. 55 e rischia così di ingenerare confusione sul piano classificatorio, posto che finirebbe con il creare un'area di lavori non riconducibile a nessuna parte della normativa. Per altro verso, la previsione si presta alle obiezioni già sollevate relativamente al comma 3, essendo interpretabile anche nel senso di un significativo restringimento dell'area di applicabilità della normativa antimafia di cui alla citata legge n. 55, giacchè il limite di valore non sarebbe più ancorato a quello del contratto di subappalto bensì al valore dei lavori da svolgersi nel singolo cantiere aperto in subappalto, con il rischio di una strumentale apertura di più cantieri nell'ambito dello stesso rapporto di subappalto che, così, sfuggirebbe al controllo.

La Commissione, in ordine al tema della depenalizzazione degli errori verbali di gara, ritiene di manifestare il proprio dissenso in ordine a tale linea normativa in considerazione della necessità di mantenere forme sanzionatorie penali a tutela di una materia di tale rilevanza nell'ambito della strategia generale di contrasto e prevenzione delle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti, manifestando sin d'ora la propria convinzione della necessità di addivenire ad un pronto ripristino, nella materia, della sanzione penale della multa.

La Commissione, infine, considera di assoluta centralità il tema della riduzione delle stazioni appaltanti sul cui ampliamento convergono anche le unanimi preoccupazioni della magistratura inquirente, ai più alti livelli. Indubbiamente, il tema viene in evidenza in tutta la sua gravità nelle regioni del Mezzogiorno. Le condizioni in cui si trovano ad operare le imprese nelle regioni meridionali sono tali da condizionare tutte le valutazioni in tema di legislazione sugli appalti pubblici conducendo di necessità a delineare una legislazione destinata, per ovvie ragioni, a svolgere i suoi effetti su tutto il territorio nazionale. Deve, però, considerarsi che le cautele che occorre adottare non solo non modificano le fondamentali linee evolutive e di sviluppo della normativa ma, uscendo da uno stereotipo che molti danni ha fatto per il passato, permettono di fornire un utilissimo presidio normativo di salvaguardia e di prevenzione anche per l'imprenditoria del Centro e del Nord Italia, considerata la ormai consolidata tendenza espansiva della criminalità organizzata che, anche nelle sue forme imprenditoriali, ha, purtroppo, da molto tempo, travalicato le regioni di origine per estendere il suo ambito di operatività a tutto il territorio nazionale nonchè all'Europa intera. La riduzione delle stazioni appaltanti, come tutte le altre linee di intervento, probabilmente non costituirebbe la panacea per abolire l'infiltrazione mafiosa, ma costituirebbe certamente un ulteriore strumento per assicurare alle imprese sane una valida forma di controllo della legalità, anche quale condizione per la loro crescita.

La Commissione ritiene che una soluzione valida sia suggerire alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Provincie autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della loro competenza in materia di lavori pubblici,

l'istituzione e la costituzione, immediatamente operativa, di organismi regionali e provinciali cui affidare il ruolo di stazioni appaltanti, individuando nei Prefetti il vertice di tali organismi.

In questa prospettiva non verrebbe lesa la potestà di indirizzo politico ed amministrativo dei singoli enti ai fini dell'individuazione delle opere da realizzare, ma si sottrarrebbero gli amministratori ed i funzionari pubblici ai pericoli di condizionamenti criminali.

Documento di sintesi della discussione, ai sensi dell'art. 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001 n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia, accolto dalla Commissione nella seduta del 18 luglio 2002.

La disciplina del regime di massima sicurezza applicabile ai detenuti, imputati di reati di particolare gravità (art. 4-*bis* legge 26 luglio 1975 n. 354) è contenuta nell'art. 41-*bis* della legge di ordinamento penitenziario, nelle forme in cui fu introdotto, in via temporanea, dall'art. 19 del d.l. 8 giugno 1992 n. 306.

L'istituto ha sempre mantenuto tale carattere così che, nel corso di questo decennio, la sua vigenza è stata assicurata da periodici provvedimenti legislativi di proroga. Alla data del 31 dicembre 2002 è ora prevista la scadenza stabilita dell'ultimo provvedimento di proroga.

E' diffusa la consapevolezza che l'occasione dell'ultima scadenza debba essere colta dal Parlamento per un intervento riformatore profondo ed organico, che incida oltre che sulla estensione temporale, anche sul merito della disciplina del trattamento penitenziario differenziato.

Tale consapevolezza è maturata proprio in relazione all'esperienza applicativa dell'istituto in questione, esperienza realizzatasi attraverso i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria e della giurisprudenza, gli uni e gli altri orientati dalle decisioni della Corte costituzionale.

In questi anni, la Corte, intervenendo ripetutamente, ha fissato gli argini di costituzionalità entro i quali deve essere applicato l'art. 41-*bis* - introdotto invero dal legislatore in termini generici - consentendo in tal modo una più corretta funzione repressiva, nel rispetto dei principi di civiltà giuridica e di garanzia dei diritti del cittadino, come sanciti dalla Costituzione.

La necessità dell'intervento riformatore è resa ancor più evidente, ad avviso della Commissione, in relazione a fenomeni di non uniforme attuazione dell'istituto e ai non rari casi di permeabilità del regime speciale di detenzione verificati dall'azione conoscitiva fin qui svolta.

Prova di ciò è data, proprio in questi giorni, dalle manifestazioni di protesta avviate in modo sostanzialmente contestuale all'interno di ben quattro diversi e distanti penitenziari, dai detenuti sottoposti al regime regolato dall'art. 41-*bis*, proprio contro le ipotesi di conferma della normativa, e di cui ha dato notizia la stampa, in vista della sua scadenza.

Il Parlamento ora è impegnato a varare una organica riforma delle norme concernenti il trattamento penitenziario differenziato ed in particolare degli art. 4-*bis* e 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

In siffatto contesto la Commissione ha deciso di dare vita ad una verifica della congruità della normativa vigente ed alla conseguente riflessione sul contenuto della riforma, allo scopo di pervenire, in modo unitario, alla formulazione di principi e linee di riforma largamente condivisi.

Pertanto, all'esito della audizione del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della discussione generale svoltasi nelle sedute del *plenum* nei giorni 8, 9, 15, 16, 17 e 18 luglio 2002, la Commissione, in conformità alle finalità istituzionali, pone il presente documento all'attenzione dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per contribuire all'attività di riforma legislativa della materia secondo le seguenti linee, con particolare riferimento alle proposte e ai disegni di legge d'iniziativa parlamentare (atto Senato n. 1487 presentato dal Ministro della giustizia Castelli; atto Senato n. 1440 presentato da Angius e altri; atto Camera n. 2781 presentato da Fassino e altri).

1. Stabilizzazione dell'istituto

Le caratteristiche attuali del fenomeno della criminalità organizzata e mafiosa evidenziate da una serie di lunghi e gravissimi delitti, molti dei quali passati al vaglio delle attività d'inchiesta di questa Commissione e di quelle delle precedenti legislature, dimostrano, tra l'altro, un dato assai grave ed incontrovertibile, e cioè che lo stato di carcerazione ordinaria non impedisce tuttora ai capi e ai gregari delle associazioni criminali di continuare a svolgere – talvolta anche con rafforzata ferocia e capacità intimidatoria – le funzioni di comando e direzione in relazione ad attività criminali eseguite all'esterno del carcere, ad opera d'altri criminali in libertà.

L'agire mafioso dei singoli e il vincolo associativo che li avvince nella organizzazione sono invero fondati su di un modo di intendere e di vivere il patto associativo che non prevede il carattere della temporaneità del rapporto criminale.

Quasi sempre alla base di tutto ciò vi è una vera e propria definitiva scelta di vita criminale.

Il rapporto mafioso, per tali ragioni, non è destinato a sciogliersi con lo stato di detenzione. Anzi, quella della carcerazione dei capi o degli associati è prevista ed accettata nella vita dell'organizzazione, come evenienza ordinaria - e non già straordinaria - che semmai rafforza e non attenua il legame con l'associazione. I mafiosi in carcere perciò mantengono stabilmente, anche all'interno della struttura, il grado e la funzione criminale rivestite in libertà e tentano di continuare ad esercitare quei poteri dentro e fuori del carcere in collegamento con i consociati liberi.

Allo stato non esistono dati o meri segnali idonei a far ritenere che, nell'ambito delle numerose e pericolose organizzazioni criminali o in quelle di tipo mafioso, vi sia in atto un cambiamento, o una inversione di tendenza rispetto alla descritta realtà.

Da ciò discende la necessità che le previsioni del regime in questione entrino a far parte dell'ordinamento giuridico in modo stabile ed ordinario, superando così la logica emergenziale che, oltre agli inconvenienti provocati a livello esecutivo, ha ingenerato negli ambienti criminali mafiosi una crescente aspettativa di superamento dell'istituto.

Le cosche mafiose da quasi dieci anni hanno attuato differenti strategie per vedere realizzata quella insana aspettativa, sia attraverso azioni di protesta, come quella in atto anche in questi giorni, sia con attentati e stragi, come fu ai primi degli anni novanta o con l'assurda pretesa di avviare impossibili trattative con lo Stato.

E' giunto il tempo di chiudere definitivamente questo scenario privando, una volta per tutte, le organizzazioni mafiose della speranza che il regime detentivo speciale possa venire meno.

Occorre, cioè, che al persistente fenomeno mafioso e criminale corrisponda una stabile normativa a tutela della società, atta ad impedire ogni relazione, tra il detenuto pericoloso e la sua organizzazione criminale, in grado di incidere su una serie di attività criminali che non di rado partono dall'interno del carcere.

All'interno delle strutture carcerarie, nonostante le riforme degli ultimi decenni, permangono condizioni ambientali che rendono talvolta possibile il rafforzamento delle posizioni e dei ruoli di comando dei soggetti che hanno alle loro spalle organizzazioni criminali di tipo mafioso stabili ed ampiamente diffuse sul territorio.

Per contrastare tale pericolosa situazione è stato varato l'istituto del regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, i cui risultati positivi non possono essere messi in discussione, soprattutto quando la sua attuazione è avvenuta nel rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione.

E' stato sopra richiamato il pericolo di effetti «criminogeni» che il carattere temporaneo della normativa può presentare; vanno evidenziati, altresì, i possibili effetti benefici derivanti dalla stabilizzazione della previsione legislativa.

Anzitutto va segnalato che avere a disposizione in modo permanente ed ordinario una normativa di tutela, non significa dover procedere alla relativa applicazione sempre e comunque.

Le norme giuridiche in tema di trattamento penitenziario differenziato che il Parlamento si appresta a varare, evidentemente, troveranno applicazione solo se e quando sia strettamente necessario, secondo la motivata valutazione della amministrazione penitenziaria, sotto il controllo giurisdizionale.

Sarebbe davvero ben strano che proprio quando la prassi applicativa dell'istituto si è andata sempre più conformando alle indicazione della Corte costituzionale, nel momento in cui quelle indicazioni e quella prassi, rispettose delle garanzie poste a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, troveranno una più chiara definizione nel dettato della legge che il Parlamento si appresta a varare, l'istituto del regime speciale della detenzione dovesse mantenere il suo primitivo carattere di provvisorietà.

Una simile scelta sarebbe ancor più incomprensibile in costanza di una persistente criminalità di tipo mafioso che, sebbene a ridosso di una stagione in cui particolarmente forte ed incisiva è stata la risposta repressiva dello Stato, non accenna a dissolversi, ma addirittura mostra tutta la

sua virulenza e capacità di esprimersi con forme e metodi ancor più pericolosi e subdoli rispetto a quelli già sperimentati nel passato.

E' evidente che, ove segnali di calo e arretramento del fenomeno mafioso dovessero manifestarsi nei prossimi anni, nulla vieterà di modificare o abrogare le disposizioni vigenti, ove non risultasse sufficiente la non applicazione delle norme.

Ma oggi, a fronte di un pericolo immutato e, forse, più accentuato perché più subdolo, non pare razionale e logico continuare a prevedere un termine di vigenza della normativa.

La valenza politica del carattere definitivo della normativa sul trattamento detentivo previsto dall'art. 41-*bis*, sarebbe importante per tutti i cittadini, per il loro diritto alla sicurezza e alla tranquillità sociale.

Una norma di trattamento severo nei confronti dei criminali pericolosi che sia definitiva e stabile nel nostro ordinamento avrebbe infine un sicuro effetto di deterrenza verso i mafiosi, giacché, non essendo più in discussione il rinnovo delle norme sul regime detentivo speciale, non avrebbero più ragione di «agitarsi» per questo specifico motivo.

Una disciplina a termine, al contrario, potrebbe indurre taluno, come una talpa, a stare tranquillo e mettere «in sonno» i suoi collegamenti con le organizzazioni esterne, in attesa di tempi migliori.

La messa a regime dell'articolo 41-*bis* nell'ambito del nostro sistema giuridico non può certamente fare sorgere dubbi sulla conformità dell'istituto alla previsione costituzionale.

Ed infatti, gli interventi della Corte non hanno mai riguardato la natura precaria o meno della norma in questione, bensì la possibilità che ad una categoria di detenuti possa essere inibito l'esercizio di talune facoltà riconosciute a tutti gli altri detenuti.

Una disciplina penale e processuale differenziata è già prevista in riferimento ai delitti di associazione mafiosa e reati commessi con l'aggravante prevista dall'art. 7 legge n. 203/91.

Il legislatore ha stabilito un regime particolare per i delitti di criminalità organizzata: una competenza di magistrati specializzati, presso le procure sedi di distretto (D.D.A.), un Giudice delle indagini preliminari distrettuale, termini di decorrenza per il compimento delle indagini preliminari, per la durata di alcuni atti di indagine (intercettazioni), oltre che per la custodia cautelare ecc.

Nel nostro sistema pertanto è individuabile un c.d. doppio binario, sul terreno della sanzione e della procedura penale in riferimento a situazioni oggettive e personali differenti.

Pertanto non pare possano esservi ostacoli, anche sotto l'aspetto della legittimità costituzionale, per la previsione definitiva di un sistema differenziato delle modalità di esecuzione della custodia cautelare e della pena, quando ricorrano i presupposti di natura oggettiva e soggettiva previsti dalla legge.

Si tratta pertanto di regolare in modo differente due diverse situazioni: verranno sottoposti ad un regime carcerario più rigoroso coloro i quali, nonostante la limitazione della libertà subita all'interno delle strut-

ture carcerarie, mantengano in vita il rapporto con il sodalizio criminale di appartenenza.

Un regime carcerario speciale quindi, normativamente regolato quanto ai contenuti e ai limiti di applicazione, finalizzato ad impedire la persistenza di quel rapporto pericoloso per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza sociale.

2. Definizione per legge delle regole e dei contenuti dello speciale regime detentivo

In ordine ai contenuti del regime detentivo differenziato è convinzione unanime della Commissione che essi debbano essere definiti dalla legge, in modo compiuto e dettagliato.

E' stato infatti acclarato che uno dei motivi principali delle proteste e delle conseguenti difficoltà di applicare l'istituto, soprattutto nei confronti dei detenuti più pericolosi, è ascrivibile alla eterogeneità dei provvedimenti che scaturisce dalle differenti decisioni adottate dai Tribunali di sorveglianza aditi con i reclami dei detenuti.

E' pertanto necessario procedere ad una completa normazione del contenuto e dei limiti del provvedimento con cui viene adottato il regime speciale di detenzione, lasciando un ridotto limite di discrezionalità alla Amministrazione, per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto.

Appare pertanto positiva la previsione del contenuto dei provvedimenti che dovranno essere adottati dal Ministro ai sensi dell'art. 41-*bis*, indicata nei disegni di legge ora all'esame del Parlamento.

Occorre una definizione normativa, la più puntuale possibile, che utilizzi i risultati acquisiti in questo decennio di applicazione del regime speciale previsto dall'art. 41-*bis*, nel rispetto delle indicazioni impartite dalla Corte costituzionale.

Auspica, quindi, la Commissione, che il Parlamento voglia procedere alla tassativa definizione del contenuto delle singole misure restrittive, che, evidentemente, dovranno trovare applicazione concorrente e non in forma alternativa. Una siffatta disciplina è indispensabile per evitare che la misura nel suo complesso possa perdere di efficacia, e per impedire, nel contempo, applicazioni disomogenee che potrebbero alimentare aspettative di trattamenti attenuati.

Da tale premessa scaturisce comunque la impossibilità di irrogare ogni e qualsiasi restrizione delle ordinarie facoltà riconosciute al detenuto, che rivestano solo il carattere di mera afflittività, poiché le limitazioni sono esclusivamente finalizzate ad impedire che il detenuto continui a mantenere in vita i contatti con i sodalizi criminali di appartenenza.

3. L'autorità competente all'applicazione del provvedimento

L'attuale competenza del Ministro della giustizia per l'adozione del provvedimento con cui viene disposto lo speciale regime di detenzione,

ai sensi dell'art. 41-*bis* o.p., a parere della Commissione dovrebbe essere mantenuta.

L'ipotesi della competenza riservata unicamente al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non pare prospettiva condivisibile perché trattasi comunque di un organo amministrativo strettamente dipendente dal Ministro della giustizia e pertanto, una sua esclusiva competenza, in un settore così delicato, potrebbe avere unicamente l'effetto di porre fuori dal processo di accertamento di responsabilità, non meramente tecniche, proprio il massimo organo dotato di responsabilità politica.

L'attribuzione al Ministro della competenza di cui si discute, appare necessaria, inoltre, in considerazione dell'importanza del regime speciale di detenzione, ed anche sotto il profilo della sua incidenza sui diritti di libertà, giacchè esso è destinato a finalità generali di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

Siffatte caratteristiche rendono ancora più evidente la necessità dell'assunzione di responsabilità da parte del vertice dell'amministrazione della giustizia, cioè del Ministro, in ordine alle politiche applicative in materia di regime penitenziario differenziato, con la eventuale possibilità di controllo del Parlamento.

Sotto questo profilo è auspicabile che il Ministro riferisca annualmente al Parlamento in ordine all'applicazione del regime speciale di detenzione.

4. Il controllo giurisdizionale

La indispensabile garanzia giurisdizionale del controllo di legalità sull'operato della Amministrazione penitenziaria e dei provvedimenti del Ministro va rafforzata mediante la compiuta disciplina della procedura di reclamo all'autorità giudiziaria, di merito e di legittimità.

Tale garanzia, anche nell'alveo delle decisioni adottate in merito dalla Corte costituzionale, dovrà riguardare principalmente la valutazione della sussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge per l'applicazione dello speciale regime detentivo e dei contenuti specifici del provvedimento per la parte che non sia definita puntualmente dalla legge.

Sul punto è bene osservare che resta salvo - nel rispetto delle indicazioni della Corte costituzionale - il sindacato giurisdizionale dell'Autorità giudiziaria sugli insopprimibili margini di discrezionalità che all'amministrazione penitenziaria permangono pur dopo la specificazione legislativa dei contenuti del regime derogatorio.

Gli stessi disegni di legge all'esame del Parlamento infatti, nella parte in cui definiscono analiticamente i contenuti del regime detentivo speciale, non escludono l'esercizio da parte della l'Amministrazione di attività discrezionale, necessaria per garantire la individualizzazione del trattamento.

5. Legittimazione al reclamo

La Commissione ritiene auspicabile che la riforma *in itinere* conferisca anche al difensore ritualmente nominato la legittimazione ad impugnare i provvedimenti emessi in tema di trattamento penitenziario di sicurezza.

6. L'autorità giudiziaria competente

Quanto all'autorità giudiziaria competente, esaminate le differenti ipotesi contenute nei disegni di legge all'esame del Parlamento, appare più razionale ed utile ribadire la competenza del Tribunale di sorveglianza, con utili integrazioni necessarie ad assicurare una più effettiva conoscenza dei fatti da parte dell'organo chiamato a decidere su una così delicata materia.

Depone a sostegno di tale soluzione il rilievo della verificata professionalità e della specifica attrezzatura culturale di questa magistratura che, dovendo giudicare dei fatti e delle procedure adottate per la vita che si svolge all'interno della struttura carceraria, per definizione «entra dentro il carcere», ed ha quindi più adeguati strumenti per la corretta valutazione del problema.

Al contrario, non sembra facilmente praticabile l'ipotesi di una competenza differenziata, quella del *tribunale del riesame* per i detenuti indagati o imputati e quella del *tribunale di sorveglianza* per i detenuti condannati.

La soluzione varrebbe certamente ad appesantire ulteriormente il lavoro di quei tribunali, già così gravemente oberati di lavoro.

La proposta di attribuire al *tribunale del riesame*, del distretto di corte di appello nel cui ambito è posto l'istituto penitenziario di assegnazione, la competenza a decidere sul reclamo proposto dai detenuti in custodia cautelare non convince pertanto la Commissione, anche per la inopportunità di inserire nel circuito del controllo di legalità sulla esecuzione delle misure cautelari detentive differenti autorità, con la conseguenza inevitabile di dare luogo a molteplici e difformi indirizzi, anche in riferimento a situazioni analoghe.

Non si ravvisano, in ultima analisi, valide ragioni di utilità per sostenere la competenza di un giudice che spesso è lontano fisicamente e processualmente dal contesto delle investigazioni, con particolare riferimento a quelle che possano dare conto della attualità del collegamento, mentre in realtà trattasi di un tribunale disegnato e organizzato per decidere sullo *status libertatis* e non già sulle modalità di esecuzione della detenzione.

Né può ipotizzarsi che il controllo giurisdizionale sui provvedimenti che riguardano detenuti in custodia cautelare possa attribuirsi all'autorità giudiziaria procedente.

E' vero che, secondo il sistema vigente, nelle more delle indagini preliminari e del successivo dibattimento, ogni questione relativa al detenuto indagato o imputato rientra nella competenza del giudice procedente,

ma non può negarsi la specificità del giudizio relativo alla applicabilità o meno dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Ed infatti, la valutazione della legittimità del regime detentivo di massima sicurezza, implica inevitabilmente la adozione di un provvedimento che è fondato sul riconoscimento della persistenza o meno del collegamento tra il detenuto ed il gruppo criminale di appartenenza.

Un giudizio siffatto, in sostanza, finirebbe per determinare una valutazione sulla sussistenza del vincolo associativo, cioè proprio sul nucleo essenziale del fatto reato su cui il giudice di merito è chiamato ad emettere un giudizio.

Si determinerebbe, cioè, un'anticipazione del giudizio finale di colpevolezza o innocenza che, in base alle vigenti disposizioni che regolano il processo, porterebbe alla incompatibilità in relazione ad ogni successivo atto del procedimento ai sensi dell'art. 34 c.p.p.

Le argomentazioni sopra svolte valgono altresì per segnalare alle Camere l'opportunità che nella istruttoria attivata dalla Amministrazione al fine dell'applicazione del provvedimento ex art. 41-*bis* o.p. non venga richiesto il parere dell'autorità giurisdizionale procedente, come invece prevedono i disegni di legge all'esame del Parlamento, ma solo quello del pubblico ministero presso quell'autorità.

Resta dunque il tribunale di sorveglianza.

Nell'ordinamento vigente, peraltro, il comma 2-*bis* dell'art. 41-*bis* (aggiunto dall'art. 4 della legge 7 gennaio 1998 n. 11), stabilisce che la competenza a decidere sul reclamo presentato dall'«imputato», cioè da un detenuto in custodia cautelare appartiene (così come per i condannati e gli internati) proprio al tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto in cui lo stesso è assegnato.

Va peraltro segnalato che il vigente comma 2-*bis* dell'art. 41 sopra citato, non indica, tra coloro che possono accedere alla tutela giurisdizionale, la categoria degli indagati. Eppure costoro ben possono essere sottoposti al regime di massima sicurezza perché il comma 2 dello stesso art. 41-*bis* ne prevede l'applicabilità a tutti i «detenuti», dunque anche agli indagati.

Il vuoto normativo potrà essere colmato dal Parlamento in sede di riforma, includendo esplicitamente tra i soggetti legittimati al reclamo la categoria degli indagati, ovvero riferendo la previsione, genericamente, ai «detenuti», essendo pacifico che il regime detentivo differenziato, anche nella normativa a venire, sarà applicabile agli indagati.

Con riguardo ai soggetti in espiazione di pena, ovviamente, non sorgono problemi particolari nella individuazione della magistratura di sorveglianza quale giudice competente a decidere sul reclamo avverso il provvedimento di applicazione del regime detentivo differenziato.

Una identica attribuzione di competenza, ad avviso della Commissione, va ribadita anche con riguardo ai detenuti in custodia cautelare, in conformità alla normativa vigente.

La competenza del tribunale di sorveglianza anche per i detenuti in custodia cautelare va dunque confermata, eventualmente stabilendo, al fine di garantire e facilitare la conoscenza attuale dei fatti che direttamente incidono sul tema della decisione, che il tribunale di sorveglianza competente per territorio richieda al pubblico ministero, presso l'autorità giudiziaria procedente, ogni utile informazione sul detenuto in custodia cautelare.

In considerazione della natura dell'atto impugnato e dei tempi di durata dello stato di detenzione, sarà indispensabile garantire una risposta tempestiva del tribunale chiamato a pronunziarsi, onde evitare che la gran parte delle decisioni intervengano quando la situazione soggettiva del detenuto sia già mutata, in conseguenza dei tempi della fase processuale.

7. Durata, condizioni e proroga del provvedimento e disciplina dell'istituto

Una volta determinati per legge i contenuti del regime speciale e gli strumenti di garanzia del controllo giurisdizionale in ordine alla sussistenza delle condizioni di applicabilità del trattamento in questione, a parere di questa Commissione, il termine di validità del regime deve essere previsto per un arco di durata non inferiore a **due o tre anni**, per procedere, alla scadenza, alla verifica della persistenza delle condizioni di applicabilità per un analogo periodo.

L'attuale termine di validità com'è noto è previsto per un solo anno, con la previsione di proroga ogni sei mesi. Il sistema si è rivelato del tutto inadeguato, anche perché la brevità del termine della proroga non consente l'approfondita verifica della ricorrenza dei rapporti tra il detenuto e l'organizzazione criminale di riferimento.

Ovviamente **la vigenza biennale o triennale** dello speciale regime detentivo ha, per così dire, una espressa valvola di sicurezza costituita dalla possibilità di revoca, nel caso in cui dovessero emergere, in qualsiasi momento successivo alla sua irrogazione, elementi da cui sia desumibile l'interruzione del vincolo associativo ed il conseguente venire meno dei rapporti con la criminalità organizzata.

Tali elementi potranno essere forniti dallo stesso detenuto, dal suo difensore, dal pubblico ministero o dall'A.G. procedente per i detenuti non definitivi. Se detti elementi risultino direttamente alla Amministrazione penitenziaria, sarà questa, d'ufficio, a provvedere alla revoca previa richiesta di informazioni aggiornate al pubblico ministero, alla D.N.A. e alle polizie specializzate.

La necessità di dare al provvedimento applicativo dello speciale regime una congrua efficacia temporale, consegue alla più rigorosa specificazione normativa dei presupposti di applicabilità, oltreché alla compiuta disciplina del controllo giurisdizionale del provvedimento.

Non si tratta di pervenire ad uno speciale regime detentivo che consegua automaticamente a determinati titoli di reati. Se così fosse la norma-

tiva non si sottrarrebbe a censure di costituzionalità per contrasto a diversi parametri costituzionali.

La disciplina che la Commissione propugna implica un regime detentivo che interviene a seguito della valutazione della necessità che la detenzione si svolga secondo modalità che impediscano i collegamenti con realtà criminali esterne.

E ciò accade quando la pericolosità criminale del detenuto si sostanzia attraverso fatti obiettivi che attestano la capacità di collegamento con le organizzazioni criminali esterne.

Ma, una volta verificati i presupposti e dopo che la verifica sia stata controllata da un giudice in sede di merito ed eventualmente dalla Cassazione in sede di legittimità, allorquando la procedura garantita si sia svolta (auspicabilmente in tempi ragionevoli), il regime va applicato per un periodo proporzionato ai tempi necessari per l'accertamento dei presupposti e adeguato al particolarissimo tipo di realtà acclarata (quella della criminalità organizzata e mafiosa).

Tale orientamento trova conforto nella constatazione di fatto scaturente dalle investigazioni giudiziarie, dalle sentenze di condanna per mafia e dalle stesse acquisizioni di questa Commissione, che il tipo di collegamento rilevante ai fini dell'applicazione del regime *de quo*, come è stato in precedenza chiarito, non è di natura transitoria, ma, al contrario, esso è tendenzialmente stabile, se non definitivo.

La rottura del vincolo mafioso, in altri termini, com'è stato ricordato in precedenza, non è normalmente prevista nell'accordo associativo come evenienza ordinaria o possibile.

8. Allargamento del divieto di concessione dei benefici penitenziari di cui all'art. 4-*bis* ord. pen.

Appare condivisibile ed opportuno l'allargamento del divieto di concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario ai detenuti per reati commessi con finalità di terrorismo anche internazionale.

In tal modo i delitti di terrorismo vengono formalmente equiparati, quanto a pericolosità, gravità ed allarme sociale, a quelli già elencati nell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

L'occasione della riforma potrebbe essere colta dal Parlamento per assoggettare al regime disciplinato dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, altre categorie di delitti espressione di fenomeni criminali che l'esperienza degli ultimi anni ha segnalato come fattispecie di particolare pericolosità, come ad esempio il *traffico di esseri umani, la riduzione in schiavitù, il traffico di sostanze radioattive, il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite* ed altri che potranno trovare compiuta individuazione nel corso dei lavori parlamentari presso le competenti commissioni referenti.

A favore della estensione del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p. ai reati di terrorismo ed eventualmente a quelli innanzi citati, militano le medesime ragioni che sono all'origine dell'istituto, *solo in quanto*

espressioni di entità criminali stabilmente organizzate sul territorio nazionale e a livello internazionale.

In conclusione dei suoi lavori, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare auspica che il Parlamento pervenga rapidamente all'approvazione di una legge che offra un più incisivo strumento nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Modifiche alle norme per il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia

(Art. 16-*quater*, decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991, n. 82, nel testo modificato dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45)

La nuova disciplina sui collaboratori di giustizia ha introdotto una serie di disposizioni scaturite dalla esperienza dei primi sei anni di applicazione del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

Il relativo disegno di legge, presentato dal Governo nel 1997, è stato definitivamente approvato solo nel febbraio 2001, a seguito di una disamina assai approfondita delle questioni nelle competenti sedi parlamentari.

Una delle questioni di maggior rilievo fu quella relativa alle misure di contenimento delle cosiddette «dichiarazioni a rate». L'art. 16-*quater* introdusse infatti una disposizione in base alla quale le dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia dovessero essere racchiuse in un verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, da rendere al procuratore della Repubblica entro il termine di 180 giorni dalla data della manifestazione della volontà di collaborare.

Dalla inosservanza del termine discende, ai sensi del comma 6 dell'art. 16-*quater* della legge 13 febbraio 2001, la sanzione processuale della inutilizzabilità delle dichiarazioni, oltre alla inapplicabilità dei benefici penali e penitenziari previsti dagli articoli 16-*quinquies* e 16-*nonies*.

Il principio, pienamente condivisibile, potrebbe essere condizionato negativamente da collaborazioni caratterizzate dalla pluralità degli impegni processuali dei dichiaranti, che si concentrano il più delle volte nella fase iniziale della collaborazione e spesso dinanzi ad autorità giudiziarie diverse.

Ne consegue che il termine di 180 giorni diventa in taluni casi un termine puramente teorico, in realtà assai più breve e del tutto avulso dalle situazioni di oggettivo impedimento del dichiarante a sottoporsi all'interrogatorio.

Appare quindi assolutamente opportuno un correttivo per garantire effettività a quel termine, anche al fine di non disperdere dichiarazioni rese successivamente non per una maliziosa strategia del ritardo, ma per la assoluta impossibilità di corrispondere all'obbligo di rispettarlo.

Siffatte esigenze hanno trovato immediato riscontro nelle dichiarazioni del Ministro dell'interno - rese dinanzi alla Commissione nella seduta del 17 ottobre 2002 – il quale ha condiviso l'esigenza, pur limitandola ad un termine di proroga complessivamente non superiore ad altri 180 giorni in casi del tutto eccezionali.

La Commissione, a seguito di approfondito dibattito, reputa pertanto necessario formulare un indirizzo, con l'auspicio di contribuire alla soluzione della questione.

Per entrare nel merito della proposta, la prima questione verte sull'esame delle caratteristiche della collaborazione offerta e sulle modalità della sua assunzione.

In primo luogo, bisogna tenere in considerazione la pendenza di processi nei quali il collaboratore debba essere sentito od ancora la pluralità delle autorità giudiziarie interessate a raccogliere le dichiarazioni.

Ed invero, il termine di 180 giorni potrebbe consumarsi non nell'attività di redazione del verbale illustrativo dei contenuti della dichiarazione, pur nella sua esaustiva sinteticità, bensì in attività richieste da altre autorità giudiziarie in altri procedimenti pendenti nelle diverse fasi, anche in dibattimento e persino in luoghi diversi del territorio nazionale.

Analogamente deve tenersi conto di ogni altro legittimo impedimento che riguardi direttamente la persona del collaboratore, quale il caso in cui sia affetto da malattia che renda impossibile lo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Allo stesso modo deve tenersi conto della impossibilità del difensore di assistere il collaboratore nell'interrogatorio nelle ipotesi di cui all'art. 420-*ter* del codice di procedura penale.

Sotto il profilo del procedimento, sembra opportuno, alla luce delle disposizioni che inficiano la utilizzabilità delle dichiarazioni rese oltre il termine di 180 giorni, dare certezza al termine medesimo sotto il profilo del computo dei giorni «utili», affidando la decisione sulla sussistenza di una causa di proroga al giudice delle indagini preliminari presso il quale ha sede l'ufficio del procuratore della Repubblica che procede alla redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

Ad avviso della Commissione parlamentare antimafia, la richiesta dovrà essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di 180 giorni, e dovrà contenere, a pena di inammissibilità, la dettagliata esposizione dei fatti e degli elementi su cui si fonda. Ovviamente tali fatti e tali elementi dovranno riguardare le cause che giustificano la richiesta e non già i contenuti specifici delle dichiarazioni rese dal collaboratore. A corredo della richiesta dovrà essere allegata ogni utile documentazione che comprovi l'avvenuto impedimento e la sua durata.

Il giudice per le indagini preliminari sarà chiamato a disporre con decreto in ordine alla proroga del termine, in ragione strettamente commisurata all'entità dell'impedimento o della causa che giustifica la mancata assunzione nel termine assegnato di tutte le notizie di cui è a conoscenza il collaboratore.

Le eventuali ulteriori proroghe che dovessero rendersi necessarie per il perdurare o l'insorgere di un nuovo impedimento, valutate e disposte come sopra, non dovranno, in ogni caso, eccedere il termine massimo di 180 giorni.

Come si evince dalla disposizione non si tratta, in realtà, di concedere una proroga bensì di rendere effettiva la fruizione del termine originaria-

mente concesso; la statuizione di un termine ulteriore comunque non superiore a 180 giorni, poi, inibisce ogni possibilità di superamento di un termine complessivo anche qualora l'impedimento si protragga oltre tale misura o indeterminatamente.

E' evidente, infine, che la decisione contenuta nel decreto deve essere comunicata immediatamente al procuratore della Repubblica, e che il termine concesso nel decreto si pone in continuità con il termine originariamente stabilito dalla legge od eventualmente già concesso dal giudice, al fine di non sollevare dubbi interpretativi sulla utilizzabilità delle dichiarazioni rese nelle more della decisione del giudice.

Va comunque fissato un termine per il provvedimento del giudice per le indagini preliminari, che si ritiene congruo nella misura di giorni sette.

Documento riassuntivo delle indicazioni e delle osservazioni emerse nel corso del dibattito sulle problematiche concernenti la normativa sui difensori dei collaboratori di giustizia

Tra i problemi applicativi della nuova disciplina relativa ai collaboratori di giustizia ha assunto particolare rilevanza e attualità la questione concernente l'effettività del diritto di difesa.

Le nuove disposizioni sul gratuito patrocinio, introdotte dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 e, da ultimo, con il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), hanno sostanzialmente equiparato la posizione del difensore del collaboratore di giustizia a quella del difensore dell'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Da una parte, tale novità ha comportato una opportuna limitazione alla rilevantissima entità delle spese legali poste a carico del Ministero dell'Interno, dall'altra determina il rischio piuttosto serio di compressione del diritto di difesa dell'imputato collaboratore.

In effetti le disposizioni in questione mal si conciliano con lo speciale carattere fiduciario del rapporto tra il difensore e il suo assistito che collabora con la giustizia e, soprattutto, con la caratteristica principale della gran parte delle collaborazioni che vengono offerte ad autorità giudiziarie diverse, anche in sedi giudiziarie non ricomprese nel medesimo distretto di Corte d'appello.

Secondo la disciplina citata non potrebbe darsi luogo al rimborso delle spese di trasferta fuori distretto, cosicché si giunge al paradosso che i collaboratori dovrebbero avere un difensore di fiducia per ciascun distretto presso la cui autorità giudiziaria devono rendere le proprie dichiarazioni.

Allo stesso modo sembrano difficilmente compatibili con la condizione del collaboratore le procedure di liquidazione dei compensi professionali in favore dei difensori di quest'ultimo.

La sottoposizione, anche per gli aspetti economici, allo speciale programma di protezione e la domiciliazione presso il servizio centrale di protezione suggeriscono che sia il Ministro dell'Interno, per il tramite del servizio in parola, a provvedere alla liquidazione dei compensi, auspicabilmente con riferimento a indici tariffari predeterminati.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa formula l'auspicio che il Parlamento adotti le misure necessarie per la soluzione del problema con la necessaria sollecitudine, in considerazione della rilevanza della questione.