

lizzati come forza lavoro. Le aziende gestite da cinesi, infatti, mantenendo solidi rapporti con la madrepatria, rappresentano naturale sbocco occupazionale per l'immigrato, oltre che potenziale terminale di merci contraffatte o di contrabbando introdotte nel nostro Paese. Diffusa è quindi la violazione di norme tributarie ed in materia di lavoro.

La limitata applicazione, ai sodalizi stranieri, delle norme specifiche contro i fenomeni mafiosi sembra indicare non l'assenza di profili criminali di analogo spessore e pericolosità, quanto piuttosto la difficoltà nel dimostrare la sussistenza degli elementi tipici della fattispecie. Ciò per alcune diversità (mancanza di esternazione sul territorio ed operatività all'interno degli stessi gruppi etnici) oltre che per gli ostacoli dati dalla diffidenza delle vittime e dalle incomprensioni di lingua e cultura.

Difficili inoltre si presentano le indagini per evidenziare le dinamiche del riciclaggio e/o per dimostrare la provenienza di investimenti, il tutto con l'invio dei proventi di reato nei paesi di origine o con acquisto in Italia anche di immobili ed esercizi commerciali. Si rileva infine che, per il contrasto alle forme criminali straniere, diviene vieppiù necessario disporre di strumenti che agevolino il coordinamento internazionale, sia in ambito giudiziario che per quanto concerne l'attività di polizia. Strumenti di grande di grande utilità anche per affrontare la diffusione all'estero delle mafie autoctone.

Appare inoltre utile concentrare maggiormente l'attenzione sulla criminalità di matrice cinese. Ciò in relazione al fatto sopra evidenziato che essa incide in modo sempre maggiore sul regolare e corretto svolgimento delle attività economiche. Infatti le modalità operative dei criminali in tale realtà, nella maggior parte dei casi, presentano tutte le caratteristiche e le dinamiche delle mafie tradizionali (compreso un certo tipo di controllo del territorio), ma l'applicabilità della relativa normativa trova quasi sempre forti difficoltà ed inadeguatezze, per una sottovalutazione dei reati mezzo e per le peculiarità del contesto socio-culturale. In definitiva la ricostruzione investigativa della realtà sottostante pare trovare ostacoli che sarebbe opportuno ed improcrastinabile meglio comprendere e definire in modo tale da acquisire conoscenza dei profili di specificità che possono richiedere adeguamenti anche normativi.

6. LE POLITICHE PER LA LEGALITÀ E LA SICUREZZA E L'AZIONE PREVENTIVA E REPRESSIVA DELLO STATO

6.1 *L'attività delle forze dell'ordine e della magistratura nel contrasto alle mafie e nella cattura dei latitanti*

Nella lotta alla criminalità organizzata, dall'inizio della legislatura (13 aprile 2008) al 31 dicembre 2010, sono stati conseguiti risultati di notevole spessore³³³, dovuti sia all'encomiabile impegno delle Forze dell'or-

³³³ Dati statistici acquisiti da www.interno.it – I risultati conseguiti nella lotta alla mafia. Aggiornato al 31 dicembre 2010. Doc. 583.2.

dine e della Magistratura, sia ad efficaci provvedimenti e innovazioni legislative.

Tant'è che questo rinnovato impegno di tutte le componenti istituzionali, avvalendosi di leggi più severe, di nuove norme per aggredire i patrimoni ai mafiosi ed ai loro prestanome e di un maggior coordinamento tra le forze di polizia, ha prodotto in soli due anni e mezzo l'arresto di 29 dei primi 30 latitanti ricercati; un totale di 7.519 mafiosi arrestati; 30.561 beni sequestrati, di cui 1.732 aziende, per un valore complessivo di 15.110 milioni di euro; 6.029 beni confiscati, di cui 223 aziende, per un valore di 3.096 milioni di euro.

Le nuove norme che aggrediscono i beni dei mafiosi si sono rivelate particolarmente efficaci, facilitando la confisca di beni e patrimoni intestati a prestanome, indipendentemente dalla pericolosità del soggetto e dalla sua età. Le somme sequestrate alla mafia e i proventi derivanti dai beni confiscati sono confluite nel Fondo Unico per la Giustizia³³⁴, che al 31 dicembre 2010 risultava di 1.278 milioni di euro.

Nel mese di settembre del 2008, dopo un agguato di camorra che provocò una strage di immigrati africani a Castel Volturno (CE), il Governo, per dare un'immediata e tangibile risposta al crimine organizzato, inviò in Campania quattrocento uomini delle forze dell'ordine, ai quali si aggiunsero subito altri cinquecento paracadutisti della Folgore.

Questa compatta azione di contrasto, che ha preso il nome di «*Modello Caserta*», si sostanzia, come ha sostenuto in Commissione il Ministro dell'interno³³⁵, "per un massiccio ricorso a tutte le risorse disponibili, da una parte, per un capillare controllo del territorio ai fini di prevenzione, onde liberare energie per le attività investigative e di polizia giudiziaria, e, dall'altra, per definire un sistema che, senza intralciare le indagini, favorisca la cattura dei latitanti".

La prima applicazione del dispositivo d'intervento ha interessato congiuntamente le province di Napoli e di Caserta, fornendo risultati eccezionali in termini di latitanti catturati e di beni sequestrati e confiscati, e quindi sottratti alla disponibilità delle organizzazioni criminali.

Proprio per l'efficacia dimostrata dal dispositivo, sono state avviate fasi di sperimentazione dello stesso modello in altre aree del Paese: tra di esse l'area di Bari e Foggia, dove la criminalità locale ha dato segnali di rinnovata virulenza. In un contesto dove la tradizionale assenza di una struttura verticistica e la scarcerazione di elementi di spicco degli storici gruppi mafiosi della regione hanno fatto registrare il verificarsi di diversi

³³⁴ Il F.U.G. è una novità introdotta dal Governo nel 2008. Al fondo affluiscono le somme di denaro sequestrate alla mafia e i proventi derivanti dai beni confiscati. Vi rientrano anche le somme depositate presso Poste Italiane SpA, banche e altri operatori finanziari nell'ambito di procedimenti civili. Tali risorse sono immediatamente disponibili per le esigenze di giustizia e di sicurezza.

³³⁵ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 11.

omicidi e attentati e, più in generale, uno stato di fibrillazione delle organizzazioni criminali³³⁶.

Latitanti di spicco arrestati dall'inizio della legislatura
al 31 dicembre 2010

17 novembre 2010

Antonio Iovine (camorra), ricercato dal 1996 ed arrestato a Casal di Principe (CE).

23 ottobre 2010

Gerlandino Messina (cosa nostra), ricercato dal 1999 ed arrestato a Favara (AG).

26 settembre 2010

Franco Li Bergolis (sacra corona unita), ricercato dal 2009 ed arrestato a Monte Sant'Angelo (FG).

8 luglio 2010

Cesare Pagano (camorra), ricercato dal 2009 ed arrestato a Licola (NA).

25 giugno 2010

Giuseppe Falsone (cosa nostra), ricercato dal 1999 ed arrestato a Marsiglia (Francia).

26 aprile 2010

Giovanni Tegano ('ndrangheta), ricercato dal 1993 ed arrestato a Reggio Calabria.

14 aprile 2010

Nicola Panaro (camorra), ricercato dal 2003 ed arrestato a Lusciano (CE).

27 gennaio 2010

Paolo Di Mauro (camorra), ricercato dal 2002 ed arrestato a Barcellona (Spagna).

8 dicembre 2009

Raffaele Arzu (banditismo sardo), ricercato dal 2002 ed arrestato a Talana (OG).

5 dicembre 2009

Gaetano Fidanzati (cosa nostra), ricercato dal 2008 ed arrestato a Milano.

5 dicembre 2009

Giovanni Nicchi (cosa nostra), ricercato dal 2006 ed arrestato a Palermo.

15 novembre 2009

Domenico Raccuglia (cosa nostra), ricercato dal 1996 ed arrestato a Calatafimi (TP).

7 novembre 2009

Luigi Esposito (camorra), ricercato dal 2003 ed arrestato a Napoli.

1° novembre 2009

Pasquale Russo (camorra), ricercato dal 1993 ed arrestato a Sperone (AV).

31 ottobre 2009

Salvatore Russo (camorra), ricercato dal 1995 ed arrestato a Somma Vesuviana (NA).

8 ottobre 2009

Santo La Causa (cosa nostra), ricercato dal 2007 ed arrestato a Paternò (CT).

12 settembre 2009

Carmelo Barbaro ('ndrangheta), ricercato dal 2001 ed arrestato a Reggio Calabria.

³³⁶ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto Maroni, 25 novembre 2009, XVI legislatura, pag. 12.

18 agosto 2009

Paolo Rosario De Stefano ('ndrangheta), ricercato dal 2005 ed arrestato a Taormina (ME).

21 giugno 2009

Salvatore Miceli (cosa nostra), ricercato dal 2001 ed arrestato a Caracas (Venezuela).

12 giugno 2009

Antonio Pelle ('ndrangheta), ricercato dal 2000 ed arrestato a Polistena (RC).

12 maggio 2009

Michele Antonio Varano ('ndrangheta), ricercato dal 2000 ed arrestato a Gandria (Svizzera).

10 maggio 2009

Salvatore Coluccio ('ndrangheta), ricercato dal 2005 ed arrestato a Roccella Jonica (RC).

3 maggio 2009

Raffaele Diana (camorra), ricercato dal 2004 ed arrestato a Casal di Principe (CE).

12 marzo 2009

Giovanni Strangio ('ndrangheta), ricercato dal 2007 ed arrestato ad Amsterdam (Paesi Bassi).

14 gennaio 2009

Giuseppe Setola (camorra), ricercato dal 2008 ed arrestato a Mignano Monte Lungo (CE).

10 dicembre 2008

Giuseppe De Stefano ('ndrangheta), ricercato dal 2003 ed arrestato a Reggio Calabria.

28 dicembre 2008

Pietro Criaco ('ndrangheta), ricercato dal 1997 ed arrestato ad Africo (RC).

10 agosto 2008

Patrizio Bosti (camorra), ricercato dal 2005 ed arrestato a Girona (Spagna).

7 agosto 2008

Giuseppe Coluccio ('ndrangheta), ricercato dal 2005 ed arrestato a Toronto (Canada).

Per quanto attiene, invece, una panoramica generale sui dati statistici dei delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle Forze di polizia e sulla conseguente azione di contrasto è necessario attestarsi al 31 dicembre 2009³³⁷.

Nell'arco dell'anno 2009 si ricava un diffuso ridimensionamento della delittuosità, nel quale il numero dei delitti commessi sul territorio

³³⁷ Statistiche del Dipartimento della pubblica sicurezza – Delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze di polizia: Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato e altre FF.PP.. al 31 dicembre 2009. Dati Istat (periodo di riferimento: anno 2009 – diffuso il: 24 marzo 2011) Doc. 583.1.

nazionale è stato pari a 2.629.831 a fronte dei 2.709.888 del 2008, con un decremento pari al 3,0%.

Il delitto che si registra con maggiore frequenza è il furto (1.318.076 furti commessi sul territorio nazionale, il 5,3% in meno rispetto al 2008) che incide per il 50,1% sul totale dei delitti.

Si registra una decisa diminuzione degli omicidi volontari: i 586 casi dell'anno 2009 sono inferiori del 4,1% rispetto a quelli registrati nell'anno precedente. La flessione è ancora più marcata (-17,0%) per i tentati omicidi, ammontanti a 1.346, le lesioni dolose sono state 65.611 (-0,3%).

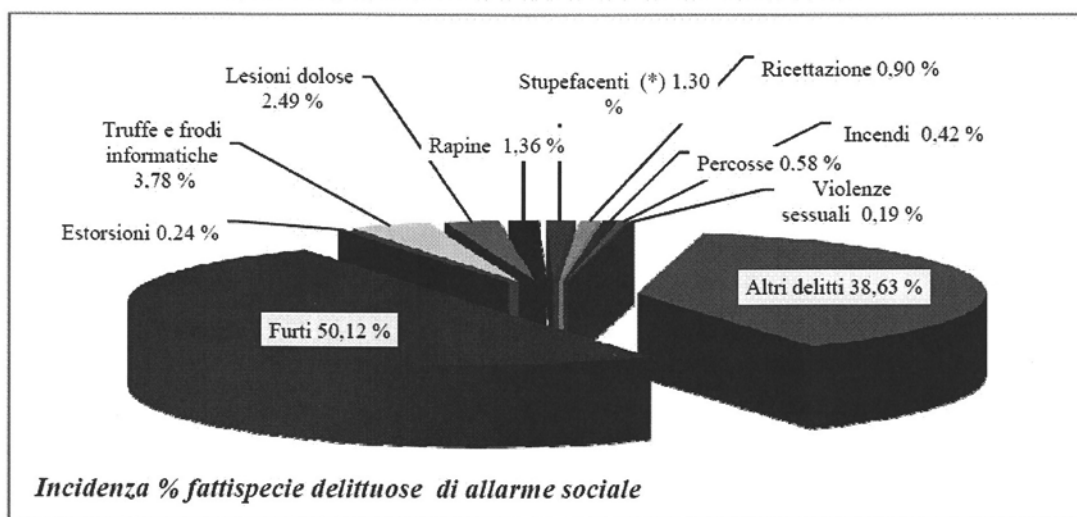
In leggero aumento, invece, le violenze sessuali (+1,4% per un totale di 4.963 casi), dato questo che è da porre in relazione anche alla maggior propensione alla denuncia di tali reati, in conseguenza di una crescente sensibilizzazione delle vittime.

I delitti in materia di sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile sono stati 1.869, con una flessione del 7,8%. Gli incendi sono stati 10.921 (-13,7%).

Molto elevata è la riduzione corrispondente al totale delle rapine, i cui 35.822 casi corrispondono ad una flessione del 21,9%.

Le estorsioni registrate sono state 6.189 (-6,9%), ma anche tale numero, al pari di quello delle violenze sessuali è solo indicativo per la possibile presenza di casi non denunciati dalle vittime. Si registrano inoltre 464 denunce per usura e 1.269 per riciclaggio. Le truffe e le frodi informatiche sono state 99.366.

DELITTI COMMESSI IN ITALIA AL 31 DICEMBRE 2009



(*) Reati commessi alla produzione, al traffico e allo spaccio di stupefacenti (anche associazioni per)

Fonte: Statistiche del Dipartimento della pubblica sicurezza

Nell'azione di contrasto operata dalle Forze di Polizia, a fronte del notevole ridimensionamento della delittuosità, viene messo in evidenza un leggero aumento segnalazioni di persone in stato di arresto (+0,6%). Il numero delle segnalazioni in libertà, in leggera flessione, porta il totale delle segnalazioni di persone denunciate/arrestate a 869.132 segnalazioni (-2,3% rispetto all'anno 2008). I minori denunciati/arrestati sono stati 30.161 (-5,2%).

Nel settore della criminalità associativa sono state individuate 872 associazioni a delinquere (+0,1%).

L'incremento di attività è più marcato nei confronti delle associazioni per delinquere di tipo mafioso scoperte nel 2009, pari a 131 (+4,8% rispetto ai valori dell'anno precedente).

AZIONE DI CONTRASTO AL CRIMINE

AZIONE DI CONTRASTO (Dati interforze)		2008	2009	Variaz. % 2008/2008	Quoziente per 100.000 abitanti	
					2008	2009
TOTALE SEGNALAZIONI RIFERITE A PERSONE IN RELAZIONE AL TIPO DI DELITTO COMMESSO	Totale persone denunciate (a)	691.819	670.040	3,15	1.152,17	1.110,43
	Totale persone arrestate (a)	197.974	199.092	0,56	329,71	329,95
	TOTALE	889.793	869.132	2,32	1.481,88	1.440,38
	<i>di cui</i>					
	Denunciate / arrestate per ass. per delinq. (a)	10.569	9.834	6,95	17,60	16,30
	Denunciate / arrestate per ass. tipo mafioso (a)	2.355	1.882	20,08	3,92	3,12

Popolazione al 31 dicembre 2008: 60.045.068 - Fonte ISTAT

Popolazione al 31 dicembre 2009: 60.340.328 - Fonte ISTAT

FONTE: (a) Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Banca Dati interforze

6.2. Programmazione delle risorse per le esigenze di sicurezza e giustizia

I dati desumibili dalle audizioni del Ministro dell'Interno alla Commissione Antimafia attestano che, con la legge finanziaria per l'anno 2009, si è provveduto allo stanziamento di 46 milioni di euro per competenze accessorie al personale; 1 milione e 900.000 euro per speciale elargizione alle famiglie delle vittime del dovere; 172 milioni di euro per l'acquisto di beni e servizi; 16 milioni e 400.000 euro per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia; 55 milioni di euro per il potenziamento delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 6 milioni e 600.000 euro per l'incentivazione e la produttività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 20 milioni e 400.000 euro per l'assistenza sanitaria agli stranieri bisognosi.

Ai finanziamenti ordinari vanno aggiunte – sempre sulla base dei dati riportati dal Ministro – ulteriori e specifiche risorse finanziarie, rivenienti dall'istituzione di un fondo di parte per le esigenze di tutela della sicurezza e del soccorso pubblico.

Ad essi vanno pure aggiunte le risorse finanziarie rivenienti dal «Fondo unico giustizia», di relativa recente istituzione³³⁸, nel quale confluiscono le somme di danaro sequestrate e i proventi dei beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali, amministrativi o per l'applicazione di misure di prevenzione, nonché le somme di cui all'art.262, comma 3 *bis*, c.p.p.³³⁹ e le altre somme e proventi stabiliti dall'art.2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n.143, come modificato dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n.181³⁴⁰.

6.3 Il P.O.N. Sicurezza in vista della seconda fase (2007/2013)

Il nuovo ciclo di programmazione comunitaria in materia di sicurezza e diffusione della legalità³⁴¹ è dichiaratamente improntato alla diffusione delle « *migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici* ».

³³⁸ Giusta art. 61, comma 23, del decreto- legge 25 giugno 2008, n.112, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133 e regolamentato dall'art.2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n.143, recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*», come modificato dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n.181.

³³⁹ L'art. 262, comma 3-*bis*, c.p.p. prevede che, trascorsi cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, le somme di denaro sequestrate, se non ne è stata disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione, reclamando di averne diritto, siano devolute allo Stato. La disposizione in esame è stata introdotta nel codice di procedura penale dall'art. 2, comma 612, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244). Si ricorda che l'art. 2, comma 614, della medesima legge stabilisce che le risorse rivenienti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi 612 e 613 sono destinate agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico nell'ambito degli uffici giudiziari.

³⁴⁰ Trattasi delle somme di danaro ovvero dei proventi, unitamente ai relativi interessi, relativi a: titoli al portatore, a quelli emessi o garantiti dallo Stato anche se non al portatore, ai valori di bollo, ai crediti pecuniari, ai conti correnti, ai conti di deposito titoli, ai libretti di deposito e ad ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di provvedimenti di sequestro nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge n. 575 del 1965, o di irrogazione di sanzioni amministrative, inclusi quelli di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 (art. 2, comma 2, lett. c) del citato decreto-legge n.143 del 2008; depositati presso Poste Italiane s.p.a., banche e altri operatori finanziari, in relazione a procedimenti civili di cognizione, esecutivi o speciali, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dalla data in cui il procedimento si è estinto o è stato comunque definito o è divenuta definitiva l'ordinanza di assegnazione, di distribuzione o di approvazione del progetto di distribuzione ovvero, in caso di opposizione, dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia (art. 2 cit., comma 2, lett. c-*bis*); di cui all'art. 117, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), come sostituito dall'art. 107 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (art. 2 cit., comma 2, c-*ter*).

³⁴¹ Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza» 2007-2013 approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C (2009) 7971 del 13 ottobre 2009, recante modifica della decisione C (2007) 3981 che adotta il Programma Operativo «Sicurezza per lo sviluppo» per l'intervento comunitario del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ai fini dell'obiettivo «Convergenza» in Italia.

La relativa progettualità risulta orientata, anzitutto, nei confronti delle pubbliche amministrazioni ed è ispirata essenzialmente alla diffusione di migliori condizioni di legalità e giustizia nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza³⁴², passando obbligatoriamente dal grado di efficienza della pubblica amministrazione.

In relazione alla più dettagliata formulazione della strategia d'intervento del PON Sicurezza 2007-2013 – che, sulla base dei dati estrapolabili dai documenti programmatici elaborati dall'Autorità di Gestione e pubblicati dal Ministero dell'Interno, risulta dotato di risorse finanziarie ammontanti a circa 1,158 miliardi di euro – va detto che essa risulta connotata da un forte orientamento verso gli obiettivi di crescita dei territori delle regioni «convergenza», con la chiara finalità di favorire la creazione di un contesto più favorevole alla vita economica (Asse 1 – Sicurezza per la libertà economica e d'impresa³⁴³), oltre alla diffusione ed al consolidamento della legalità (Asse 2 – Diffusione della legalità³⁴⁴) e all'implementazione delle attività di supporto per l'attuazione e la comunicazione del programma (Asse 3 – Assistenza tecnica³⁴⁵).

I dati finanziari più recenti evincibili dal Rapporto annuale di esecuzione 2010 del PON Sicurezza attestano che, al 31 dicembre 2010, il totale delle spese ammissibili certificate sostenute dai beneficiari del Programma ammonta a 181.044.764,39 euro, che corrispondono al 16% della dotazione finanziaria complessiva del Programma, pari a 1.158.080.874 euro.

³⁴² Le Regioni dell' Obiettivo Convergenza in Italia sono la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Puglia.

³⁴³ Gli obiettivi strategici operativi dell'Asse 1 (per il quale le dotazioni finanziarie ammontano a 573,250 milioni di euro) risultano modulati attraverso la realizzazione di operazioni dirette alla tutela dei beni essenziali allo sviluppo, con particolare riferimento a quei settori oggetto di aggressione da parte della criminalità organizzata nelle regioni di riferimento: patrimonio ambientale e paesaggistico, disponibilità di risorse idriche e di varie forme di energia, gestione dei rifiuti e dello smaltimento di sostanze pericolose, trasporto di merci, regolarità dell'esercizio della libertà di impresa dai condizionamenti criminali, presidio delle aree pubbliche urbane, extraurbane o rurali di interesse imprenditoriale.

³⁴⁴ Gli obiettivi specifici dell'asse 2 (per il quale le dotazioni finanziarie ammontano a 538,505 milioni di euro) mirano alla realizzazione di iniziative in materia di gestione di impatto migratorio, d'incentivazione dell'attività di controllo nel settore dei pubblici appalti (anche per il mezzo di infrastrutture informatiche e di una più intensa collaborazione fra le istituzioni per la prevenzione, il controllo e il contrasto dei tentativi di infiltrazione criminale); di miglioramento del sistema di protezione delle vittime del *racket* delle estorsioni e dell'usura; di recupero dei beni confiscati alla criminalità con l'attuazione di operazioni in favore di categorie deboli; di contenimento delle forme di devianza criminale (anche per il mezzo di servizi rivolti a specifici *target* di popolazione); di potenziamento della dotazione tecnologica della pubblica amministrazione al fine specifico di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali e di formazione integrata degli operatori di sicurezza.

³⁴⁵ Nello specifico delle attività previste e programmate nell'ambito dell'Asse 3, la cui dotazione finanziaria ammonta a 46,323 milioni di euro, si segnala l'attivazione di attività di studi e ricerche sulle tematiche oggetto d'intervento; la promozione di un'attività di valutazione e di raccolta delle informazioni orientata al miglioramento dell'impostazione strategica e delle modalità di attuazione divulgazione delle tematiche attinenti al Programma.

I dati effettivi di avanzamento del Programma indicano che il costo totale ammesso netto nell'annualità 2010 è pari a 125.899.267,75 euro, ovvero del 21,23% maggiore rispetto al 31 dicembre 2009, mentre gli impegni aumentano di 31.913.609,71 euro ovvero del 9% rispetto al 2009 e i pagamenti passano da 139.118.199 euro nel 2009 a 181.946.659,88 euro incrementando del 30,79%.

Alla suddetta data di riferimento, inoltre, risultano approvati 168 progetti, con un corrispondente costo ammesso a finanziamento pari a 718.855.414,07 euro ovvero al 62% del contributo totale del Programma, registrando un incremento dell'21% rispetto al costo ammesso dal Programma al 31 dicembre 2009.

La Commissione in sede di Comitato ha svolto degli approfondimenti tramite alcune audizioni³⁴⁶.

6.4 I Protocolli di legalità

I protocolli di legalità costituiscono uno strumento partecipativo di adesione volontaria, la cui sottoscrizione è assolutamente libera e comporta per i soggetti che vi aderiscono l'assunzione di impegni spontaneamente assunti, ultronei a quelli imposti da leggi e regolamenti.

Risultano concepiti e modulati per stimolare l'attenzione della società civile nelle sue varie articolazioni associative, con l'indispensabile partecipazione degli enti locali ed il loro coinvolgimento nelle attività di contrasto all'illegalità diffusa, di promozione e sostegno alla cultura della legalità ed, in particolare, di contrasto al dilagante strapotere delle associazioni criminali.

L'ambito di azione di detto strumento partecipativo si è nel tempo di molto allargato, poiché ha consentito di modulare le attività delle amministrazioni, adattandole il più possibile ai bisogni del territorio. Sono così nati i protocolli d'intesa per migliorare la sicurezza sui posti di lavoro o con il fine di ottenere un più efficiente controllo del territorio o dei centri urbani mediante la realizzazione di sistemi di videosorveglianza.

I protocolli di intesa costituiscono un dispositivo di estrema importanza nel campo della prevenzione dei fenomeni d'infiltrazione mafiosa: i soggetti pubblici e privati operanti a livello locale formalizzano un impegno ad attivare un'azione di contrasto alla criminalità organizzata, per il mezzo dell'individuazione ed attuazione di una serie di interventi, da essi stessi ritenuti prioritari, volti a creare condizioni più favorevoli per l'affermazione della legalità nei territori interessati.

Trattasi di strumenti concorrenti all'azione di contrasto di diretta derivazione statale: la loro forza, che è al contempo il loro limite, risiede nel fatto che comportano la mobilitazione di una nuova azione concertativa

³⁴⁶ X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione), audizione del Prefetto Nicola Izzo, Autorità di gestione del Programma operativo nazionale Sicurezza del Ministero dell'Interno riunione del 9 marzo 2010.

coordinata dai Prefetti e dai governi degli enti locali, in guisa tale da coinvolgere gli attori locali (imprenditori, organizzazioni sindacali, pubblici amministratori) e renderli parte di un'azione comune di contrasto alla criminalità, creando così le condizioni di rilancio economico di un dato territorio sulla base del rispetto e della diffusione della legalità.

Hanno avuto molteplici applicazioni e contenuti: da segnalare l'iniziativa adottata dalla Camera di Commercio di Napoli, d'intesa con Prefettura, Regione Campania, Provincia e Comune, che si sostanzia nell'informatizzazione di tutto il procedimento di aggiudicazione degli appalti, dal momento di emanazione del bando di gara fino al riscontro dei flussi bancari di addebito e accredito dei conti dedicati, con la predisposizione di una serie di segnalatori telematici di allarme che scattano automaticamente al presentarsi di anomalie.

La stessa Camera di Commercio ha siglato un accordo di collaborazione informatica con il Comune di Napoli per lo scambio di dati ed esperienze, finalizzato all'integrazione dei servizi telematici dei due enti pubblici. L'accordo è già operativo e riguarda l'anagrafe tributaria, l'area pratiche e l'area servizi.

Questo genere di iniziative e di altre analoghe e non meno importanti (si pensi al registro informatizzato delle imprese, tenuto dalle Camere di commercio, che consente in tempo reale di avere tutte le informazioni sulle società, dal tipo di attività ai bilanci, dalla stato economico in cui versa all'identità dei soci) si basa sull'idea sempre più condivisa, secondo la quale l'azione di contrasto alla mafia passa anche dalla condivisione e valorizzazione delle banche dati pubbliche.

Un protocollo d'intesa rivelatosi molto efficace in materia di appalti è quello che ha impegnato i sottoscrittori a sottoporsi a verifiche antimafia anche nei casi non previsti dalla normativa sulle certificazioni ed ha impegnato le stazioni appaltanti a rescindere i contratti con le imprese destinatarie di informative antimafia atipiche non liberatorie.

Da ultimo, e di particolare rilevanza, devono essere citati:

– il protocollo di intesa firmato dalla presidente Emma Marcegaglia e dal Ministro dell'Interno il 10 maggio 2010;

– il protocollo d'intesa «*Osservatorio per la ricostruzione pulita*» concluso tra la Provincia di L'Aquila, Legambiente e l'associazione antimafia «Libera»;

– il protocollo concordato con il Prefetto di Milano, da sottoporre alle imprese partecipanti alle gare per la vicenda Expo 2015, che introduce la previsione che certi appalti e subappalti siano sottoposti a clausola di gradimento prefettizia, con ulteriore previsione di estromissione dell'impresa nei cui confronti le informazioni del prefetto circa infiltrazioni criminali siano positive³⁴⁷.

³⁴⁷ Cfr. paragrafo 3.3.

6.5 Il sequestro e la confisca dei beni. La destinazione dei beni confiscati

Il settore delle misure patrimoniali riveste, nell'ambito dell'azione strategica di contrasto alla criminalità organizzata, un ruolo sempre più centrale e nevralgico, annoverando una congerie di strumenti atti a modificare in modo incisivo singole realtà economiche (e, segnatamente, le basi economiche del crimine organizzato) e, al contempo, ad innestare un circuito di cooperazione tra le diverse istituzioni e tra le stesse e la società civile, obiettivo ispiratore ormai dei più recenti interventi normativi (anche sopranazionali) in materia.

Nell'ambito di detti strumenti, la prassi applicativa ha conferito un largo e significativo riscontro al sequestro e confisca di prevenzione, disciplinati dagli artt.2-*bis* e 2-*ter* della legge n.575 del 31 maggio 1965 (la «legge fondamentale contro la mafia»³⁴⁸), ma introdotti per la prima volta nel 1982 con la legge Rognoni-La Torre³⁴⁹, i quali si atteggiano oggi come il fondamentale strumento di contrasto all'accumulazione illegale di ricchezza.

I più recenti interventi normativi confluiti nel «pacchetto sicurezza»³⁵⁰ e definiti con l'approvazione del «collegato sicurezza»³⁵¹ hanno profondamente innovato il suddetto comparto normativo, introducendo il principio di reciproca autonomia tra le misure di prevenzione personali e quelle patrimoniali, che oggi risultano pertanto applicabili disgiuntamente, le seconde a prescindere da qualsiasi proposta di applicazione di misura di prevenzione personale e pure nell'ipotesi di morte del soggetto proposto (oggi la proposta di confisca può essere avanzata *ex novo* nei confronti dei successori a titolo universale o particolare del soggetto nei cui confronti essa avrebbe potuto essere inoltrata, sia pure entro il limite di cinque anni dalla data del decesso, mentre se la morte del proposto sopraggiunge dopo l'avvio del procedimento di prevenzione patrimoniale, esso prosegue nei confronti dei suoi successori).

Si è disposto, altresì, il significativo ampliamento, sul versante dei soggetti passivi, del perimetro di operatività dell'intervento ablativo preventivo, estendendolo agli indiziati di quei reati che radicano la competenza della Direzione Distrettuale Antimafia, *ex art.51*, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ed anche agli indiziati del delitto di trasferimento fraudolento di valori, *ex art. 12-quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7

³⁴⁸ Il cui titolo, «Disposizioni contro la mafia», risulta peraltro modificato con il «pacchetto sicurezza» e sostituito con «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere», mentre analogo *restyling* ha interessato l'art.416 *bis* del c.p., che oggi contiene pure un espresso riferimento alla 'ndrangheta.

³⁴⁹ Legge n. 646 del 13 settembre 1982.

³⁵⁰ Introdotto con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*», convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

³⁵¹ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

agosto 1992, n. 356, nonché – per effetto della previsione di cui all'art.11-ter del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, abrogativa dell'art. 14 della legge 19 marzo 1990, n.55 – a tutti coloro che siano abitualmente dediti a traffici delittuosi o che vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose.

Con il recente intervento normativo³⁵², inoltre, si è significativamente innovato nello specifico settore dell'amministrazione e gestione giudiziale dei beni sequestrati, con l'istituzione dell'Albo Nazionale degli amministratori giudiziari e dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ente quest'ultimo posto sotto la vigilanza del Ministero dell'interno, con sede principale a Reggio Calabria, avente personalità giuridica di diritto pubblico e con autonomia organizzativa e contabile³⁵³.

I compiti dell'Agenzia si sostanziano nell'acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; nell'acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; nella verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; nell'accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; nella programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; nell'analisi dei dati acquisiti e delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione.

Ad essa compete, inoltre, di coadiuvare l'Autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione e nel corso dei procedimenti penali per i delitti di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia³⁵⁴ e di amministrare tali beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare; analoghe competenze le competono in ordine all'amministrazione e destinazione dei beni confiscati, compresa l'adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

Inoltre, è il caso di rilevare che la novella legislativa ha perseguito l'obiettivo di razionalizzazione della disciplina della destinazione dei beni confiscati, che oggi risulta inserita in una dimensione nazionale e potenzialmente produttiva di risultati economici di correlata rilevanza, spet-

³⁵² Cfr. decreto-legge n. 4 del 4 febbraio 2010, convertito, con modificazioni nella legge n.50 del 31 marzo 2010.

³⁵³ Con il decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, sono state previste forme di autofinanziamento dell'Agenzia Nazionale al fine di raggiungere, a partire dal 2013, la completa autonomia economica-finanziaria, attraverso l'utilizzo, a fini economici e in presenza di specifiche autorizzazioni, di immobili confiscati in via definitiva; si è prevista, inoltre, la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato, sia pure nei limiti di 2 milioni di euro per il 2011 e di 4 milioni di euro per il 2012.

³⁵⁴ Cfr. art. 51, comma 3-bis, c.p.p..

tando all'Agenzia Nazionale (e nella specie al suo Consiglio direttivo) ogni potere decisionale sulla concreta destinazione del bene.

Sotto lo specifico profilo della sorte dei beni immobili confiscati, il legislatore ha stabilito che essi vengano trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione (l'ente territoriale avrà la possibilità di amministrare direttamente il bene immobile ovvero di assegnarlo - in concessione gratuita e sulla base di un'apposita convenzione che ne disciplini la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo e le cause di risoluzione del rapporto - a comunità, enti, associazioni, comunità terapeutiche; è previsto pure il potere-dovere in capo all'Agenzia di disporre la revoca del trasferimento o la nomina di un commissario se entro un anno dal disposto trasferimento l'ente territoriale non ha provveduto alla sua destinazione).

Se non è possibile effettuare la destinazione o il trasferimento dei beni per le dette finalità di pubblico interesse, i beni medesimi sono destinati alle vendite con provvedimento dell'Agenzia, che vi procede applicando, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile in tema di espropriazione forzata immobiliare, previa adeguata pubblicità, anche per via telematica.

La vendita è effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima di mercato fatta predisporre (ed aggiornare) dall'amministratore del bene. Qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il suddetto corrispettivo, il prezzo minimo della vendita non può, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della stima.

A maggior garanzia della destinazione ultima dei beni venduti, si è previsto che la vendita possa essere effettuata soltanto in favore degli enti pubblici aventi, tra le altre finalità istituzionali, anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie; e che i beni immobili acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita.

Inoltre, al fine di prevenire ogni rischio d'infiltrazione mafiosa, si è imposto all'Agenzia di richiedere al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata, ovvero utilizzando proventi di natura illecita.

A seguito dell'audizione del prefetto Morcone, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla cri-

minalità organizzata³⁵⁵, e dalla relazione annuale dell’Agenzia³⁵⁶ (la prima a far data dalla sua istituzione), si evince che gli immobili confiscati alla criminalità organizzata risultano complessivamente pari a 9.857, di cui 235 nel 2010 e che i beni usciti dalla gestione sono pari a 403 (pari al 4,1% del totale confiscato).

Al 31 dicembre 2010, i beni immobili confiscati in via definitiva sono concentrati per meno del 75% in 3 sole regioni, la Sicilia (dove è sita poco meno della metà del totale complessivo³⁵⁷), la Campania e la Calabria (la Puglia è al quarto posto); per il resto e con la sola esclusione della Valle d’Aosta e dell’Umbria, gli immobili confiscati risultano dislocati in tutte le restanti regioni, con la distribuzione che vede il Nord all’11,37%, il Centro al 5,87% ed il Sud all’82%.

Il numero complessivo degli immobili destinati è pari a 6.510³⁵⁸, di cui 5.594 consegnati e 916 da consegnare, mentre 403 è il numero di quelli usciti dalla gestione; gli immobili attualmente in gestione all’Agenzia sono 2.944, di cui il 16,6% non presenta particolari criticità, mentre per l’8,2% e il 75,2% la criticità consiste rispettivamente nella pendenza di sequestri penali e nella sussistenza di ostacoli rilevanti alla destinazione (gravami ipotecari, comproprietà di quote indivise, azioni giudiziarie in corso).

Particolarmente significativi i dati relativi alle aziende confiscate alla criminalità organizzata – in relazione alle quali l’Agenzia Nazionale rileva e segnala una maggiore complessità nella gestione, in conseguenza del blocco delle linee di credito da parte degli istituti di credito e della significativa riduzione delle commesse – che risultano complessivamente pari a 1.377 (di cui 54 confiscate definitivamente nel 2010), e che sono in prevalenza dislocate in Sicilia (37,6%), in Campania (19,6%), in Lombardia (14,2%), in Calabria (8,2%) e nel Lazio (8,0%).

Di dette aziende, 431 (pari al 31,3% del totale confiscato) risultano uscite dalla gestione, mentre 232 (pari al 16,8% del totale confiscato) risultano da destinare, mentre il prevalente settore di attività è quello delle costruzioni (esse sono pari a 384, per il 27,89% del totale³⁵⁹) e del com-

³⁵⁵ Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VI Comitato: Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto. Audizione del dott. Mario Morcone, direttore dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – 24 febbraio 2011.

³⁵⁶ Relazione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – 2011 un anno di attività – 2010/2011. Doc. 537.1.

³⁵⁷ La città di Palermo è il comune su cui insiste il maggior numero di beni confiscati, pari a 1.870 e cioè al 18,9% del totale complessivo su base nazionale.

³⁵⁸ La prima destinazione che risulta deliberata dal Consiglio Direttivo dell’Agenzia risale al maggio del 2010 e ha avuto ad oggetto l’attribuzione dell’appartamento sito in Cinisi (Pa) della famiglia Badalamenti alla fondazione «Peppino Impastato»; altrettanto emblematica la destinazione della casa di famiglia di Bernardo Provenzano, in quel di Corleone, all’Associazione «Libera» per istituirvi la sede della «bottega dei saperi e dei sapori», spaccio dei prodotti delle terre confiscate alle mafie.

³⁵⁹ Delle 384 aziende di costruzioni, 229 sono siciliane e, di queste, 122 sono inattive.

mercio (382, per il 27,74% del totale); significativo anche il numero di aziende operanti nel settore alberghiero e della ristorazione (134, per il 9,7% del totale).

Per un aggiornamento si rinvia ai contenuti dell'audizione del Direttore dell'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, dottor Giuseppe Caruso, svolta nelle sedute del 18 e 25 gennaio 2012.

7. IL NUOVO IMPEGNO DELLA SOCIETÀ CIVILE

7.1 *I codici etici adottati da Confindustria in Sicilia e a livello nazionale*

Era il 1991 quando Confindustria decise di dotarsi di un Codice Etico, quale strumento di autoregolamentazione per garantire l'integrità dei comportamenti degli imprenditori. Nel 1992 una delibera di attuazione ne rafforzò le previsioni, sancendo la decadenza dalle cariche per coloro che fossero stati dichiarati responsabili di reati particolarmente gravi, tra cui quelli legati ad attività malavitose.

Ma la svolta, di grande valore etico e civile, è giunta solo nel 2007 quando su iniziativa di Ivan Lo Bello, presidente di Confindustria Sicilia, è stata assunta la decisione di espellere dall'associazione gli imprenditori che pagano il pizzo e non presentano denuncia all'autorità giudiziaria³⁶⁰.

Per la prima volta l'associazione degli industriali, dopo anni di silente prudenza o connivenze più o meno tacite, assume una forte azione sul fronte dell'antimafia.

A segnare la prima tappa del nuovo percorso era stata in realtà qualche anno prima Confindustria Caltanissetta, che nel 2005 modificò lo statuto, improntando la propria azione alla lotta alla mafia e al rispetto delle regole a tutela dei lavoratori. I sindacati della provincia di Caltanissetta sposarono lo stesso obiettivo di Confindustria e scesero in campo anche le grandi imprese. «A Caltanissetta si è creato un modello vincente – ha dichiarato Antonello Montante in sede di audizione in Commissione – composto da parte della società civile sana, da Confindustria, da altre associazioni datoriali, dalle scuole, dalla magistratura e dalle Forze dell'ordine»³⁶¹. Tale modello è stato in seguito esportato nelle altre province siciliane.

Per troppi anni gli industriali, gli imprenditori, i commercianti avevano taciuto, chi per paura, chi per convenienza. Libero Grassi nel 1991

³⁶⁰ Confindustria Sicilia ha assunto una specifica delibera ad integrazione del Codice etico per impegnare gli associati a denunciare direttamente o con l'assistenza del sistema ogni episodio di attività direttamente o indirettamente illegale, prevedendo l'applicazione di sanzioni in caso di violazione di tale condotta.

³⁶¹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del dottor Antonello Montante, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 38.

pagò con la vita il suo «no» al pizzo e la decisione di denunciare gli estoritori. Erano anni diversi, quelli. Libero Grassi restò solo, isolato anche dalla stessa associazione di cui faceva parte.

In sede di audizione dinanzi a questa Commissione Ivan Lo Bello, nello spiegare le ragioni della svolta del 2007, ha affermato: «Il cuore della nostra iniziativa sta proprio nell'aver ricostruito un rapporto di fiducia reciproca tra istituzioni e società»³⁶².

Alcune situazioni di contesto avevano favorito la necessità di giungere ad un meccanismo di "innovazione sociale". A fronte di un'efficace azione di contrasto alle mafie, persisteva in pezzi importanti della società siciliana l'idea che la mafia fosse una sorta di destino storico, una realtà con cui si era costretti a convivere. "Ci siamo resi conto, allora, che all'attività repressiva molto forte svolta da magistratura e Forze dell'ordine, bisognava aggiungere un'azione mirata alla società e, nel nostro caso, al nostro mondo imprenditoriale, anch'esso percorso da questa tentazione di indifferenza o di sostanziale tolleranza rispetto ad alcuni fenomeni"³⁶³.

Il pizzo, nelle sue varie forme è un elemento «fortemente distorsivo del mercato» che va a confliggere con i valori fondativi della stessa Associazione. «Abbiamo così deciso – ha proseguito Lo Bello – di affiancare alle sanzioni giudiziarie una sanzione sociale [...]. Pertanto, attraverso attraverso il nostro codice etico, abbiamo sanzionato i comportamenti che mettono in discussione i valori fondamentali della nostra associazione, fra tutti la libertà economica, la capacità di autodeterminarsi sul mercato e di competere secondo regole certe»³⁶⁴.

È stata quindi introdotta la sanzione dell'espulsione dall'Associazione che «ha dimostrato di funzionare tanto e quanto le sanzioni giudiziarie, nel senso che l'allontanamento da una realtà nella quale si condividono esperienze di vita e professionali con gli altri colleghi rappresenta per l'imprenditore un elemento di fortissima sconvenienza»³⁶⁵.

Il nuovo percorso di Confindustria ha incontrato alcune resistenze interne all'Associazione, oltre a forti opposizioni esterne, con intimidazioni anche violente, da parte della criminalità organizzata. Note sono le critiche alle scelte dei vertici di Confindustria da parte di imprenditori che si sentivano "vittime" due volte: della mafia e della loro stessa Associazione.

A novembre del 2007 è stato quindi varato il nuovo Codice etico di Confindustria Sicilia con chiare disposizioni contro la mafia.

³⁶² Cfr. audizione innanzi alla Commissione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, 16 marzo 2010, pag. 14.

³⁶³ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 15.

³⁶⁴ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 15.

³⁶⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, XVI Legislatura, 16 marzo 2010, pag. 15-16.