

---

XIII LEGISLATURA

---

Doc. **XXIII**  
N. **57**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(istituita con legge 1° ottobre 1996, n. 509)*

(composta dai deputati: *Lumia*, Presidente, *Vendola*, *Mancuso*, Vice Presidenti; *Acierno*, *Albanese*, *Borghesio*, *Bova*, *Brunetti*, *Carrara*, *Crucianelli*, *Fumagalli*, *Gatto*, *Iacobellis*, *Lamacchia*, *Maiolo*, *Mantovano*, *Martusciello*, *Miccichè*, *Molinari*, *Napoli*, *Neri*, *Rizzi*, *Scozzari*, *Veltri* e *Veneto* e dai senatori: *Diana Lorenzo*, *Curto*, Segretari; *Calvi*, *Centaro*, *Cirami*, *De Zulueta*, *D'Onofrio*, *Erroi*, *Figurelli*, *Florino*, *Greco*, *Lombardi Satriani*, *Marini*, *Mungari*, *Nieddu*, *Novi*, *Papini*, *Pardini*, *Peruzzotti*, *Pettinato*, *Rigo*, *Russo Spena*, *Veraldi*, *Viserta Costantini*, *Wilde*)

**RELAZIONE CONCLUSIVA**

(Relatore: **Onorevole Giuseppe LUMIA**)

*approvata dalla Commissione in data 6 marzo 2001*

---

*Comunicata alle Presidenze il 7 marzo 2001  
ai sensi dell'articolo 1, legge 1° ottobre 1996, n. 509*

---



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica  
Commissione Parlamentare d'Indagine  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali similari*

*Il Presidente*

Roma, 7 marzo 2001

Prot. n. 431 /SG-CIV

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la "Relazione conclusiva" che la Commissione parlamentare Antimafia ha approvato nella seduta del 6 marzo 2001.

Con i migliori saluti,

Giuseppe Lumia

-----  
On. Prof. Luciano VIOLANTE  
Presidente della  
CAMERA DEI DEPUTATI



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica  
Commissione Parlamentare d'Inchiesta  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali similari*

*Il Presidente*

Roma, - 7 MAR. 2001

Prot.n. 430 SG-CIV

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la "Relazione conclusiva" che la Commissione parlamentare Antimafia ha approvato nella seduta del 6 marzo 2001.

Con i migliori saluti,

Giuseppe Lumia

-----  
Sen. Avv. Nicola MANCINO  
Presidente del  
SENATO DELLA REPUBBLICA

PAGINA BIANCA

**INDICE**

<i>PREMESSA</i> .....	<i>Pag.</i>	9
<b>PARTE PRIMA – L’ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D’INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI NELLA XIII LEGISLATURA</b> .....	»	11
1. Dati e notizie di carattere generale .....	»	11
2. I contenuti delle Relazioni approvate dalla Commissione ..	»	17
3. Ulteriore attività dei Comitati di lavoro .....	»	27
4. L’attività dello “Sportello” per la scuola e il volontariato ..	»	30
<b>PARTE SECONDA – STATO DELLA LOTTA ALLA MAFIA OGGI</b> .....	»	38
1. Dalla mafia delle stragi alla mafia sommersa .....	»	38
2. I risultati conseguiti contro la mafia delle stragi e i limiti dell’azione contro la mafia sommersa .....	»	39
3. Nuovi percorsi della mafia e metodologie di contrasto .....	»	45
<b>PARTE TERZA – MAFIA ED ECONOMIA</b> .....	»	50
1. Mafia ed economia .....	»	50
2. Dispositivo preventivo e dispositivo penale nel contrasto all’inquinamento mafioso dell’economia .....	»	51
3. Il tema dell’effettività delle misure di contrasto .....	»	52
3.a Superare la disapplicazione della legge n. 310 del 1993 (c.d. Legge Mancino) .....	»	53

3.b Il ruolo affidato dalla normativa vigente ai Prefetti nella prevenzione delle infiltrazioni in appalti e attività economiche .....	Pag.	58
3.c Prevenzione antimafia e grandi opere pubbliche: « una politica speciale di intervento » .....	»	60
3.d I Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e i Comitati provinciali della pubblica amministrazione .....	»	61
4. Credito e mafia .....	»	62
5. Bilanci e prospettive dell'azione in materia di misure di prevenzione patrimoniale .....	»	63
6. Il “comparto estero” di Cosa nostra e la finanziarizzazione dell'economia mafiosa .....	»	66
7. Verso un'agenzia nazionale antiriciclaggio .....	»	68
PARTE QUARTA – CAPITOLO PRIMO: LA CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE: LE NUOVE MAFIE .....	»	71
1. La criminalità transnazionale: le nuove mafie .....	»	71
2. Immigrazione e criminalità .....	»	73
3. Il traffico di esseri umani .....	»	74
4. Il contrasto internazionale: l'ONU, l'Unione europea e l'impegno italiano per una legalità organizzata sovranazionale .	»	78
CAPITOLO SECONDO: LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DEGLI STRANIERI IN ITALIA .....	»	81
1. La mafia albanese: premessa .....	»	81
1.a La struttura delle mafie albanesi .....	»	82
1.b Le attività .....	»	83
1.c La diffusione in Italia della criminalità albanese .....	»	85
1.d Cooperazione con l'Albania .....	»	86
1.e La missione in Albania del Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale della Commissione parlamentare antimafia .....	»	86
2. La mafia cinese .....	»	92
3. La mafia russa .....	»	95

4. Gli altri gruppi criminali: i colombiani, i rumeni e i turchi; la criminalità del Nord Africa e quella nigeriana .....	Pag.	97
PARTE QUINTA – MAFIA E “DOPPIO BINARIO” AMMINISTRATIVO E LEGISLATIVO .....	»	100
1. Le norme di diritto sostanziale che regolano il fenomeno mafioso. La necessità del riconoscimento del cosiddetto doppio binario .....	»	100
2. Il sistema del doppio binario amministrativo. Il regime differenziato dell’articolo 41- <i>bis</i> della legge 26 luglio 1975, n. 354 .....	»	102
3. Il sistema del doppio binario amministrativo. Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia .....	»	107
CONCLUSIONI .....	»	111
ALLEGATO .....	»	115

PAGINA BIANCA



## PREMESSA

*La Relazione conclusiva dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari si apre con una descrizione analitica dell'attività che la Commissione stessa ha svolto nel corso della XIII legislatura, nell'ambito delle diverse strutture interne in cui essa si articola: sede plenaria, Ufficio di Presidenza e singoli Comitati, nonché attraverso le numerose missioni che la stessa Commissione ha compiuto.*

*Le proposte avanzate dalla Commissione e illustrate nella parti successive della Relazione si concentrano, in sede di analisi, sui profili di discontinuità del fenomeno mafioso, con riferimento sia alle caratteristiche strutturali delle organizzazioni criminali sia alle esigenze di contrasto da parte della magistratura e delle forze di polizia.*

*È innegabile che si sono ottenuti risultati importanti sul piano delle conoscenze del fenomeno mafioso e della cattura di molti esponenti dei vertici delle varie organizzazioni mafiose; con la stessa chiarezza bisogna affermare che il fenomeno mafioso mantiene altissimi livelli di pericolosità per la nostra convivenza civile e per la struttura economica e democratica del nostro Paese, e, oggi, dell'intero contesto internazionale.*

*Le organizzazioni criminali sono, infatti, sempre più in grado di mutare velocemente ed efficacemente le proprie caratteristiche organizzative e di strategia operativa; tutto ciò nasce dal loro tentativo di sfruttare al massimo grado le opportunità offerte dalla evoluzione degli scambi commerciali e finanziari e dalla maturazione di nuovi mercati dove sperimentare nuovi interessi illeciti, ampie possibilità di reperimento di "mano d'opera", nonché nuove alleanze, o comunque nuovi rapporti, con formazioni criminali emergenti anche di origine straniera.*

*Tale mutamento di caratteristiche organizzative e di strategia operativa è motivato, inoltre, dall'esigenza di dover rispondere in maniera repentina e mirata alle iniziative e all'attività di contrasto che le Istituzioni, a tutti i livelli, hanno posto in essere negli anni passati. Anche da questo versante, le organizzazioni mafiose dimostrano tutta la propria pericolosità ed efficienza criminale, tentando di passare da una strategia incentrata sullo scontro frontale con lo Stato ad un'altra strategia che privilegia maggiormente, all'opposto, un metodo di convivenza con le strutture legali della società, magari anche attraverso una gestione più "politica" che militare degli interessi contrapposti.*

*Uno degli aspetti di più attuale e innovativa pericolosità delle organizzazioni criminali su cui la Commissione ha ritenuto di doversi soffermare in sede di Relazione conclusiva è quello rappresentato dal pericolo derivante dall'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia; l'enorme quantità di ricchezza accumulata attraverso le attività illecite e le opportunità offerte dalle nuove tecnologie pongono le premesse per una intensa attività di riciclaggio in grado di inquinare*

vasti settori dell'economia legale e di attrarli così nel circuito criminale a cui originariamente erano estranei. Le attività di estorsione, alle quali si dedicano pressoché tutte le organizzazioni criminali, nonché quelle di usura, cui sono dedite solo alcune organizzazioni criminali e solo in alcune aree, sono poi in grado di falsare in vaste zone del Paese il dispiegarsi delle regole del libero mercato dei beni, dei servizi e del lavoro, incidendo in modo distorsivo sui costi di tutti e tre i fattori, nonché sulla qualità dei beni e dei servizi.

Il lavoro svolto dalla Commissione durante la XIII legislatura ha, inoltre, evidenziato la pericolosità dell'affermarsi in Italia delle cosiddette "nuove mafie" provenienti soprattutto dall'Est europeo e dal continente asiatico. Tali organizzazioni criminali appaiono, infatti, già prepotentemente inserite in diversi settori delle attività criminali tradizionali e si dimostrano soprattutto capaci di differenziare i propri interessi attraverso lo sviluppo di ulteriori attività illecite quali la tratta degli esseri umani. Proprio la pericolosità di tali organizzazioni criminali e la convinzione che l'attuale fase di accumulazione di ricchezza da parte di queste ultime sarà seguita da un'attività di "reinvestimento" dei profitti illeciti e quindi dal loro ingresso nel circuito finanziario e commerciale, ha dato motivo alla Commissione di presentare, anche in tale ambito, proposte normative e amministrative che mirano a dotare la magistratura e le forze dell'ordine di strumenti di contrasto simili a quelli già utilizzati per la lotta alle mafie tradizionali.

È, peraltro, opinione della Commissione che l'azione di contrasto nei confronti della criminalità straniera non debba significare l'identificazione tra fenomeno criminale e immigrazione.

Tale quadro dei fenomeni criminali e la conoscenza della loro capacità di mutare caratteristiche, mantenendo sempre costante il livello di pericolosità, permette alla Commissione di avanzare, infine, con convinzione, una proposta complessiva di lotta alla criminalità nella quale, al momento repressivo-giudiziario (formalizzazione di un sistema di "doppio binario" normativo ed amministrativo per la lotta alla criminalità organizzata, rafforzamento degli apparati investigativi) e repressivo-finanziario (aggressione ai patrimoni mafiosi) si affianchi il momento preventivo della formazione sociale alla legalità.

Il lavoro svolto dalla Commissione è, infine, anche il risultato di un intenso e proficuo rapporto con i rappresentanti della magistratura, in particolare delle Direzioni distrettuali antimafia, delle Prefetture, della Polizia, dei Carabinieri, della Guardia di finanza, della Direzione investigativa antimafia e della Polizia penitenziaria, nonché del mondo del volontariato, della scuola, dell'associazione "Libera", delle realtà anti-racket e antiusura e del movimento sindacale e imprenditoriale. A tutti va un sincero ringraziamento per il fondamentale ausilio prestato all'attività della Commissione. Un particolare ringraziamento, in considerazione della peculiarità del lavoro degli uffici da lui diretti, va al dottor Piero Luigi Vigna, Procuratore nazionale antimafia.

A tutti i componenti della Commissione e, in particolare, al senatore Ottaviano Del Turco, che l'ha presieduta fino al mese di aprile del 2000, va un sincero ringraziamento per lo spirito istituzionale con il quale hanno interpretato il proprio ruolo e quello della Commissione.

## PARTE PRIMA

### L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI NELLA XIII LEGISLATURA

#### 1. *Dati e notizie di carattere generale.*

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari è stata istituita con la legge 1° ottobre 1996, n.509 ed ha tenuto la sua prima seduta il 4 dicembre 1996, eleggendo quale suo Presidente il senatore Ottaviano Del Turco. A seguito della sua nomina a ministro delle Finanze in data 25 aprile 2000, questi ha rassegnato le dimissioni dalla carica di Presidente della Commissione, che, nella seduta del 31 maggio 2000, ha eletto, in sua sostituzione l'onorevole Giuseppe Lumia.

Giunti al termine della legislatura, la relazione conclusiva, prevista dall'articolo 1, comma 1, lett. d), della legge istitutiva si prefigge lo scopo, da un lato, di portare all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica quanto è stato sino ad oggi fatto dalla Commissione, e, dall'altro, di fornire un quadro generale di riferimento da consegnare alle Autorità preposte a combattere il fenomeno criminale.

In generale, in questi cinque anni di attività, la Commissione ha presentato al Parlamento 17 relazioni (1) (la cui elaborazione nel tempo è evidenziata nella successiva tabella) nelle quali il fenomeno

---

(1) *Relazione sulla funzionalità degli uffici giudiziari*, approvata l'8 aprile 1997 (relatore l'on. Scozzari – doc. XXIII, n. 1);

*Relazione sullo stato degli organici delle forze di polizia*, approvata il 30 luglio 1997 (relatore il sen. De Santis – doc. XXIII, n. 3);

*Relazione sulle risultanze dell'indagine concernente l'attività di repressione della criminalità organizzata nella provincia di Messina*, approvata il 28 aprile 1998 (relatore il sen. Del Turco – doc. XXIII, n. 7);

*Relazione annuale*, approvata il 23 giugno 1998 (relatore il sen. Del Turco – doc. XXIII, n. 10);

*Relazione sui testimoni di giustizia*, approvata il 30 giugno 1998 (relatore l'on. Mantovano – doc. XXIII, n. 11);

*Relazione sui sequestri di persona a scopo di estorsione*, approvata il 7 ottobre 1998 (relatore il sen. Pardini – doc. XXIII, n. 14);

*Relazione sull'infiltrazione mafiosa nei Cantieri Navali di Palermo*, approvata il 26 gennaio 1999 (relatore l'on. Mantovano – doc. XXIII, n. 21);

*Relazione sulle intercettazioni della telefonia mobile*, approvata il 9 marzo 1999 (relatori gli onorevoli Giacalone e Maiolo – doc. XXIII, n. 25);

*Relazione sui criteri per la custodia dei collaboratori di giustizia, dei detenuti del circuito alta sicurezza e di quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, approvata il 9 marzo 1999 (relatore l'on. Giacalone – doc. XXIII, n. 26);

*Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi*, approvata il 13 luglio 1999 (relatore il sen. Del Turco – doc. XXIII, n. 31);

*Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, approvata il 26 luglio 2000 (relatore il sen. Figurelli – doc. XXIII, n. 42);

del crimine organizzato è analizzato sotto diverse angolazioni, riflettenti differenti approcci metodologici, a significare, innanzitutto, la varietà e complessità dell'universo criminale mafioso: ricorrente, ad esempio, è il criterio territoriale, la cui scelta, probabilmente, dipende dal fatto che esso agevola una migliore definizione dei fenomeni. Ma, anche in questi casi, l'attenzione della Commissione passa dall'inchiesta micro-settoriale sulle attività criminali mafiose in un quartiere di Palermo (2) ad uno sguardo d'insieme su fenomeni criminali che abbracciano territori ampi quanto una provincia.

Un altro aspetto ricorrente, nella scelta del "taglio" del lavoro, risiede nell'analisi di nuovi fenomeni criminali: un esempio significativo è offerto dalla relazione sul traffico degli esseri umani, nella quale l'inchiesta nel suo complesso si fonda sulla differenza tra le diverse forme di approfittamento della persona del migrante clandestino (3).

---

*Relazione sulla criminalità organizzata in Campania*, approvata il 24 ottobre 2000 (relatore il sen. Lombardi Satriani – doc. XXIII, n. 46); Relazioni di minoranza del sen. Novi (doc. XXIII, n. 46-bis) e del sen. Florino (doc. XXIII, n. 46-ter);

*Relazione sullo stato della criminalità organizzata nella città di Catania*, approvata il 29 novembre 2000 (relatore il sen. Curto – doc. XXIII, n. 48);

*Relazione sul traffico degli esseri umani*, approvata il 5 dicembre 2000 (relatore il sen. De Zulueta – doc. XXIII, n. 49);

*Relazione sul « Caso Impastato »*, approvata il 6 dicembre 2000 (relatore il sen. Russo Spena – doc. XXIII, n. 50);

*Relazione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia ed in Europa*, approvata il 6 marzo 2001 (relatore l'on. Alfredo Mantovano – doc. XXIII, n. 56);

*Relazione conclusiva*, approvata il 6 marzo 2001 (relatore, l'on. Giuseppe Lumia – doc. XXIII, n. 57).

(2) Dalla "Relazione sull'infiltrazione mafiosa nei Cantieri Navali di Palermo", cit., pag. 9, emerge come "proprio il dato inscindibile cantiere-quartiere (...), costituirà la chiave di lettura dei fenomeni e dei fatti oggetto di questa relazione, per l'importanza dei peculiari rapporti tra l'ambito produttivo e quello civile culturale e sociale del territorio, tra la vita nel cantiere e la vita nella borgata".

(3) Nella "Relazione sulla tratta degli esseri umani", cit., pag. 8, "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).

Una seconda discriminante, che ha indotto alla suddivisione del traffico degli esseri umani in due grandi settori è costituita dal ruolo che il migrante riveste nella relazione con i criminali che organizzano e gestiscono il traffico.

Nel caso del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina l'attivazione della relazione parte dagli stessi individui oggetto dello sfruttamento che, disponendo di un capitale proprio ovvero di persone disposte a fornirglielo, si rivolgono ai rappresentanti delle organizzazioni criminali, sapendo che questi ultimi sono in grado di garantire loro la possibilità di migrare.

Nel caso del *trafficking*, invece, le persone vengono reclutate direttamente dagli organizzatori e dai gestori del traffico, mediante l'utilizzo della violenza, del ricatto e dell'inganno, per rispondere ad una domanda di mercato esistente nei Paesi di destinazione. Questa domanda di persone prive di qualsiasi potere contrattuale nei confronti dei loro "padroni", si riscontra principalmente in tre diversi tipi di mercato illecito: l'economia sommersa o "lavoro nero", la prostituzione, l'accattonaggio dei minori. Un altro mercato di cui si sospetta l'esistenza, ma del quale, in Italia, non si dispone ancora di riscontri giudiziari, è quello del traffico di organi umani".

A tale caratteristica risponde anche l'ultima Relazione, in ordine di tempo, approvata dalla Commissione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia ed in Europa.

In molti casi, poi, la Commissione ha posto la sua attenzione sulla efficacia della risposta repressiva, indagando sia sulla situazione dell'organizzazione degli apparati giudiziari e di polizia, sia sull'applicazione di taluni istituti processuali di vitale importanza a tali fini, qual è, ad esempio, l'istituto dei testimoni di giustizia.

Infine, la Commissione si è cimentata anche con l'indagine giudiziaria in senso stretto: ne è testimonianza la « Relazione sul caso Impastato », esempio, come è stato affermato, « di una ricerca autonoma, di documentazione, di informazione e controinformazione su un importante delitto politico-mafioso.... » (4). Proprio in riferimento ai lavori per la elaborazione della Relazione sul « caso Impastato » e per l'organizzazione dell'iniziativa per la presentazione della Relazione stessa presso il Consiglio comunale di Cinisi, svoltasi l'11 gennaio 2001, è importante sottolineare la collaborazione fornita dal Centro di documentazione siciliano « Giuseppe Impastato » che ha svolto una funzione importante di analisi, di informazione e di ricerca su decisivi aspetti del fenomeno mafioso.

Anno	1997	1998	1999	2000	2001
Relazioni approvate	2	4	4	5	2

Nel corso della legislatura la Commissione ha tenuto complessivamente in sede plenaria 104 sedute. I Comitati (5), nei quali la

(4) Così si è espresso il Sen. Figurelli nel corso dei lavori del Comitato incaricato della fase istruttoria, in "Relazione sul Caso Impastato", cit., pag. 10.

(5) La Commissione, nella seduta del 30 luglio 1997, deliberò l'istituzione del:

Comitato di lavoro sul riciclaggio, il *racket*, l'usura, sul sequestro e la confisca dei beni mafiosi, sugli appalti delle opere pubbliche;

Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla Commissione;

Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale operante in Italia, sul traffico delle armi, della droga e sull'economia;

Comitato di lavoro sui fenomeni di criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa;

Comitato di controllo sugli "sportelli" della Commissione verso il mondo della scuola, del volontariato e degli enti locali, sui rapporti tra mafia e politica e sulle misure di risanamento sociale ed economico;

Nella seduta del 10 febbraio 1998 si deliberò l'istituzione del Comitato di lavoro sui sequestri di persona;

Successivamente la Commissione, nella seduta del 21 luglio 1999, ha deliberato di istituire il:

Comitato di lavoro sugli appalti delle opere pubbliche – coordinatore l'on. Gianfranco Micciché;

Comitato di lavoro sui testimoni e sui collaboratori di giustizia – coordinatore il sen. Bruno Erroi;

Comitato di lavoro sull'usura, il *racket* e il riciclaggio – coordinatore il sen. Michele Figurelli;

Commissione, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, della legge istitutiva, può organizzare i propri lavori, hanno tenuto complessivamente 151 sedute, mentre l'Ufficio di Presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi ha tenuto 97 sedute. Nella tabella che segue si illustra analiticamente, per ogni anno della legislatura, tale attività.

Sedute	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totale XIII Legisl.
Plenum	1	29	10	22	31	11	104
Ufficio di Presidenza		27	20	15	30	5	97
Comitati		24	45	31	44	7	151

La Commissione ha effettuato, inoltre, 54 missioni, visitando 70 località (per un elenco dettagliato di tali missioni si veda l'allegato A) e ha complessivamente audito, sia in sede sia nell'ambito delle missioni svolte, 1.283 persone. Nella tabella che segue si illustrano, per ogni anno della legislatura, tali attività.

Anno	1997	1998	1999	2000	2001
Missioni	14	17	7	14	2
Soggetti auditi	437	309	183	319	35

Il lavoro svolto dalla Commissione è attestato, altresì, dai documenti pervenuti al 6 marzo 2001, pari a 2.442. Sono, inoltre, pervenuti 3.493 esposti e 651 anonimi. Tra la corrispondenza in arrivo e quella in partenza sono stati protocollati 16.215 atti.

Particolarmente significativa è stata anche l'attività di organizzazione, da parte della Commissione, di convegni e seminari nelle materie di sua competenza.

Con tali iniziative la Commissione ha, infatti, inteso porre all'attenzione dell'opinione pubblica soprattutto temi sui quali fino ad oggi non sempre erano state fatte puntuali analisi e valutazioni.

In tal senso, si ricorda il convegno su "Bilanci e prospettive della lotta al riciclaggio" organizzato a Palermo, il 9 e 10 luglio 1998, nel quale, da un lato, si è fatto un bilancio della lotta al riciclaggio, e, dall'altro si sono analizzate le prospettive future in questo campo.

Il secondo convegno, sul tema de "La lotta alle mafie nel territorio. Legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane e nelle altre zone a rischio", fu tenuto a Napoli il 26 e 27 novembre 1998.

---

Comitato di lavoro sugli enti locali (compreso il controllo sullo "Sportello") – coordinatore l'on. Giuseppe Gambale

Comitato di lavoro sulla scuola, sull'educazione alla legalità e sul volontariato (compreso il controllo sullo "Sportello") – coordinatore l'on. Tiziana Maiolo;

Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale – coordinatore il sen. Tana De Zulueta;

Comitato di lavoro sul contrabbando – coordinatore l'on. Alfredo Mantovano;

Comitato di controllo sulle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa – coordinatore il sen. Alessandro Pardini;

Comitato di lavoro sulle misure di prevenzione, sul sequestro e sulla confisca dei beni di provenienza mafiosa – coordinatore l'on. Alberto Acierno;

Comitato di lavoro sul caso "Impastato" – coordinatore il sen. Russo Spena;

Comitato di lavoro sulla pubblicità degli atti – coordinatore il sen. Guido Calvi.

Il 12 ottobre la Commissione ha presentato, nel corso di un Convegno organizzato di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione, il volume « Conoscere le mafie. Costruire la legalità », successivamente distribuito a tutte le scuole d'Italia di primo e secondo grado (6).

Attraverso l'organizzazione di tale Convegno, la predisposizione di tale volume e la sua distribuzione alle scuole, la Commissione ha cercato di diffondere un messaggio di legalità che trova origine nel convincimento che la sola opera di repressione, per quanto necessaria, appare insufficiente per sconfiggere realmente le organizzazioni criminali, se non supportata dalla diffusione di una cultura della legalità soprattutto tra le giovani generazioni.

A tal fine la Commissione ha anche sollecitato una particolare attenzione da parte del Ministero della pubblica istruzione per l'utilizzo quali supporti didattici dei film: "Placido Rizzotto", "I cento passi", "Il piccolo eroe borghese".

---

(6) La pubblicazione, al momento della distribuzione alle scuole, è stata accompagnata da una lettera a firma congiunta del Presidente della Commissione parlamentare Antimafia, on. Lumia, e del Ministro della pubblica istruzione, Prof. Tullio De Mauro, che di seguito si riporta:

« Gentile Capo di Istituto,

nel nostro Paese le mafie esistono e rappresentano una seria minaccia per la nostra democrazia e per un corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

Le mafie, organizzazioni segrete fatte di uomini, armi e denaro, possono essere sconfitte, ma non senza la collaborazione di cittadini coscienti dei propri diritti e dei propri doveri, capaci di rifiutare e di lottare contro la cultura della violenza, del privilegio e della sopraffazione.

La lotta alle mafie necessita di una azione progettuale, caratterizzata dalla costruzione di una rete di soggetti diversi che siano in grado di operare in forma sinergica e continuativa, mettendo a disposizione ciascuno le proprie competenze e le proprie risorse, per il raggiungimento di obiettivi comuni e condivisi.

Lottare contro le mafie implica agire contemporaneamente sia sul versante repressivo, con magistrati ed investigatori qualificati, sia sul versante preventivo, con la collaborazione determinante di una scuola capace di educare le giovani generazioni ai valori della democrazia, della legalità, della solidarietà, della pace e della giustizia.

La Commissione parlamentare Antimafia e il Ministero della pubblica istruzione, vorrebbero che tutte le scuole d'Italia valutassero l'opportunità di sviluppare insieme alle istituzioni iniziative in tal senso, inserendo all'interno delle attività dirette alla formazione del cittadino, previste dal piano dell'offerta formativa, lo specifico tema della lotta alle mafie.

A tal fine, la Commissione e il Ministero hanno sottoscritto uno specifico protocollo d'intesa che prevede, tra le varie iniziative, la predisposizione di appositi materiali di documentazione, come il sussidio intitolato "Conoscere le mafie. Costruire la legalità", che qui alleghiamo.

Presso la Commissione parlamentare Antimafia, inoltre, è stato attivato un apposito Sportello, consultabile anche via Internet che, oltre a fornire ulteriore documentazione e a raccogliere i progetti di educazione alla legalità inviati da vari istituti, mette gratuitamente a disposizione di tutte le scuole, esperti qualificati in grado di fornire, sia una consulenza per l'elaborazione di appositi progetti didattici, sia un contributo scientifico sul tema delle mafie e dell'antimafia, nell'ambito di discussioni pubbliche o seminari di studio, organizzati all'interno degli istituti scolastici.

Certi della Sua sensibilità e dell'attenzione che riserverà alla presente, cogliamo l'occasione per augurare buon lavoro e per porgere i nostri saluti ».

On. Giuseppe Lumia

Presidente Commissione parlamentare Antimafia

Prof. Tullio De Mauro

Ministro della pubblica istruzione

Il successivo convegno su “La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato” (7), svoltosi a Roma nel mese di novembre 2000 alla presenza di delegazioni dei Parlamenti di Francia, Spagna e Inghilterra, è stato promosso dalla Commissione al fine di analizzare le iniziative e le proposte provenienti da diverse esperienze nazionali e internazionali nel campo della lotta alla grande criminalità organizzata operante a livello transnazionale, anche al fine di giungere a una visione concertata tra i maggiori Paesi europei delle questioni di politica criminale più rilevanti. Nella circostanza furono anche affrontate le problematiche connesse ai contenuti della bozza di Convenzione predisposta dalle Nazioni Unite in materia di lotta al crimine organizzato, successivamente discussa e solennemente sottoscritta a Palermo nei giorni 11-15 dicembre 2000. Ai lavori della Conferenza ONU sulla criminalità organizzata transnazionale ha partecipato una delegazione della Commissione parlamentare Antimafia che, attraverso la presenza dei delegati e gli interventi del Presidente Giuseppe Lumia e del senatore Michele Figurelli, ha testimoniato, anche in questa sede, la sua attenzione al tema della criminalità internazionale.

Tali temi erano stati, d'altronde, approfonditi dalla Commissione anche in occasione dell'incontro del Comitato sull'usura, il *racket* e il riciclaggio con una delegazione parlamentare dell'Assemblea nazionale francese tenutosi il 23 marzo 2000.

Il 28 febbraio 2001, alla presenza del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ed in collaborazione con il Comitato parlamentare Schengen-Europol, la Commissione ha organizzato un convegno per la presentazione della Relazione sul traffico degli esseri umani. Con tale iniziativa la Commissione ha inteso fornire una ulteriore

---

(7) Al seminario sono intervenuti nell'ordine:

Luciano Violante, Presidente della Camera dei deputati;  
Nicola Mancino, Presidente del Senato della Repubblica;  
Giuseppe Lumia, Presidente della Commissione parlamentare Antimafia;  
Anna Finocchiaro Fidelbo, Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei deputati;  
Michele Pinto, Presidente della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica;  
Piero Luigi Vigna, Procuratore nazionale antimafia;  
Fabio Evangelisti; Presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol;  
Enrico Ferri, Vice Presidente della Commissione Giustizia e Affari interni del Parlamento europeo;  
Michele Figurelli, componente della Commissione parlamentare Antimafia;  
François Colcombet, Assemblea Nazionale della Repubblica Francese;  
Paul Masson, Senato della Repubblica Francese;  
Roberto Centaro, componente della Commissione parlamentare Antimafia;  
Alfredo Mantovano, componente della Commissione parlamentare Antimafia;  
Giuseppe Scozzari, componente della Commissione parlamentare Antimafia;  
Humfrey Malins, Camera dei Comuni del Regno Unito;  
Carmelo Carrara, componente della Commissione parlamentare Antimafia;  
Manuel Seco Gordillo, Congresso dei Deputati del Regno di Spagna;  
Julio Villarrubia Media Villa, Congresso dei Deputati del Regno di Spagna;  
Tana de Zulueta, componente della Commissione parlamentare Antimafia;  
Elena Ornella Paciotti, componente della Commissione Giustizia e Affari interni del Parlamento europeo;  
Antonio Gagliardo, Direttore dell'Unità nazionale Europol;  
Gerald Pinto, Capo Unità risorse proprie dell'OLAF.



testimonianza del lavoro da essa svolta su tale tematica di importante attualità, avanzando al contempo proposte concrete sul piano normativo ed amministrativo per contrastare tale nuovo fenomeno criminale.

## *2. I contenuti delle Relazioni approvate dalla Commissione.*

Nelle pagine precedenti sono stati messi a fuoco gli elementi generali e comuni che evidenziano il senso complessivo dell'attività della Commissione in questi anni.

Questa Relazione ha, peraltro, il dovere, sia pure in breve, di ricostruire le ragioni delle singole inchieste ed i risultati cui la Commissione è pervenuta.

La prima Relazione di tipo "territoriale" ha riguardato "Le risultanze dell'indagine concernente l'attività di repressione della criminalità organizzata nella provincia di Messina" (doc. XXIII, n. 7), relatore il senatore Ottaviano Del Turco.

Dalla Relazione si legge "che la decisione di effettuare il sopralluogo a Messina fu assunta all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza all'indomani dell'omicidio del professor Matteo Bottari, della Facoltà di medicina dell'Università di Messina, avvenuto il 15 gennaio del 1998".

"Quel territorio mostrava un volto tranquillo che non richiedeva, ad una osservazione superficiale, una collocazione di primo piano nel lavoro di indagine della Commissione. Ma si trattava, appunto, di una interpretazione superficiale: Messina presentava caratteri, problemi, contraddizioni, emergenze che richiedevano, al contrario, un esame più urgente ed attento per comprendere il ruolo e la collocazione di quel territorio nel contesto della situazione siciliana".

La specificità del caso Messina risiedeva "nella particolare degenerazione del sistema dei rapporti tra i vari uffici giudiziari fino a punte di esasperazione sulle quali la Commissione non ha potuto non richiamare l'attenzione delle autorità di sorveglianza...". Dall'analisi svolta dalla Commissione è emerso come in alcune realtà si fosse giunti ad un livello particolare di degenerazione dei rapporti istituzionali, gerarchici e personali.

La Commissione ha constatato successivamente le innovazioni positive introdotte nella realtà messinese con l'insediamento del nuovo Procuratore della Repubblica e del nuovo Rettore dell'Università.

A differenza del "caso Messina", la Commissione già conosceva la realtà della città di Brindisi.

Nondimeno, appariva utile tornare sulle relazioni precedenti anche per far rilevare come ad un buon livello di analisi e ad una puntuale enucleazione dei problemi, non fosse sempre seguito uno sforzo adeguato per la loro soluzione ("Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi", doc. XXIII, n. 31, relatore il senatore Ottaviano Del Turco). La Commissione parlamentare antimafia non può limitarsi, infatti, a fornire letture ed analisi

approfondite delle realtà locali senza esaminare con spirito critico le risposte che le istituzioni sono chiamate a dare. Un documento votato dalla Commissione d'inchiesta non può rimanere un atto parlamentare utile per studiosi e curiosi. La Commissione stessa ha voluto sottolineare l'esigenza di un'attività di vigilanza sulle conseguenze che si traggono dalle analisi che essa svolge, giacché, nel corso di questi ultimi anni, alle gravi questioni connesse alle tradizionali attività illecite dei gruppi criminali (contrabbando di tabacchi e traffico di stupefacenti), se ne sono aggiunte altre (immigrazione clandestina innanzitutto) connesse ai rivolgimenti politico-istituzionali degli Stati che vi affacciano sul canale d'Otranto. In Puglia, infatti, continua la penetrazione delle organizzazioni criminali a tutti i livelli della vita economica, con riflessi gravi sulla vita della società e delle istituzioni della regione.

Le ragioni di una inchiesta "territoriale" su Catania, sono da rintracciare nella volontà della Commissione di verificare alcune radicate concezioni che hanno spesso portato i mezzi di informazione a rappresentare la mafia siciliana come una realtà unitaria ed omogenea, nella quale sopravvivono tradizioni, forme e riti di iniziazione, strutture organizzate in maniera rigorosamente gerarchica e verticistica, e naturalmente attività criminali connotate da particolare efferatezza. Le differenze con altre organizzazioni criminali vengono dunque spesso evidenziate solo se il confronto avviene tra Cosa nostra e la 'ndrangheta calabrese, la camorra napoletana e la Sacra corona unita.

Invece, dall'istruttoria finalizzata alla redazione della Relazione sullo stato della criminalità organizzata nella città di Catania (doc. XXIII, n. 48, relatore il senatore Euprepio Curto), è emerso come, all'interno dello stesso universo mafioso siciliano, siano profonde le divergenze riscontrabili tra l'organizzazione mafiosa palermitana e quella catanese. In particolare, la struttura della mafia palermitana si caratterizza per un sistema di gerarchie di tipo piramidale, mentre la mafia catanese risulta stratificata orizzontalmente, con la presenza di più gruppi antagonisti tra loro, sui quali la supremazia viene esercitata dal gruppo, appartenente a cosa nostra, e storicamente guidato da Nitto Santapaola. Si è evidenziato come la criminalità catanese abbia subito una evoluzione nella sua tradizionale struttura genetica. Il suo modo di operare negli anni si era infatti sempre contraddistinto più per la creatività e l'astuzia — erano diffusissime le truffe ed i reati commessi con il concorso dell'ingegno — che per la efferatezza; il rapporto con le Istituzioni e le forze di polizia improntato ad un formale rispetto e l'uso della violenza, sia pure frequente e spesso efferato, diffuso solo nelle lotte tra componenti dei *clan* rivali. Oggi la criminalità catanese appare invece particolarmente efferata, forse la più feroce dell'universo criminale siciliano; propensa al compimento di vendette trasversali che vedono spesso cadere vittime innocenti; spietata ed irresponsabile nella esecuzione delle azioni di fuoco, commesse ad ogni costo, spesso con il coinvolgimento fisico di passanti e di persone estranee.

Nello stesso tempo la mafia catanese si presenta capace di esprimere una forte "capacità economica" interferendo sulle proce-

dure di aggiudicazione degli appalti, sulla vita amministrativa di alcuni comuni della provincia e nell'attività economica di importanti gruppi imprenditoriali.

Nelle Relazioni sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria e Campania (docc. XXIII, nn. 42 e 46, relatori, rispettivamente, i senatori Michele Figurelli e Luigi Lombardi Satriani) e nella Relazione sul traffico degli esseri umani (doc. XXIII, n. 49, relatore la senatrice Tana de Zulueta) la Commissione ha tratteggiato un profilo socio-criminale dell'organizzazione mafiosa che, nel caso ad esempio della 'ndrangheta costituisce il *novum* rispetto ai contributi elaborati dalle Commissioni antimafia nel corso delle passate legislature.

Così, la diversità rispetto alle precedenti relazioni è legata a significativi cambiamenti intervenuti nelle condizioni reali, nella conoscenza del fenomeno, nel contrasto quale è stato indicato dalla normativa e quale è stato messo in atto dalle istituzioni.

Non era stata mai fatta sino ad oggi una relazione della Commissione antimafia che concentrasse l'attenzione su quella particolare associazione criminale che risponde al nome di 'ndrangheta, e che non è affatto riducibile ad una mafia 'periferica' e 'locale'.

È apparso alla Commissione non solo necessario, ma anche possibile, uscire dallo stereotipo duro a morire di un fenomeno tipico dell'arretratezza, di un'organizzazione rozza e arcaica, rinchiusa in Calabria o perfino solo in Aspromonte nella monocultura dei sequestri di persona. E ancora di più dallo stereotipo della strutturale, e assoluta, immutabilità della mafia calabrese. Oggi appare non solo necessario, ma anche possibile, bruciare il ritardo di conoscenza, di comprensione e di azione, eliminare il conseguente *status* di impunità di cui la 'ndrangheta ha potuto godere e di cui ha fatto uso per rafforzare, estendere e riprodurre, a seguito dei colpi subiti, ogni sua ramificazione e attività. Occorre, dunque, superare definitivamente l'isolamento in cui sono rimaste specifiche denunce e allarmate e allarmanti analisi fatte da diversi inquirenti lungo tutti gli anni Ottanta.

La possibilità di questa indispensabile svolta è data innanzitutto dal grande salto di qualità e di quantità compiuto attraverso le acquisizioni fatte in questi ultimi anni dalle indagini (non solo quelle promosse o fatte all'interno della Calabria, e non solo quelle condotte dalle Direzioni distrettuali antimafia) e dal lavoro di impulso della Direzione nazionale antimafia.

La Commissione ha evidenziato come il salto di qualità e di quantità che è stato operato avrebbe potuto, e potrebbe, essere moltiplicato attraverso una azione nuova, decisa e diffusa di rottura dell'omertà, come sta a dimostrare il fatto che il fenomeno del cosiddetto "pentitismo" vi ha generalmente avuto, e continua ad avere, un ruolo del tutto marginale, una incidenza niente affatto determinante o paragonabile a quella che si è registrata per la conoscenza e il contrasto di Cosa nostra e di altre organizzazioni mafiose. È proprio il salto di qualità e di quantità della conoscenza prodotta dalle indagini di questi ultimi anni che induce ad apprezzare diversamente rispetto al passato la forza, la pericolosità, la diffusione nazionale e internazionale della 'ndrangheta e la sua collocazione all'interno del sistema criminale. L'ordinanza di custodia cautelare del processo Olimpia, la

prima sentenza già emessa e il proseguimento del dibattimento attualmente in corso a Reggio Calabria per altri tronconi del processo Olimpia, forniscono una prova esemplare di questo salto di qualità e di quantità della conoscenza e danno allo Stato democratico la possibilità di percepire quale sia sul presente il peso della storia della 'ndrangheta che viene ricostruita per l'ultimo trentennio illustrando le gravi conseguenze prodotte dall'ignoranza, da parte dello Stato democratico, di questa realtà lungo tutto questo tempo.

Dal lavoro svolto dalla Commissione, emerge soprattutto una specificità della 'ndrangheta che ha sempre teso a lavorare al coperto, lontano e distante dai riflettori dei *mass media*. Solo in alcuni momenti la 'ndrangheta è stata al centro dell'attenzione, e segnatamente durante alcuni sequestri di persona, nel corso della guerra di 'ndrangheta a Reggio Calabria o in seguito ad omicidi particolarmente significativi, a faide sanguinarie o a stragi come per esempio quella di Oppido Mamertina, fino agli omicidi di Strongoli e di Isola Capo Rizzuto del febbraio 2000, o a delitti politico-mafiosi come quello dell'onorevole Ligato o del dottor Antonino Scopelliti che si predisponeva a sostenere la pubblica accusa nel maxi processo contro Cosa nostra pendente davanti alla Corte di cassazione. In merito a quest'ultimo, grave, fatto di sangue rimangono ancora del tutto aperte alcune questioni essenziali: la causale e i mandanti dell'omicidio e la natura dei rapporti — certo non occasionali o legati solo a quel particolare momento del maxi processo — tra 'ndrangheta e Cosa nostra.

La mafia calabrese, nel silenzio e nell'indifferenza, ha oltrepassato nei decenni scorsi i confini regionali e si è impiantata stabilmente al Nord. Oggi è l'organizzazione sicuramente più diffusa in Piemonte, in Lombardia, in Emilia-Romagna, in Trentino Alto Adige e in Liguria. Inoltre è diffusa anche a livello internazionale; la 'ndrangheta si presenta, infatti, come un'organizzazione con un forte radicamento non solo in Australia, ma nei Paesi dell'Est, in Europa, in Canada e in America Latina.

Nel caso della Relazione sullo stato della criminalità in Campania, il lavoro della Commissione è consistito soprattutto nella presa di coscienza che se la sottovalutazione del passato ha reso più difficile l'approccio conoscitivo non vi è dubbio che un ulteriore elemento di particolare difficoltà è costituito da alcuni dati strutturali della camorra medesima.

In primo luogo a parte alcuni tentativi egemonici — quali quelli di Cutolo nei primi anni '80, di Alfieri da metà degli anni '80 fino ai primi del '90 o quelli più recenti di Licciardi e del famoso cartello di Secondigliano — la struttura della camorra, infatti, è sempre stata, in particolare quanto più forte è stata l'attività repressiva — alquanto pulviscolare.

Tra le forme di criminalità organizzata, la camorra si distingue, in pratica, per la mancanza di una "autorità" di vertice al di sopra dei gruppi che operano sul territorio e per la struttura prevalentemente orizzontale dei diversi sodalizi, che perseguono i propri interessi economico-criminali con un processo continuo di aggregazione e riaggregazione.

Sul territorio campano hanno operato un elevato numero di *clan*, gelosi della loro autonomia e pronti a darsi battaglia non appena si verificasse anche una piccola invasione di campo.

Le stesse articolazioni camorristiche fra di loro hanno caratteri tutt'altro che omogenei; accanto a strutture che hanno mutuato rituali e caratteri dai mafiosi siciliani — si pensi, a titolo esemplificativo, al clan Fabbrocino o a quello dei casalesi sotto la gestione della diarchia Bardellino-Iovine, entrambi tipici sodalizi mafiosi — vi sono organizzazioni locali che paiono mutuare più che i caratteri dell'associazione mafiosa quelli delle classiche bande criminali, tipiche delle periferie delle città europee.

È chiaro che una disomogeneità come quella evidenziata rende certamente più problematico un qualsivoglia approccio di conoscenza.

Un ulteriore elemento di complessità evidenziato dall'indagine condotta dalla Commissione non può non essere rappresentato dalla estrema capacità di gran parte dei fenomeni camorristici di pervadere il tessuto sociale nel quale operano. L'omertà individuata in alcuni contesti della città di Napoli o della provincia di Caserta non è soltanto dettata da paura ma, almeno in alcune occasioni, da condivisione di un *modus vivendi* alternativo rispetto al modello comune.

Se non vi è dubbio che l'*humus* ideale per lo sviluppo della criminalità organizzata sono il disagio sociale, le situazioni di emarginazione e di sottosviluppo, un'analisi onesta e completa del fenomeno camorra non può che smentire come valida sempre e comunque l'equazione « questione criminale » = « disagio sociale ». La criminalità camorristica — ed in particolare i suoi vertici — non necessariamente nascono in situazioni di povertà e di sottosviluppo. Da questo proviene gran parte della manovalanza criminale, spesso sacrificata nelle lotte tra i clan, ma in molte occasioni i reali gestori delle attività delle consorterie criminali sono soggetti che vi si dedicano per fare il salto di qualità dal punto di vista economico — forse che il pentito Galasso non è un macroscopico esempio che conferma la validità dell'assunto — e per acquisire rispetto nei loro ristretti ambiti locali. La Commissione ha avuto modo di accertare come i camorristi degli anni '90 e del 2000 vestano sempre più i panni dei "colletti bianchi" ed assumano i connotati tipici di chi si propone di fare a tutti i costi una scalata sociale alla grande ricchezza ed al grande potere. Solo personaggi di tal tipo possono avere la capacità — necessaria per la sopravvivenza di questa forma di criminalità — di tenere i contatti con i più svariati ambienti delle istituzioni. Il dato sopra indicato introduce senza dubbio un'ulteriore variabile che non può non rendere più complesso l'approccio con questa criminalità organizzata.

In tale contesto la Commissione ha apprezzato le indicazioni fornite dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli — Direzione distrettuale antimafia sulla necessità di un salto di qualità nell'azione di prevenzione e di contrasto in grado di dotare le istituzioni di una strategia globale contro il fenomeno della camorra.

A testimonianza dell'attenzione da parte di tutte le componenti politiche presenti in Commissione al tema della lotta alla criminalità organizzata in Campania è da ricordare la presentazione da parte dei senatori Emiddio Novi e Michele Florino di due distinte relazioni di

minoranza (docc. XXIII, n. 46-*bis* e 46-*ter*) con le quali si è voluto fornire un ulteriore contributo per la comprensione del fenomeno criminale in Campania.

L'apporto della Relazione sul traffico degli esseri umani è assolutamente nuovo nel panorama dell'attività di questa Commissione, che mai prima di questa legislatura si era occupata del problema, la cui entità, peraltro, ha assunto solo negli ultimi anni una valenza così preoccupante.

La storia dell'umanità, nel corso dei secoli, ha già conosciuto fenomeni riconducibili al traffico di esseri umani. Quello che attualmente colpisce e distingue il passato da quanto accaduto nell'ultimo decennio del '900, è costituito dallo sviluppo e dalla diffusione impressionanti che il traffico di esseri umani ha fatto registrare in tutto il mondo.

Ancora oggi non si dispone di dati precisi ed univoci su questo mercato nero, a testimonianza di come sia ancora piuttosto deficitaria una organica conoscenza sia da parte degli stati che delle strutture nazionali e internazionali deputate ad occuparsi del contrasto alla criminalità organizzata e, nello specifico, al traffico degli esseri umani.

L'analisi del traffico delle persone, oltre che su dati forniti dagli apparati investigativi nazionali ed internazionali, si basa attualmente su una pluralità di stime, elaborate da diversi enti internazionali e da organizzazioni non governative. Queste stime presentano, in alcuni casi, valori molto diversi tra loro. Pertanto, se da un lato esse denotano un pregevole sforzo finalizzato alla riduzione dell'incertezza conoscitiva sulle dimensioni e le dinamiche del traffico, dall'altro impongono a ciascuno di approcciarsi alla loro lettura in forma critica dato che, non sempre, sono esplicitati i criteri di rilevazione e le fonti dalle quali provengono i dati forniti.

Secondo l'*International Center for Migration Policy Development* di Vienna, sarebbero circa quattrocentomila le persone introdotte ogni anno illegalmente nel continente europeo. Su una popolazione di circa trecentosettanta milioni di abitanti, si stima che siano dai tre agli otto milioni gli immigrati clandestini che vivono nell'Unione Europea; in pratica, ogni tre immigrati entrati in Europa, uno ha utilizzato un canale clandestino.

La gravità del traffico degli esseri umani, è testimoniata altresì dalle cifre fornite da organizzazioni non governative, che stimano in uno-due milioni all'anno, il numero di donne oggetto di traffici finalizzati al loro successivo inserimento nel mercato della prostituzione coatta. In Europa occidentale sarebbero cinquecentomila le donne coinvolte nel traffico finalizzato allo sfruttamento sessuale e, nella sola Ucraina, un numero uguale a quello appena citato quantificherebbe le potenziali vittime di questo mercato criminale. In Giappone, sarebbero più di centomila le donne sfruttate per fini sessuali, in particolare Tailandesi e Filippine; sempre più elevato, inoltre, risulta il numero delle minorenni coinvolte.

In ambito nazionale, una recente inchiesta della Procura della Repubblica di Trieste, denominata "*Oriente 1*", ha stimato che tra il secondo semestre 1999 e i primi mesi del 2000, attraverso il confine italo-sloveno, alcuni importanti trafficanti cinesi e croati hanno fa-

vorito l'ingresso clandestino in Italia di almeno cinquemila immigrati orientali, realizzando un fatturato criminale pari a circa centotrenta miliardi di lire.

L'indagine svolta dalla Commissione ha fatto emergere come i capitali accumulati vengano investiti dai trafficanti, da un lato per finanziare il traffico degli esseri umani e altri tipi di mercati illeciti, per corrompere burocrati, politici, diplomatici, membri delle forze dell'ordine, e altro personale addetto a svolgere funzioni di controllo, *in primis*, alle frontiere e, dall'altro, come il denaro sporco venga riciclato all'interno dei circuiti economico-finanziari legali, avvalendosi di qualificati professionisti e delle più avanzate e moderne tecnologie.

Con la Relazione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa (doc. XXIII, n. 56, relatore l'onorevole Alfredo Mantovano), la Commissione si è data il compito di accertare le caratteristiche attuali del fenomeno del contrabbando attraverso:

1. la descrizione di una mappa delle organizzazioni criminali dedite a questo traffico, della relativa dislocazione territoriale, delle relazioni tra di esse e con soggetti economici privati o pubblici, in Italia e in sede internazionale;
2. la ricognizione delle linee attuali di attività di quelle organizzazioni criminali;
3. la verifica e la ricostruzione dei movimenti delle merci e delle relative regolamentazioni finanziarie;
4. la ricognizione, l'analisi e le prospettive delle attività di contrasto del fenomeno, in via preventiva e repressiva;
5. la verifica del rapporto del nostro Paese con le società multinazionali, che producono e commerciano il tabacco lavorato.

Alla luce della realtà accertata dalla presente inchiesta, la Commissione si è posta il problema di quali possano essere le più efficaci strategie di contrasto ed ha evidenziato, nel corso della Relazione, le proprie valutazioni e proposte.

Appariva anzitutto urgente la riforma legislativa del settore.

L'approvazione della legge "Modifiche alla normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati esteri", intervenuta successivamente all'approvazione della Relazione e in merito alla quale la Commissione aveva svolto nei confronti delle Camere un'intensa attività di sollecitazione indicandola come una delle priorità per la lotta al fenomeno del contrabbando, potrà fornire alla Magistratura, alle Forze di polizia e alla Amministrazione finanziaria dello Stato, più aggiornati strumenti per combattere tale traffico.

Le gravi conseguenze del contrabbando, sul piano dell'ordine pubblico come su quello degli interessi finanziari dello Stato e della Unione europea, impongono di intervenire con la massima determinazione nei meccanismi fondamentali di tale illecito sistema, per interrompere o almeno contenere il più possibile il flusso illegale di sigarette in Italia e in Europa.

La Commissione ha evidenziato come l'azione dello Stato debba sempre più articolarsi sui due fronti, quello della repressione e, soprattutto, quello della prevenzione; per ciascuno di essi sono stati illustrati i profili normativi, amministrativi e operativi ritenuti di maggiore efficacia.

Sotto questo aspetto, grande merito va riconosciuto all'azione delle forze della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Magistratura, oltretutto dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

Gli importanti risultati conseguiti negli ultimi tempi, specie con l'operazione Primavera, stanno a testimoniare che quando l'azione di contrasto è organizzata ed efficace, il contrabbando può essere contenuto e limitato. E ciò può accadere se il contrasto delle forze di polizia e della magistratura è sostenuto da una adeguata politica estera verso quegli Stati che, storicamente, hanno offerto una sponda favorevole al contrabbando.

Questa Commissione ha avuto modo di affermare, forse prima di altre Istituzioni, come quella del contrabbando fosse una grande questione di politica estera. Le Nazioni dell'altra parte dell'Adriatico, infatti, sono destinate a svolgere un ruolo importante su temi centrali per la sicurezza e lo sviluppo dell'intera Europa.

A questo proposito, la Commissione parlamentare antimafia ha manifestato un convinto sostegno alla linea che l'Unione europea ha intrapreso attraverso l'iniziativa giudiziaria intentata nei confronti di due società multinazionali del tabacco; il sostegno della Commissione a tale iniziativa è stato sottolineato anche attraverso la visita che una delegazione della Commissione antimafia, composta dal Presidente, dall'onorevole Nicola Vendola e dal senatore Euprepio Curto, ha effettuato a Bruxelles, il 27 novembre 2000, unitamente al Ministro delle finanze Ottaviano Del Turco, per rappresentare al Presidente Romano Prodi la piena condivisione della linea intrapresa.

Un argomento di estrema attualità, per tutti gli anni novanta è stato quello dei sequestri di persona, sul quale per la prima volta una Commissione parlamentare ha presentato una relazione organica (doc. XXIII, n. 14, relatore il senatore Alessandro Pardini).

Il Comitato, che ha svolto il lavoro istruttorio, e la Commissione sono stati consapevoli, al momento della redazione della Relazione, e sono tutt'oggi convinti che il Parlamento e il Paese si attendono proposte concrete in grado di contenere e di far cessare uno dei più odiosi reati di cui si può macchiare un criminale. Il sequestro di persona, infatti, più di altri delitti, genera allarme e inquietudine, produce un senso di insicurezza e provoca richieste di misure repressive più drastiche. Spesso molti episodi di sequestro sono stati accompagnati e seguiti da campagne di stampa, tutte caratterizzate da una forte spinta emotiva e da una disputa sui mezzi adottati per reprimere il fenomeno.

Il sequestro di persona è un fenomeno complesso che ha richiesto da parte della Commissione un'analisi attenta e razionale che non fosse sottoposta alle sollecitazioni del singolo momento. Proprio per questo la Commissione ha inteso ripercorrere — seppure a grandi linee e nei limiti contenuti di una relazione parlamentare — l'intera storia dei sequestri



di persona, da quelli a scopo di estorsione a quelli che hanno avuto altre matrici e altre finalità. Inoltre, ha ritenuto opportuno illustrare l'evoluzione legislativa e le modifiche intervenute; gli strumenti operativi approntati nel tempo e l'efficienza degli stessi; l'andamento statistico dei sequestri di persona lungo un arco di tempo molto ampio, dal 1969 al 1997; la percezione dei sequestri — con l'emergere di diverse sensibilità — che si è avuta negli incontri e nelle audizioni.

Un ultimo gruppo di Relazioni si è occupato delle questioni attinenti alla funzionalità dell'apparato repressivo e di prevenzione, evidenziando, a seguito di una ricognizione dei vari problemi, le possibili soluzioni del caso. Nella Relazione sulla funzionalità degli Uffici giudiziari (doc. XXIII, n. 1, relatore l'onorevole Giuseppe Scozzari) si è sostenuto come sia "di tutta evidenza come le numerose e croniche scoperture nelle piante organiche degli uffici giudiziari incidano, in generale, negativamente sulla qualità della risposta alla richiesta di giustizia da parte dei cittadini e, nello specifico delle regioni meridionali, nonché di quelle del Centro-Nord nelle quali le organizzazioni criminali si stanno insediando o consolidando.

L'attuale ordinamento rende impossibile garantire la integrale copertura delle piante organiche degli uffici anche in concomitanza di un ruolo organico completo e ciò per alcune peculiari situazioni quali:

a) il considerevole periodo di tempo impiegato per l'espletamento del concorso che impegna nel ruolo organico i posti banditi anche se i magistrati, formalmente assunti e da destinare ai posti così impegnati, non sono utilizzabili perchè tenuti a completare il necessario periodo di tirocinio;

b) l'utilizzazione in funzioni diverse da quelle giurisdizionali di numerosi magistrati per distacco al Ministero, alla Corte costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, per mandato parlamentare o fuori ruolo per altri motivi: i relativi posti lasciati liberi non possono essere messi a concorso perchè si supererebbe il limite numerico del ruolo organico stabilito per legge. Il numero dei magistrati distaccati andrebbe ridotto, tenendo però presente la necessità di una loro utilizzazione nel ruolo di supporto alla attività di tali organi;

c) la destinazione di settantaquattro magistrati come applicati alla Corte di cassazione o alla Procura generale presso detta Corte: in corrispondenza di queste applicazioni, la legge 21 maggio 1956, n. 489, prevede che siano lasciati liberi altrettanti posti negli uffici di merito, con conseguente scopertura delle piante organiche;

d) le assenze temporanee, ma di lungo periodo, previste dalla legge.".

A questa Relazione fa in qualche modo da necessario complemento la "Relazione sullo stato degli organici delle forze di polizia" (doc. XXIII, n. 3, relatore il senatore Carmine De Santis), la cui attualità nasce dal delicato ruolo da esse assunto.

Infatti, le forze di polizia sono sottoposte ad una pressione che ha pochi precedenti nella storia del Paese. Sia sul terreno della lotta alla criminalità comune, sia su quello dell'azione di contrasto alla crimi-

nalità organizzata, la domanda di maggiore efficienza e presenza dello Stato si è fatta assai forte. Da queste considerazioni deriva la grande crescita di attenzione e di preoccupazione verso le attività di prevenzione, di controllo del territorio, di repressione e di contrasto verso ogni forma di criminalità.

La domanda di sicurezza è altissima. Non c'è realtà del Paese che non rivendichi una quota aggiuntiva di uomini e mezzi da parte dello Stato. Inutile dire che, da solo e non accompagnato da altre misure, questo sforzo può non essere sufficiente per ricreare un tessuto di legalità diffusa, di sicurezza garantita. E, oltretutto, richiede disponibilità di bilancio assolutamente straordinarie. Questo tema è diventato, in Italia come in altri paesi sviluppati, un tema centrale del confronto politico e dello scontro elettorale.

Non c'è stata audizione della Commissione che non abbia avuto al centro questo argomento. Ed anche quando la discussione verteva su questioni più generali e distanti dalla concretezza quotidiana esso riappariva con grande forza come questione decisiva.

La Commissione, pertanto, nell'ambito di tale Relazione, ha richiesto al Governo l'impegno a predisporre i necessari provvedimenti:

1. per l'aumento dell'organico del personale effettivo;
2. per l'incremento delle dotazioni organiche del personale ausiliario. Tale misura comporta tempi molto brevi, presenta costi assolutamente sostenibili. L'utilizzo dell'esercito deve rimanere un fatto temporaneo ed eccezionale;
3. per il superamento del blocco delle assunzioni per il personale tecnico-professionale della Polizia di Stato previsto per il 1998;
4. per l'utilizzo, da parte di tutte le forze dell'ordine, di personale civile di supporto, messo in mobilità dalle amministrazioni interessate (Ministero dell'interno, della difesa e delle finanze) o proveniente dalle stesse forze, ma dichiarato inidoneo al servizio di istituto oppure assunto per concorso pubblico (già la Polizia di Stato dispone di questo personale);
5. l'aumento del fondo di bilancio per il pagamento di ore di straordinario, diversificando le disponibilità dei vari uffici in relazione a vari indici: organico, tasso di criminalità e di insicurezza, quantità di popolazione, estensione del territorio;
6. la revisione dei processi formativi sia iniziali che permanenti del personale delle forze dell'ordine, al fine di avere operatori sempre più qualificati professionalmente.

Un contributo importante ad un chiarimento della posizione di soggetti che, mettendo a repentaglio la propria vita e quella dei propri cari, ha fornito la Relazione sui testimoni di giustizia (doc. XXIII, n. 11, relatore l'onorevole Alfredo Mantovano). Infatti, nella legislazione vigente al momento della redazione di tale Relazione si parlava genericamente di misure di protezione e di assistenza nei confronti delle persone esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari e del giudizio (articolo 9 del decreto-legge del 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82);

vi era cioè una considerazione unitaria della condizione dei testimoni e di quella dei collaboratori di giustizia; e in tal modo la vicenda dei primi veniva accomunata a quella di chi, dopo aver militato in organizzazioni criminali e dopo aver commesso gravi delitti, decide di collaborare con l'autorità giudiziaria. Ma esiste una profonda differenza fra gli uni e gli altri: i cosiddetti pentiti hanno consuetudini criminali che li hanno abituati a una certa spregiudicatezza, ma anche a essere considerati dai soggetti con i quali trattano come persone che hanno un passato tutt'altro che cristallino; i testimoni di giustizia sono invece persone che, non avendo mai avuto a che fare con le forze dell'ordine e con le aule di giustizia, sono già turbati dalla necessità di recarsi in un tribunale e di presentarsi davanti a un giudice. Le privazioni, i trasferimenti e i danni morali e materiali che la loro scelta civile impone di subire provocano frustrazioni e umiliazioni, che sono poi ulteriormente accentuate dalla circostanza di essere trattati alla pari dei pentiti. Ai disagi si è sommato spesso l'abbandono della persona e dei suoi familiari alla disperazione, per l'estrema difficoltà di trovare un reddito onesto, e alla vendetta dei complici degli accusati.

L'approvazione nel mese di febbraio 2001 da parte delle Camere della legge di "Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza" ha portato a compimento il percorso, iniziato ed incentivato anche dalle iniziative della Commissione, che ha condotto ad una disciplina differenziata e più puntuale per i testimoni di giustizia.

La Relazione sulle intercettazioni della telefonia mobile (doc. XXIII, n. 25, relatori gli onorevoli Salvatore Giacalone e Tiziana Maiolo), infine, ha sottolineato come tale tema sia stato tra gli oggetti di interesse di questa Commissione con una indagine volta ad appurare se ci fossero differenti risposte, in tema di intercettazioni di telefoni cellulari e quindi in tema di attività di contrasto alla criminalità organizzata, da parte delle due aziende in quel momento in concorrenza nel settore, cioè TIM (Telecom Italia Mobile S.p.A.) e OPI (Omnitel Pronto Italia S.p.A.).

### *3. Ulteriore attività dei Comitati di lavoro.*

A conclusione dell'esame delle Relazioni approvate dalla Commissione, occorre dar conto del lavoro svolto dal Comitato di controllo sulle zone non tradizionalmente interessate dal fenomeno mafioso, coordinato dal senatore Alessandro Pardini, che ha svolto una attività compiuta sotto il profilo istruttorio.

Dai numerosi sopralluoghi effettuati è emerso che la situazione nelle aree non tradizionalmente mafiose è profondamente cambiata rispetto a quella descritta nella relazione a firma del senatore Smuraglia, approvata dalla Commissione antimafia nella XI legislatura (8).

---

(8) La "Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti ed infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali", doc. XXIII, n. 11, XI legislatura, fu approvata dalla Commissione Antimafia il 13 gennaio 1994.

Sintetizzando i fenomeni che si sono determinati da quel periodo ad oggi è possibile affermare che le mafie tradizionali italiane (in particolare la 'ndrangheta) continuano a mantenere per intero il loro radicamento nel territorio del Centro e del Nord nonostante i colpi inferti dalle numerose indagini condotte dalle diverse DDA e dalle sentenze di vari tribunali che in questi ultimi anni si sono succedute. In effetti la capacità di queste organizzazioni criminali di rigenerarsi resta comunque elevata, anche perché esse rimangono in collegamento con le aree tradizionali di riferimento e perché sono capaci di localizzarsi con la criminalità italiana del luogo.

Naturalmente i criteri di selezione della manovalanza criminale non sono più quelli tradizionali e di conseguenza le organizzazioni criminali diventano più facilmente aggredibili.

Rimane da esplorare il fenomeno della immigrazione clandestina per verificare quanto essa riesca a costituire l'anello di congiunzione tra le mafie tradizionali e quelle nuove che costituiscono il vero elemento di novità dell'ultimo scorcio di secolo.

Nell'immigrazione clandestina ci sono due figure: la prima è costituita da una piccola minoranza di delinquenti che vengono appositamente in Italia per svolgere i loro traffici illegali; questi sono collegati direttamente con criminali e mafiosi del loro paese di origine. La seconda figura comprende gli immigrati clandestini che nell'impossibilità di trovare una regolarizzazione della loro posizione ed un lavoro stabile rischiano spesso di diventare preda dei loro connazionali criminali.

È importante, quindi, ribadire che è profondamente sbagliato parlare di una equivalenza tra immigrazione e criminalità anche se è vero che quella parte di immigrazione che sfugge alle regole e si mantiene in clandestinità, volontariamente oppure no, costituisce il terreno più adatto per lo sviluppo dei traffici della criminalità organizzata. Nelle nuove mafie del resto, questi stessi clandestini che per sopravvivere si vedono costretti a dedicarsi a piccoli reati come i furti, gli scippi e le rapine possono diventare strumento utilizzato dalla criminalità organizzata, per creare un clima di violento allarme sociale, che sposta l'azione di contrasto dello Stato contro questi obiettivi, trascurando i ben più lucrosi traffici delle mafie. Da qui l'interesse generale nel trovare ogni strada per regolarizzare tutti i clandestini che vogliono rimanere in Italia per lavorare.

L'affermazione delle mafie di origine straniera è avvenuta nel corso degli anni senza che si producessero scontri cruenti con le mafie tradizionali, da una parte perché queste ultime sono state indebolite dall'azione di contrasto dello Stato, dall'altra perché le nuove mafie hanno occupato territori e settori criminali storicamente abbandonati dagli italiani. Il fenomeno della prostituzione così come oggi è presente su tutto il territorio nazionale ma in particolare nelle regioni del Nord ha assunto via via proporzioni ed aspetti mai conosciuti prima, proprio perché da parte soprattutto di mafiosi slavi, albanesi e nigeriani si è dato vita ad una vera e propria industria il cui elemento distintivo, ed anche più nuovo, è la riduzione in schiavitù delle donne.

La convivenza tra mafie tradizionali e nuove mafie ha assunto via via diverse caratteristiche che andavano da una iniziale e reciproca indifferenza quindi a rari scontri, per approdare ben presto a forme

di saltuaria collaborazione nelle quali non sempre i mafiosi stranieri svolgevano ruoli subalterni; anzi in alcuni casi particolari, verificatisi, ad esempio, in Lombardia, 'ndranghetisti calabresi hanno lavorato agli ordini di slavi ed albanesi.

Sinteticamente, secondo quanto ampiamente riportato da altri documenti acquisiti dalla Commissione antimafia, le mafie straniere maggiormente presenti nel nostro paese sono la slavo-albanese, la russa, la cinese, la turca, la nord-centro-africana e la colombiana.

Le loro sfere d'azione vanno dalla prostituzione al traffico degli stupefacenti ma anche dal traffico di armi a reati contro il patrimonio.

La percezione nelle zone non tradizionalmente mafiose della presenza della criminalità organizzata continua a rimanere molto bassa al punto che, spesso, magari da amministratori locali che male interpretano la difesa dell'immagine dei propri territori, ne viene contestata la stessa esistenza. In realtà, la differenza sostanziale degli insediamenti criminali nelle zone del Centro-Nord rispetto a quelle più tradizionali del Sud è che mentre in questi ultimi le mafie storicamente hanno ricercato e realizzato il controllo anche militare del territorio e l'infiltrazione massiccia delle istituzioni, altrove il vero obiettivo è quello della infiltrazione subdola e invisibile del tessuto socio-economico. Questa strategia è evidentemente ben più difficilmente contrastabile perché non produce né allarme sociale né tantomeno una mobilitazione generalizzata presente in altre zone del Paese.

Durante le visite che il Comitato ha effettuato nelle regioni nel Nord esso ha trovato conferma che all'allarme, regolarmente lanciato dai magistrati inquirenti e dai responsabili delle forze dell'ordine, corrispondeva una generale sottovalutazione, se non addirittura una negazione del pericolo mafie da parte di amministratori locali e responsabili di istituzioni economico-finanziarie.

A tal proposito, basterebbe ricordare l'audizione del Vice Presidente di Assolombarda, che riferì come il loro sportello antiracket fosse stato chiuso per mancanza di segnalazioni a significare l'assenza del pericolo estorsioni nel milanese. Ed ancora, sembra significativo riferire delle difficoltà denunciate dalla DDA di Milano nel portare a termine approfondite indagini bancarie in vari istituti di credito lombardi per la manifesta opera di resistenza passiva, se non addirittura di vero e proprio boicottaggio, degli istituti stessi.

Nell'ambito dei lavori svolti dal Comitato, merita una menzione l'indagine svolta a cura del senatore Peruzzotti relativa all'omicidio di Giancarlo Ortes e di Naza Sabic (9).

Si tratta di un'approfondita ricostruzione di quell'omicidio: Ortes è l'uomo che materialmente ha permesso a Maniero di evadere dal carcere di Padova, e nella relazione sono posti in evidenza, con dovizia di particolari, aspetti inquietanti sul comportamento degli inquirenti nella gestione delle indagini e soprattutto sulla gestione della collaborazione di Ortes poi ucciso dai sodali di Maniero.

---

(9) Cfr. "Esito delle indagini in merito all'omicidio di Giancarlo Ortes e di Naza Sabic", Doc. n. 2030, XIII legislatura.

A tal proposito, si auspica che nella prossima legislatura, questa relazione sia posta quanto prima nell'agenda di lavoro della Commissione, per poter fare piena luce su questo episodio e sui tanti perché rimasti senza risposta.

Di rilievo, inoltre, appare l'attività svolta dal Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale operante in Italia, sul traffico delle armi, della droga e sull'ecomafia, coordinato dal senatore Tana de Zulueta, che, il 17 febbraio 1999, approvò una Relazione sulla cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata (10).

L'analisi si è mossa sul presupposto che la dimensione transnazionale dei fenomeni criminali richieda una adeguata risposta sul piano delle politiche di contrasto. Il Comitato ha svolto una attività istruttoria dalla quale è emersa la complessità del quadro di valutazione, articolato sui concorrenti livelli della cooperazione di polizia e di cooperazione giurisdizionale, nonché su quello, prettamente normativo, finalizzato alla predisposizione di modelli convenzionali per la regolamentazione delle relazioni tra Stati.

Il Comitato ha svolto numerose audizioni dalle quali è emersa la difficoltà per la realizzazione di un'attività di armonizzazione normativa degli ordinamenti giuridici nazionali.

Il lavoro svolto ha costituito una premessa per l'analisi delle attività delle differenti organizzazioni criminali operanti in Italia di cui si è poi trattato diffusamente nella "Relazione sul traffico degli esseri umani".

#### 4. *L'attività dello "Sportello" per la scuola e il volontariato.*

La Commissione parlamentare Antimafia della XIII legislatura, percependo l'esigenza della società civile impegnata nella lotta contro le mafie, di poter usufruire di un apposito punto di riferimento istituzionale con il quale rapportarsi direttamente ed essere sostenuta nella sua azione di prevenzione — consistente nel contrasto della mentalità mafiosa — ha deliberato di istituire uno "Sportello per le scuole e il volontariato", rivolto direttamente al mondo scolastico e dell'associazionismo.

La finalità dello "Sportello" — coordinato in una prima fase dall'onorevole Rosario Olivo e successivamente dall'onorevole Tiziana Maiolo — è stata quella di contribuire a promuovere e a diffondere nel Paese una cultura della legalità democratica, attraverso la predisposizione gratuita di tre specifici servizi, quali: *a)* la fornitura di tutto il materiale parlamentare esistente sul fenomeno mafioso; *b)* l'invio di consulenti quali relatori ad iniziative di studio e di sensibilizzazione sui temi delle mafie e dell'educazione alla legalità; *c)* la fornitura di una consulenza per l'elaborazione di progetti di educazione alla legalità.

---

(10) Cfr. "Relazione sulla cooperazione giudiziaria internazionale contro la criminalità organizzata", Documento n. 2028, XIII legislatura

In seguito a specifiche delibere del “Comitato di controllo sugli Sportelli della Commissione verso il mondo della scuola, del volontariato e degli enti locali, sui rapporti tra mafia e politica e sulle misure di risanamento sociale ed economico” (11), è emersa la necessità di un accordo operativo tra il Ministero della pubblica istruzione e il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

I ripetuti contatti tra i consulenti della Commissione e i funzionari delle istituzioni testè menzionate, hanno prodotto la redazione di uno specifico “Protocollo d’intesa sull’educazione alla legalità e alla solidarietà”, firmato a Vittoria (Ragusa) il 3 giugno 1998 dal Presidente della Commissione parlamentare antimafia e dai Ministri della Pubblica Istruzione e degli Affari Sociali.

Dopo una attenta analisi delle richieste avanzate dalle scuole e dalle associazioni, sono stati predisposti appositi *dossier* di documentazione che, in una prima fase, sono stati concepiti come strumenti idonei ad un primo approccio con l’educazione alla legalità e alla solidarietà mentre, in un secondo tempo, sono stati non solo aggiornati, ma hanno avuto per oggetto anche altre tematiche, tra le quali, la criminalità minorile, il bullismo, la dispersione scolastica e l’ambiente.

In base a quanto specificamente previsto dal Protocollo d’intesa e in considerazione del fatto che la maggioranza delle domande delle scuole e delle associazioni ha riguardato la richiesta di materiale informativo relativo al fenomeno mafioso, è stato deliberato di redigere un *dossier* di documentazione in grado di veicolare una conoscenza chiara, semplice e fruibile delle mafie e delle strutture dello Stato predisposte al loro contrasto. Il *dossier*, intitolato “Conoscere le mafie, costruire la legalità”, presentato ufficialmente il 12 ottobre 2000, dal Presidente della Commissione parlamentare antimafia, dal Ministro della pubblica istruzione e dal Presidente della Camera dei deputati, oltre ad essere disponibile sul sito Internet della Commissione – come tutti gli altri materiali prodotti dallo “Sportello” – nel corso del mese di dicembre dell’anno 2000 è stato inviato a tutte le scuole italiane (circoli didattici, scuole medie, istituti superiori), riscontrando un interesse particolarmente significativo, come hanno dimostrato le numerose richieste ulteriormente pervenute allo Sportello.

Le scuole e le associazioni, inoltre, per il tramite dello “Sportello”, hanno potuto usufruire anche delle relazioni della Commissione e di documentazione ministeriale sul fenomeno mafioso di cui ignoravano l’esistenza ovvero la possibilità di consultazione.

L’attività dello “Sportello” si è esplicitata anche nell’ambito di gruppi di studio interistituzionali, in particolare, con il Ministero della Pubblica Istruzione, con il Provveditorato agli studi di Roma, con la Fondazione Italiana del Volontariato (F.I.VOL.) e con l’associazione di associazioni LIBERA. Tra le diverse iniziative svolte, merita particolare evidenza il progetto attuato in collaborazione con il “Gruppo operativo interistituzionale”, tra i cui membri figurano il Provveditorato agli studi di Roma e l’Università “La Sapienza”, che ha portato all’ela-

---

(11) Successivamente denominato Comitato di lavoro sulla scuola, sull’educazione alla legalità e sul volontariato (compreso il controllo sullo “Sportello”).

borazione di un testo, disponibile sul sito Internet del Provveditorato, intitolato “Linee di indirizzo per la formazione nell’area dell’educazione alla legalità democratica”.

I rapporti instaurati con le associazioni di volontariato e, in particolare con la F.I.VOL. e LIBERA, hanno consentito, innanzitutto, di rendere visibile l’azione dello “Sportello” al di fuori del mondo scolastico, mediante la partecipazione ad iniziative come la “Giornata della memoria e dell’impegno” in ricordo delle vittime delle mafie e la “Carovana antimafia”. La collaborazione con il mondo della società civile organizzata, inoltre, ha generato una serie di reciproche sollecitazioni che, da una parte, hanno reso più efficiente l’attività dello “Sportello”, dall’altra hanno avvicinato maggiormente e, con un approccio diverso, i cittadini alla Commissione.

A livello internazionale, infine, nel 1998 e nel 1999, alcuni parlamentari della Commissione e i consulenti dello “Sportello” hanno incontrato una delegazione di ragazzi del Parlamento giovanile europeo, composta di ragazzi italiani impegnati in una ricerca sul tema del narcotraffico e del ruolo delle organizzazioni mafiose in questo mercato illecito. Ad essi, nel corso della discussione successivamente svolta, è stato fornito uno specifico *dossier* di documentazione predisposto dai consulenti dello “Sportello” ed è stata manifestata la piena disponibilità alla fornitura di ulteriore materiale documentale.

Su esplicita richiesta dello « Sportello », i giovani del Parlamento giovanile europeo, molte scuole ed associazioni, hanno inviato alla Commissione i loro progetti didattici ed i loro lavori di ricerca. Tutto questo materiale è stato successivamente raccolto in modo ordinato ed è stato versato presso l’archivio della Commissione.

A partire dal 25 settembre 1997 e sino al 6 marzo 2001, lo “Sportello per la scuola e il volontariato” ha fornito documentazione sul fenomeno mafioso, progetti di educazione alla legalità precedentemente raccolti e consulenza gratuita per l’elaborazione di progetti didattici di educazione alla legalità a 275 soggetti del mondo scolastico e a 132 del mondo dell’associazionismo.

In particolare, da un punto di vista quantitativo (Tab. 1 e 4), i dati evidenziano come la maggior parte dei contatti sia provenuta da scuole secondarie superiori (40%), soprattutto da istituti tecnici, seguiti da licei e da istituti professionali mentre, nell’ambito della scuola dell’obbligo, le scuole medie sono risultate più numerose rispetto a quelle elementari.

A questo proposito, dall’osservatorio dello “Sportello” si evince la necessità di stimolare maggiormente le scuole a svolgere attività formative in ambito curricolare, dirette a studenti e a docenti e finalizzate a concretizzare forme di partecipazione attiva e responsabile, fondate sull’osservanza delle regole e sulla gestione dei conflitti secondo modalità democratiche.

Dal punto di vista territoriale, sono stati gli istituti scolastici del sud Italia, soprattutto quelli siciliani, campani e pugliesi, quelli che maggiormente hanno richiesto i servizi dello “Sportello”, seguiti da quelli del centro e del nord Italia, mentre nessuna scuola o ente scolastico delle regioni Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia e Molise ha fatto pervenire alcuna richiesta.



Anche nell'ambito dell'associazionismo, le regioni meridionali italiane risultano al primo posto, seguite — a differenza di quanto accaduto per le scuole — da quelle del nord e da quelle del centro (Tab. 5). I dati (Tab. 2) evidenziano, inoltre, come i servizi messi a disposizione dallo "Sportello" siano stati particolarmente richiesti anche da enti locali, da centri di ricerca, da alcuni uffici della pubblica amministrazione, da biblioteche.

Nell'ambito dell'associazionismo sono state inserite alcune realtà e soggetti, classificati nella categoria "altro", tra i quali vanno menzionati: sacerdoti, sindacalisti, comunità di recupero di tossicodipendenti e di minori a rischio, giornalisti italiani e stranieri, una scuola interna ad un carcere, magistrati, parlamentari non componenti della Commissione.

Anche nell'associazionismo si è registrata una totale assenza di richieste dei servizi dello "Sportello" da parte di alcune regioni, in particolare del Friuli Venezia Giulia, dell'Umbria, delle Marche, dell'Abruzzo e del Molise.

I consulenti dello "Sportello", su richiesta delle scuole e delle associazioni, oltre che su indicazione della seconda Presidenza della Commissione, hanno svolto 62 missioni (Tab. 3), la maggior parte delle quali, in Sicilia, Calabria, Veneto, Puglia ed Emilia Romagna.

Durante queste visite, nel corso di incontri-dibattito e di corsi di aggiornamento specifici, i consulenti hanno avuto modo di incontrare circa duemila insegnanti e diecimila studenti ai quali sono stati illustrati il funzionamento dello "Sportello" e della Commissione, è stata fornita *in loco* una consulenza finalizzata alla redazione di progetti didattici sull'educazione alla legalità, sono state svolte relazioni sul tema del fenomeno mafioso e sull'azione di contrasto svolta dallo Stato.

Le missioni si sono dimostrate innanzitutto un servizio particolarmente apprezzato dalle scuole e dalle associazioni, che hanno avuto modo di confrontarsi con la Commissione in modo rapido e diretto ed hanno potuto usufruire di suo personale specializzato per affrontare la lotta contro le mafie secondo una logica di prevenzione basata sulla progettualità. Inoltre, le visite periodiche sul territorio italiano svolte dai consulenti dello "Sportello", hanno consentito alla Commissione, da una parte, di constatare direttamente le difficoltà quotidiane e l'impegno profuso da tanti ragazze e ragazzi, docenti, volontari, sacerdoti, amministratori pubblici, per contrastare efficacemente le mafie e la mafiosità, dall'altra, ciò ha permesso di verificare costantemente l'efficacia delle modalità utilizzate per fornire i servizi dello "Sportello".

A tal proposito e, in conclusione, occorre ricordare che uno dei risultati più significativi ottenuti dall'azione dello "Sportello", proprio grazie allo svolgimento delle missioni, è stata la promozione di un gemellaggio tra la scuola media di Francofonte (Siracusa) e quella di Camponogara (Venezia), i cui presidi e giovani studenti hanno potuto contattarsi e conoscersi reciprocamente grazie all'opera di mediazione svolta dai consulenti della Commissione.

NUMERO E TIPO DI SOGGETTI DEL MONDO SCOLASTICO  
E ACCADEMICO CHE HANNO CONTATTATO LO « SPORTELLO »

25/09/1997 – 06/03/2001

Tab. 1

Soggetti	N. di contatti	% sul totale
Direzioni didattiche	24	8,7%
Provveditorati	10	3,6%
Istituti comprensivi	19	6,9%
Scuole elementari	6	2,2%
Scuole medie	75	27,3%
Istituti tecnici	55	20,0%
Istituti professionali	22	8,0%
Licei	34	12,4%
Insegnanti	18	6,5%
Università	1	0,4%
Studenti universitari	11	4,0%
<b>Totale</b>	<b>275</b>	<b>100%</b>

NUMERO E TIPO DI SOGGETTI DEL MONDO DELL'ASSOCIAZIONISMO, DEGLI ENTI LOCALI E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CHE HANNO CONTATTATO LO « SPORTELLO »

25/09/1997 – 06/03/2001

Tab. 2

Soggetti	N. di contatti	% sul totale
Associazioni	60	45,5%
Enti locali	22	16,7%
Pubbl. Ammin.	3	2,3%
Centri ricerca	5	3,8%
Biblioteca	2	1,5%
Cooperative sociali	1	0,8%
Altri (12)	39	29,5%
<b>Totale</b>	<b>132</b>	<b>100%</b>

(12) La categoria "Altri" comprende: giornalisti, sindacalisti, sacerdoti, membri delle forze dell'ordine, cittadini, magistrati, parlamentari non componenti della Commissione parlamentare Antimafia.

## MISSIONI

25/09/1997 – 06/03/2001

Tab. 3

<b>Regioni</b>	<b>N. di missioni</b>	<b>% sul totale</b>
Piemonte	5	8,1%
Lombardia	2	3,2%
Veneto	9	14,5%
Emilia Romagna	6	9,7%
Toscana	2	3,2%
Marche	1	1,6%
Lazio	5	8,1%
Basilicata	1	1,6%
Campania	3	4,8%
Puglia	9	14,5%
Calabria	9	14,5%
Sicilia	10	16%
<b>Totale</b>	<b>62</b>	<b>100%</b>





## PARTE SECONDA

### STATO DELLA LOTTA ALLA MAFIA OGGI

#### *1. Dalla mafia delle stragi alla mafia sommersa.*

L'attacco più violento e più devastante portato avanti da Cosa nostra nei confronti dello Stato e dei suoi rappresentanti istituzionali è stato sicuramente quello che si è realizzato agli inizi dell'ultimo decennio del Novecento con le stragi di Capaci e di via D'Amelio nelle quali hanno perso la vita, assieme alle donne e agli uomini delle loro scorte, i magistrati Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e Paolo Borsellino.

Queste stragi furono seguite, a distanza di poco tempo, da quelle di Milano, di Roma e di Firenze, a dimostrazione dell'accresciuta potenza mafiosa e della capacità di colpire al di fuori delle aree dove Cosa nostra era nata e si era affermata per un lungo periodo storico. Tra il 1992 e il 1993 si è dispiegata per intero e in tutta la sua virulenza la linea stragista dei corleonesi, con il suo carico di morti e di lutti.

L'attuale fase, invece, sembra essere caratterizzata dalla totale assenza di stragi e da una così netta diminuzione degli omicidi mafiosi da aver indotto di recente qualche osservatore a ritenere che Cosa nostra sia del tutto, o quasi, scomparsa perché oramai definitivamente vinta.

È bene dire, sin dall'inizio e con la massima chiarezza, che Cosa nostra non è scomparsa e che non è stata definitivamente sconfitta.

Essa esiste, continua ad essere radicata, soprattutto in Sicilia, ed è ancora molto pericolosa sebbene abbia in gran parte mutato le forme di presenza sul territorio ed abbia ridotto notevolmente gli aspetti che l'avevano resa visibile sul piano nazionale e su quello internazionale.

In una parola, ha abbandonato la linea stragista e le azioni più scopertamente violente per scegliere una condotta meno appariscente, di 'inabissamento' com'è stato detto con felice espressione, ma non per questo di più bassi profilo.

In termini più generali, la criminalità di tipo mafioso nel nostro Paese non è certamente scomparsa perché essa è ancora viva ed operante sia nei territori d'antico e storico insediamento mafioso come la Sicilia, la Calabria, la Campania e la Puglia sia, seppure a macchia di leopardo e con diversa intensità da una zona all'altra, nei nuovi territori delle regioni del Centro e del Nord Italia.

Nonostante l'attività di contrasto dello Stato e gli indubbi successi ottenuti con la disarticolazione di numerosi sodalizi mafiosi, le varie organizzazioni — Cosa nostra, 'ndrangheta, Camorra e Sacra corona unita — continuano ad essere vitali ed operanti.

La loro pericolosità ed il loro radicamento, seppure diminuiti rispetto al più recente passato, sono ancora molto allarmanti e preoccupanti.

Le stragi mafiose del 1992 e del 1993 erano state precedute da lunghi anni caratterizzati da una violenza omicida che aveva contraddistinto tutte le principali organizzazioni mafiose e che, per intensità e durata, non aveva precedenti nella storia dell'Italia repubblicana.

I dati delle morti violente, provocate per lo più da conflitti interni alle singole organizzazioni e determinate generalmente da cruenti e selvaggi scontri di potere, sono molto eloquenti.

Nel 1990 si erano contati cinquecentocinquantesette omicidi attribuiti dalle forze dell'ordine alle varie organizzazioni mafiose, l'anno successivo, il 1991, si arrivò addirittura a raggiungere il tetto di settecentodiciotto omicidi; il 1992 si chiuse con quattrocentocinquatré casi che avrebbero rappresentato l'inizio di una nuova fase che da quel momento in poi avrebbe assunto tutte le caratteristiche di una netta inversione di tendenza.

## *2. I risultati conseguiti contro la mafia delle stragi e i limiti dell'azione contro la mafia sommersa.*

Il 1992 è sicuramente un anno tanto particolare da meritare la definizione di anno bifronte sia perché segna il punto di massimo attacco allo Stato da parte della mafia sia perché è un anno di svolta nell'attività di contrasto da parte dello Stato che dimostra con i fatti una notevole incisività e una più decisa determinazione nella lotta alla mafia, a partire dalla ripresa della capacità di indagine da parte della Procura della Repubblica di Palermo che, seppure duramente provata dalle uccisioni di Falcone e di Borsellino, diventerà uno dei punti più sensibili della rinnovata controffensiva antimafia.

Un primo, significativo e particolarmente simbolico, risultato arriva a distanza di pochi mesi dalle stragi, il 15 gennaio 1993, quando i carabinieri di Palermo catturano Totò Riina, il capo dei corleonesi che era riuscito a diventare il principale esponente di Cosa nostra e a rimanere latitante per lunghissimi anni, con un'azione sicuramente brillante ma con risvolti tali da suscitare non poche polemiche su determinati aspetti che ancora attendono di essere chiariti.

In questo periodo esplose il fenomeno dei collaboratori di giustizia che colpisce al cuore diverse famiglie mafiose, inizialmente e in modo particolare quelle di Cosa nostra; poi, con il passare del tempo, anche le altre organizzazioni mafiose saranno colpite, seppure in misura e con intensità diverse.

Le dichiarazioni di una quantità davvero eccezionale di *ex* uomini d'onore consentono l'individuazione di numerose associazioni mafiose e la loro completa disarticolazione, l'avvio di significative inchieste giudiziarie e la celebrazione di importanti maxi processi caratterizzati dal notevole numero d'imputati che arrivano a volte a contare centinaia di persone.

È da sottolineare il lavoro svolto dalle procure antimafia di Palermo e Caltanissetta che hanno consentito di portare alla luce il disegno stragista di Cosa nostra e di assestare colpi mai prima subiti dalle organizzazioni mafiose. È un lavoro che deve continuare, soprattutto nella direzione dell'individuazione dei mandanti esterni di

quella stagione stragista che ha insanguinato l'Italia, nel biennio 1992-1993, da Palermo a Milano e delle collusioni politico-affaristiche coltivate dalla mafia dei corleonesi.

Va pure continuato il lavoro di inchiesta intorno ai grandi delitti politico-mafiosi sull'esempio dell'omicidio Impastato di cui la Commissione si è occupata direttamente.

Sul fenomeno dei collaboratori di giustizia, comunque lo si voglia valutare, si può tranquillamente affermare che, soprattutto nella fase iniziale, esso ha dato un formidabile impulso all'attività investigativa contribuendo alla cattura di numerosi *killer* e conseguentemente alla salvezza di numerose vite umane.

Nello stesso tempo, l'aumentata attività di contrasto da parte delle forze dell'ordine tesa ad individuare e a catturare in Italia e all'estero mafiosi che erano rimasi latitanti per lunghi anni, ha segnato degli indubbi successi.

I latitanti catturati in Italia e all'estero dal 1992 al 31 dicembre 2000 sono 2569, una cifra significativa in termini assoluti (13). Accanto a questo dato generale, per quanto riguarda le singole organizzazioni mafiose e considerando sia i latitanti inseriti nel programma speciale dei trenta sia quelli inseriti nella lista dei cinquecento latitanti più pericolosi (14), dal 1° gennaio 1996 al 13 febbraio 2001, sono stati catturati: cento appartenenti alla mafia, centosette appartenenti alla camorra, settantaquattro appartenenti alla 'ndrangheta e diciassette appartenenti alla criminalità pugliese (15). Il bilancio complessivo, quindi, di questo periodo può essere complessivamente considerato in termini positivi.

Rispetto ad altre fasi storiche della lotta alla mafia nel nostro Paese il decennio appena trascorso ha registrato degli indubbi risultati, mai prima di adesso raggiunti.

Sono stati fortemente incrinati storici pilastri del sistema mafioso come la segretezza, l'omertà e l'impunità.

Al di là di alcuni eccessi, grazie al contributo dei collaboratori di giustizia, fenomeno che ormai si è trasformato fino a raggiungere caratteristiche diverse da quelle che abbiamo conosciuto inizialmente, l'omertà non è più l'antico ed inviolabile scudo protettivo di un tempo.

È stata violata la segretezza della struttura interna, delle regole, delle gerarchie e del loro funzionamento, dei rituali e delle iniziazioni.

Infine, la cattura di numerosi capimafia che erano componenti di alto profilo della Commissione di Cosa nostra e di altri importanti capi delle organizzazioni mafiose calabresi, campane e pugliesi ha incrinato l'impunità che per anni, troppi e lunghi anni, vuoi per incapacità degli apparati dello Stato vuoi per complicità o per corruzione, era stata accuratamente coltivata dai capimafia.

---

(13) Cfr. Documento n. 2399, XIII legislatura, "Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia", 2001, Ministero dell'interno, pagg. 428 e 429.

(14) Sono state individuate tre categorie di pericolosità dei latitanti in ordine decrescente: il "Programma speciale di ricerca" dei trenta latitanti di massima pericolosità, l'"Opuscolo dei 500 latitanti più pericolosi" e gli "altri pericolosi latitanti". Cfr. Documento n. 2399, XIII legislatura, "Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia", 2001, Ministero dell'interno, pag. 426.

(15) Cfr. documento n. 2433, XIII legislatura, elaborato e trasmesso dal Ministero della giustizia su dati della Direzione centrale della polizia criminale.



Il prestigio, l'alone di rispetto, di invincibilità, di potenza illimitata e senza controllo hanno subito, dunque, uno scossone significativo e salutare.

A ciò ha contribuito anche il particolare regime penitenziario, il famoso 41-*bis* o.p., che tutti i più importanti capimafia sono stati costretti a subire non certo per una volontà di vendetta dello Stato, ma semmai per una elementare necessità di autotutela dal momento che storicamente era accaduto che anche dal carcere i capi della mafia fossero riusciti a comandare e ad impartire ordini ai loro associati che erano all'esterno.

Essere riusciti ad impedire l'esercizio di questo potere, da una parte ha assicurato il controllo dello Stato nelle carceri, dall'altra parte ha diminuito il potere dei capimafia, ne ha leso il prestigio e ne ha intaccato la supremazia.

L'azione di contrasto e i risultati ottenuti hanno scompaginato molte famiglie mafiose, soprattutto del palermitano e del catanese; a tal proposito, l'Avvocato Generale presso la Corte d'Appello di Palermo, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2001, ha comunicato che nell'ambito del distretto di Palermo nell'ultimo anno sono state confermate in appello o inflitte ben centosedici condanne all'ergastolo.

Tali risultati hanno indotto i capi mafia scampati alla bufera giudiziaria a mutare linea di condotta per sopravvivere nella speranza di una ripresa futura.

Sotto questo aspetto è stata determinante l'azione di guida esercitata da Bernardo Provenzano, il vecchio capomafia che ha battuto tutti i record di latitanza, anche quelli, già notevoli di Riina.

I mutamenti rispetto al passato sono del tutto evidenti tanto sul terreno strutturale, cioè delle trasformazioni organiche dentro la struttura più intima di Cosa nostra, quanto su quello sovrastrutturale che ha coinvolto la linea di condotta di tutta l'organizzazione.

In una parola, si può dire che la gestione della Commissione provinciale da parte di Provenzano abbia introdotto significativi mutamenti nella struttura interna e nelle regole che da tempo immemorabile i mafiosi erano soliti seguire e far rispettare.

Innanzitutto sono state modificate le forme di reclutamento che, contrariamente al passato, ora sono più selettive e più rigorose.

Le affiliazioni e i relativi giuramenti non avvengono più alla presenza di numerose persone e tengono in maggior conto i legami di sangue, in ciò facendo tesoro del modello seguito dalla 'ndrangheta che è riuscita a sopportare più agevolmente l'ondata, per altri devastante, dei collaboratori proprio perché la struttura fondata sulla famiglia di sangue del capobastone calabrese si è rivelata più impermeabile di quella tipica di Cosa nostra.

Tra le organizzazioni mafiose Cosa nostra è quella che più di tutte le altre è stata colpita dal fenomeno dei collaboratori; anche la Camorra e la Sacra corona unita hanno annoverato tra le loro fila collaboratori di un certo peso, mentre solo la 'ndrangheta ha avuto meno collaboratori e soprattutto nessuno di loro è stato un capofamiglia importante.

Il legame di sangue tra i diversi associati delle 'ndrine, cioè delle famiglie mafiose calabresi, ha costituito il motivo più profondo della tenuta del segreto; infatti uno 'ndranghetista che avesse deciso di collaborare con la giustizia veniva comunque a trovarsi nella non piacevole condizione di dover denunciare per prima cosa i familiari più stretti, padre, figlio, fratello, nipote, cugino, ecc.

La 'ndrangheta si è avvantaggiata di ciò, così come si è avvantaggiata del fatto che per lunghi anni le inchieste hanno appena lambito le strutture mafiose calabresi perché sono state concentrate soprattutto su Cosa nostra che era ritenuta la mafia più pericolosa.

Questo periodo è stato utilizzato dalla 'ndrangheta per espandere le proprie strutture al di fuori della Calabria.

Famiglie mafiose calabresi sono presenti in tutte le regioni del centro e del Nord Italia oltre che in numerosissimi paesi stranieri europei ed extraeuropei come l'Australia, gli Stati Uniti d'America, il Canada, ecc.

Molte inchieste e numerosi processi svolti hanno dimostrato come la 'ndrangheta sia oggi l'organizzazione mafiosa italiana più radicata e numericamente più forte sia in Italia sia all'estero.

Nella sola Lombardia gli 'ndranghetisti individuati dalla DDA e giudicati dai tribunali lombardi sono stati circa 2.000, nel solo decennio degli anni novanta.

Uno dei fattori che ha reso potente la 'ndrangheta è la sua invisibilità, la sua particolare attività criminale che si svolge senza particolari clamori e possibilmente senza richiamare l'attenzione degli inquirenti o dei *mass media*.

Tornando ai mutamenti delle antiche regole vigenti all'interno di Cosa nostra, appare come esse si siano in gran parte modificate, se non addirittura sconvolte, a cominciare da quella della circolazione delle notizie interne a Cosa nostra.

La regola della 'presentazione' che ha sempre rappresentato un modo, concreto e simbolico insieme, di far conoscere tra loro i mafiosi facendoli sentire parte di un mondo molto grande, ben più vasto del loro paese di origine, è stata fortemente ridimensionata fin quasi ad essere abolita.

Si è andata via via accentuando la necessità di celare agli altri capifamiglia gli uomini d'onore, soprattutto quelli nuovi o di più recente affiliazione.

È un modo, concreto ed efficace, per rendere ancora più clandestina, più segreta e più impermeabile all'esterno la struttura mafiosa, la sua composizione e il suo funzionamento.

Cosa nostra si sta ristrutturando sempre di più in compartimenti che, per ragioni di cautela, comunicano tra loro sempre di meno e, comunque, con più strati di segretezza rispetto al passato.

L'ossessione che gli uomini d'onore possano decidere in seguito di collaborare con la giustizia fa sì che aumentino le forme di segretezza e i filtri tra i vari livelli; tutto ciò comporta che solo i capi delle diverse famiglie si conoscano tra di loro e che solo tra di loro trattino, traffichino, facciano gli affari più importanti e prendano le decisioni più rilevanti, quelle che inevitabilmente coinvolgono l'intera organizzazione.

A capo dei diversi mandamenti oggi sono collocati uomini di assoluta fiducia dell'attuale vertice di comando; attraverso di loro il vertice è in grado di assicurare il controllo periferico delle strutture.

Anche in Calabria la 'ndrangheta ha realizzato una sua ristrutturazione interna costituendo tre mandamenti, uno nella città di Reggio Calabria, uno a Locri nella zona jonica e uno a Palmi nella zona tirrenica.

Tale ristrutturazione corona il lungo periodo di pace interna e completa una decisione assunta nel 1991, anno nel corso del quale si concluse una sanguinosissima guerra tra le famiglie mafiose che era iniziata nel lontano 1985 con l'uccisione di Paolo De Stefano, l'esponente più rilevante della 'ndrangheta reggina.

I tre mandamenti rispondono alla necessità di trovare un raccordo tra le diverse 'ndrine per la gestione in comune degli affari più rilevanti tanto in Calabria quanto nelle regioni del nord e in numerosi paesi stranieri dove gli insediamenti della 'ndrangheta sono diventati negli ultimi anni molto consistenti e assai numerosi.

Diversa rispetto a Cosa nostra e alla 'ndrangheta la situazione esistente nella Camorra campana dove la frammentazione tra i vari clan permane molto acuta perché non si è riusciti a formare una direzione unitaria e ciò ha determinato a una forte conflittualità per il controllo del territorio e per il potere interno.

La frammentazione è particolarmente visibile nella città di Napoli dove i principali clan, raccolti sotto la cosiddetta alleanza di Secondigliano, sono entrati in rotta di collisione determinando un cruento e sanguinario scontro che ha provocato un notevole numero di morti e ha coinvolto anche persone innocenti che sono rimaste vittime incolpevoli di scontri tra camorristi.

In Campania altra situazione particolarmente interessante sotto il profilo criminale è quella della zona del casertano, regno incontrastato del clan camorristico dei casalesi guidato da Francesco Schiavone fino al luglio del 1998 quando venne catturato.

In questa realtà si è costruita nel corso degli anni una singolare esperienza criminale che ha saputo fondere i modelli della mafia siciliana e di quella calabrese in una struttura coesa, robusta ed estremamente pericolosa che è stata in grado di incidere e di influenzare i rapporti sociali e politici dell'intera zona.

Un posto di tutto rilievo è riservato dal vertice di Cosa nostra agli uomini d'onore che ritornano dal carcere; essi, per il prestigio che avevano e che sono riusciti a mantenere non scegliendo la via della collaborazione ma mantenendo fede al giuramento mafioso, ora vengono riutilizzati in posizioni chiave essendo ormai dimostrata la loro fedeltà ed affidabilità, al di là di ogni ragionevole dubbio e delle tipiche diffidenze esistenti in ogni organizzazione mafiosa, nessuna esclusa.

Anche nei confronti dei collaboratori si avverte un significativo mutamento poiché mentre un tempo si cercava di impedire la collaborazione uccidendo parenti stretti dei collaboratori ora, al contrario, si punta ad un loro recupero e ad un pieno reinserimento all'interno dell'organizzazione.

Questo processo di pacificazione interna ha lo scopo essenziale, di alto valore simbolico oltre che pratico, di dimostrare la convenienza del ritorno sotto l'ombrello protettivo di Cosa nostra che in tal modo può mostrarsi più capace, più efficace e in grado di assicurare una protezione più duratura rispetto a quella promessa e concretamente mantenuta da parte dello Stato.

Provenzano ha cercato di chiudere, limitando al minimo i danni, la stagione delle stragi e ha inaugurato un nuovo periodo di confronto con lo Stato che non prevede il ricorso sistematico, e persino ossessivo, alla violenza omicida, ma contempla, al contrario, la convivenza, il dialogo, la trattativa.

Provenzano, così facendo, è diventato un punto di riferimento e di aggregazione per i mafiosi in carcere e per quelli in libertà, favorito dalle sue indubbie e riconosciute capacità di mediazione e agevolato dal punto di equilibrio che è riuscito sinora ad assicurare tra le esigenze dei boss reclusi nelle carceri in regime di 41-*bis* o.p. — ai quali ha indicato la via della coesistenza con le istituzioni come la più utile ed efficace per risolvere quei problemi che le stragi non solo non erano riusciti a risolvere ma avevano addirittura aggravato — e i boss emergenti ai quali ha indicato la necessità e l'urgenza della riappropriazione del territorio come requisito essenziale per gestire l'enorme flusso di denaro pubblico che arriverà in Sicilia e nell'intero Mezzogiorno nei prossimi anni.

Tale linea è stata contrastata all'interno di Cosa nostra; il contrasto, tuttavia — ed è la prima volta che ciò accade — non ha dato vita ad una guerra sanguinosa.

L'opzione stragista e quella della coesistenza con lo Stato si sono confrontate duramente anche all'interno delle singole famiglie come è accaduto a Catania dove si sono trovate davanti l'ala che fa capo a Nitto Santapaola, e che ha come riferimento Provenzano, e quella di Santo Mazzei, esponente dell'ala dura che si richiama alle posizioni dei corleonesi e del boss Vito Vitale.

L'assenza di stragi e di attentati violenti indirizzati nei confronti di rappresentanti dello Stato conferma che è prevalsa, dentro le famiglie mafiose, la linea di Provenzano, più prudente e più cauta, più attenta anche a cogliere eventuali segnali che dovessero essere inviati dal mondo della politica.

Si può dire, da questo punto di vista, che negli ultimi anni si è realizzata una gestione "a prevalenza politica" di Cosa nostra rispetto alla recente gestione, caratterizzata dalla *leadership* di Riina, a "prevalenza militare".

È sempre utile ricordare che Provenzano non è un pacifico e vecchio signore senza alcuna responsabilità per il passato, compreso quello più efferato degli omicidi eccellenti e delle stragi.

Egli è stato condannato con sentenze passate in giudicato, è latitante da lunghissimo tempo. La nostra democrazia non può sopportare una latitanza che dura da più di trentotto anni; una volta catturato sarà importante chiarire tutte le alleanze che Provenzano ha saputo creare nella politica e nell'economia, e le protezioni di cui ha potuto usufruire.

Sotto la gestione Provenzano non sono scomparsi gli omicidi mafiosi; semplicemente si è cercato di ricorrere all'omicidio solo quando ogni altra via si è rivelata impraticabile o, per le ragioni più diverse, è stata preclusa.

Non si spara più in modo indiscriminato, ma si selezionano attentamente gli obiettivi; omicidi come quello di Domenico Geraci, dirigente sindacale candidato a sindaco di Caccamo, o di Filippo Basile, funzionario della Regione siciliana, rientrano nella categoria degli omicidi selettivi di Cosa nostra.

### *3. Nuovi percorsi della mafia e metodologie di contrasto.*

Tutto ciò non significa che la mafia poiché non ammazza più in modo indiscriminato sia meno pericolosa di prima.

Né significa che si sia avviato un irreversibile processo di ritorno alla 'vecchia mafia' in grado di riprodurre, con le necessarie varianti da adattare al tempo trascorso e alle nuove situazioni, la politica di Stefano Bontate e Gaetano Badalamenti che sarebbe più affidabile e più conveniente per le istituzioni.

Non c'è una 'vecchia mafia' che è buona e una 'nuova mafia' che è cattiva.

Questa è una antica dicotomia che non aveva prima e non ha, a maggior ragione oggi, alcun fondamento.

La mafia — la si voglia definire vecchia o nuova ha poca importanza — costituisce un pericolo per la vita sociale, per la sicurezza, per la tranquillità e la libertà del singolo cittadino, per l'economia, per la società, per la libertà di voto, per la libera concorrenza fra le imprese, per la democrazia; un pericolo mortale che va contrastato con fermezza fino alla sua totale eliminazione.

Nei decenni passati è stato commesso il grave errore di ritenere possibile una coabitazione di settori dello Stato con la 'vecchia mafia', considerata buona per definizione.

La coesistenza con le istituzioni è stata devastante per la credibilità delle istituzioni non certo per la mafia perché ha permesso e consentito rapporti e frequentazioni dei mafiosi con uomini politici e uomini delle istituzioni che hanno irrobustito la forza dei criminali mafiosi, il loro potere e il loro prestigio che sono stati usati per vendere morte trafficando droga e armi, per penetrare nell'economia, per occupare posizioni di potere.

Durante il periodo della coesistenza si sono verificati numerosi delitti eccellenti; alcuni di questi sono stati decisi e anzi sono stati ritenuti necessari perché i capimafia non potevano tollerare che uomini politici o rappresentanti delle istituzioni facessero il loro dovere senza piegarsi a questo patto non scritto.

La coesistenza, oltre che immorale, è stato un danno molto serio per la democrazia italiana.

La storia, recente e antica, ha dimostrato che Cosa nostra non si batte con la coesistenza o con la trattativa tra lo Stato e il potere mafioso.

Tra Riina che ordinava le stragi per poter trattare da una posizione di forza con lo Stato e Provenzano che chiude con le stragi

nella speranza di trattare da una posizione di forza con lo Stato c'è una differenza apparentemente sostanziale che, però, a ben vedere, si distingue solo per i metodi adottati, l'uno più violento dell'altro; in realtà tale differenza non deve oscurare l'obiettivo di fondo che è comune a entrambi perché entrambi intendono assicurarsi la sopravvivenza della mafia e la continuità del suo potere e la salvaguardia delle sue ricchezze.

I mafiosi, o, per essere più precisi, i capimafia sono ancora ricchi, enormemente ricchi.

Il loro potere risiede proprio in questa ricchezza che non è stata ancora intaccata seriamente.

Gli anni che ci lasciamo alle spalle hanno colpito al cuore l'aspetto militare, i soldati e i generali che hanno imbracciato i fucili o hanno azionato i telecomandi per le stragi, ma i cervelli finanziari, le menti economiche, gli uomini in grado di attivare gli enormi canali per il riciclaggio del denaro sporco non sono stati colpiti nella stessa misura.

I capimafia sono stati aiutati da professionisti di varia natura che hanno agevolato soprattutto l'occultamento, in Italia e all'estero, dei capitali di illecita, oltre che illegale e criminale, provenienza,

Finché ci sarà un'enorme massa di denaro nelle mani dei capimafia essi continueranno ad essere in grado di ricostituire l'organizzazione sostituendo gli uomini finiti in carcere, di comprarsi il silenzio dei carcerati pagando la loro prigionia e sostenere i rispettivi familiari che stanno a casa, di mantenere funzionante ed in piena attività le strutture criminali e di avere la necessaria disponibilità economica per poter corrompere funzionari pubblici, amministratori locali, imprenditori.

Togliere i capitali e le proprietà dalle mani dei mafiosi non è solo l'obiettivo principale, ma è, oggi, il punto cruciale da realizzare se si vuole dare un colpo mortale alla mafia.

La strategia militare è stata seriamente colpita ed intaccata; essa appare, oggi, in forte difficoltà al punto che i vertici di Cosa nostra, come si è visto, sono stati costretti ad inabissarsi, a rendere meno visibile la loro presenza.

Ora bisogna ridimensionare gli interessi economici e finanziari delle organizzazioni criminali operando su tre livelli: il primo, impedire che la mafia possa fare nuovi affari approfittando degli investimenti che arriveranno al Sud; il secondo, concentrare uomini e tecnologie nell'individuazione dei patrimoni di cui si sono impossessati i mafiosi e procedere alla confisca delle ricchezze e degli immobili; il terzo, assicurare che questi patrimoni e tutti gli immobili possano essere gestiti dalla società civile o siano trasformati in servizi sociali, scuole o in presidi delle forze dell'ordine.

Tutto ciò ha un valore molto concreto perché si impoveriscono tutte le organizzazioni mafiose e nel contempo ha un valore altamente simbolico perché dimostrerebbe che i beni acquisiti con il crimine dai mafiosi non sarebbero goduti dagli stessi.

Un altro aspetto da sottolineare è quello rappresentato dalla drammatica diffusione e della dimensione sommersa dei fenomeni estorsivi che costituisce una piaga che ha radici profonde soprattutto in alcune realtà meridionali quali la Sicilia, la Calabria e la Campania.

Tale problema è stato evidenziato direttamente dalle istituzioni che hanno sollecitato l'opinione pubblica e le associazioni di categoria ad un impegno diretto, sottolineando che quanto appare attraverso le denunce o le indagini, è solo l'aspetto emergente del problema: percentuali altissime di operatori economici sono costrette a confrontarsi ogni giorno con il problema dell'estorsione, come confermano anche le analisi delle forze dell'ordine.

In questo contesto, la Prima Conferenza nazionale contro l'estorsione e l'usura, alla presenza e con il patrocinio del Capo dello Stato, è stata l'occasione per fare il punto sul dibattito e sulle strategie intorno al fenomeno: sono infatti intervenuti autorevoli esponenti del Governo e della società civile, da sempre impegnati nella lotta al racket.

Nel corso dell'ultimo periodo si registra una situazione singolarmente contraddittoria del fronte antimafia: da una parte ci sono gli apprezzabili risultati di cui si è detto, dall'altra c'è un indubbio calo della tensione e dell'attenzione attorno al problema delle mafie.

Oggi c'è sicuramente un maggiore allarme per la criminalità comune che molti ritengono indotta e provocata dall'immigrazione clandestina che avrebbe dato vita a nuove mafie di origine straniera dedite al traffico degli esseri umani, alla prostituzione e al traffico di droga e di armi, nuove mafie straniere che avrebbero soppiantato quelle italiane, soprattutto nelle grandi città e regioni del Nord.

Qualcuno si è spinto ad affermare che in Italia il pericolo maggiore sarebbe ormai quello delle mafie straniere essendo la mafia italiana se non tramontata, perlomeno avviata al suo tramonto ed anche perché le mafie straniere sarebbero più violente e più spregiudicate essendo più giovani ed avendo la necessità di affermarsi sul mercato criminale con azioni clamorose in grado di richiamare l'attenzione.

Tale analisi non risponde alla realtà per come essa si presenta poiché le mafie straniere hanno come loro territorio privilegiato il Nord e non il Sud — e ciò per la buona ragione che al Sud comandano ancora le mafie italiane — e nelle porzioni di quelle regioni del nord iniziano ad operare con dei patti sottoscritti da uomini delle mafie italiane.

È opportuno, tra l'altro, evidenziare come le organizzazioni criminali straniere non si caratterizzano per la capacità di controllo capillare del territorio che invece ha da sempre caratterizzato l'operare delle mafie italiane tradizionali.

La recente riunione dell'ONU a Palermo ha messo in evidenza come il problema della criminalità organizzata sia avvertito a livello mondiale.

La convenzione sottoscritta è importante perché si tratta di un trattato giuridicamente vincolante che impegna le nazioni firmatarie ad una lotta più incisiva contro il crimine organizzato.

La Convenzione dell'ONU premia la cultura e il patrimonio giuridico italiano — a cominciare dai capisaldi della legge Rognoni-La Torre e dal riconoscimento del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso che erano estranei alle legislazioni di molti paesi stranieri — nella lotta contro la criminalità organizzata che ormai è diventato un fenomeno transnazionale.

Il problema mafia deve sempre più occupare un posto centrale e figurare, in modo sistematico, tra le priorità dell'agenda politica nazionale.

In questa logica, il problema mafia non può ritornare ad essere interpretato come una questione legata all'emergenza come avveniva fino a qualche anno addietro.

Il problema mafia non deve essere espunto dall'agenda politica perché così facendo si darebbe credito all'opinione di chi, ritenendo che la mafia non costituisca più un problema, abbassa la guardia e riduce i controlli sui flussi finanziari in arrivo nel Mezzogiorno d'Italia.

E ciò soprattutto nel momento in cui in molte parti del paese viene segnalato un consolidamento, seppure discreto e più impalpabile, della presenza e della attività mafiosa nel campo dell'usura e delle estorsioni.

Occorre, quindi, aprire una ulteriore fase della lotta antimafia che sappia far tesoro del passato, valorizzando le esperienze positive e correggendo gli errori che pure ci sono stati.

Una strategia integrata che sappia tenere insieme tre diversi livelli della lotta alle mafie: la dimensione repressivo-giudiziaria con una costante azione diretta a colpire il piano militare e organizzativo e a catturare i capi mafia ancora latitanti; la dimensione economico-finanziaria con il contrasto al riciclaggio, al *racket*, all'usura, alla droga e alla tratta degli esseri umani per giungere alla confisca dei beni per la loro destinazione a fini sociali; la promozione della cultura della legalità valorizzando e sviluppando il lavoro straordinario svolto dalle scuole e dalle associazioni di volontariato. A tal proposito si segnala, in particolare, l'attenzione della Chiesa di Palermo per il processo di beatificazione di Padre Puglisi e il lavoro svolto dai Vescovi di Caserta e Locri.

Questa strategia integrata che sappia colpire a livello del territorio — perché le mafie non hanno assolutamente abbandonato l'antico, sicuro e protettivo territorio, quello di sempre, che ha dato loro i natali e le ha fatto forti e ricche — e a livello internazionale perché oramai la lotta alle mafie è una lotta transnazionale per individuare e colpire oltre che i cartelli della droga e delle armi, i canali del grande riciclaggio, quello miliardario, quello che solo persone esperte nei grandi misteri della finanza internazionale riescono a far funzionare e a fruttare.

In questi anni c'è stato un forte attacco non all'uso dei collaboratori di giustizia come pure è stato detto prendendo a pretesto alcuni errori di gestione da parte di qualche magistrato, ma alla figura del collaboratore in quanto tale ritenuta di per sé, quasi per principio, uno strumento inadatto o, peggio ancora, pericoloso per combattere la mafia.

I tempi lunghi dell'approvazione della legge sui collaboratori di giustizia non hanno certo favorito o incentivato il ricorso alla collaborazione.

Ormai ci sono pochi nuovi collaboratori di giustizia e dal profilo diverso rispetto al passato, essendo caratterizzati da ruoli operativi e con minori funzioni strategiche all'interno delle stesse organizzazioni criminali.



Lo stesso clima che si è venuto a creare intorno ai collaboratori, al di là delle giuste critiche per i limiti che possono esserci stati, non favorisce di certo il fenomeno della collaborazione che comunque rimane non l'unico ma un importante strumento di conoscenza e, quindi, di contrasto.

Il danno è del tutto evidente sia perché la mancanza di nuovi collaboratori non consente di conoscere nei dettagli quanto sta succedendo in Cosa nostra dopo le scelte di inabissamento e le nuove forme di segretezza sia perché mancano recenti collaboratori in grado di raccontare quanto è a loro conoscenza dei meccanismi di occultamento e di riciclaggio dei capitali mafiosi.

Nello scorso mese di febbraio le Camere hanno approvato la legge di “Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza”; anche in considerazione di tale intervento normativo sarà fondamentale perseguire una gestione non penalizzante o eccessivamente burocratizzata dei collaboratori e soprattutto dei testimoni di giustizia la cui posizione finalmente, con questo nuovo testo di legge, riceve una puntuale e differenziata disciplina.

È necessario, infine, escludere e contrastare del tutto qualsiasi tentativo dei capi di Cosa nostra, oggi detenuti nelle carceri in quanto condannati all'ergastolo, di proporre la cosiddetta dissociazione. I capi di Cosa nostra hanno una sola via per instaurare un rapporto con le Istituzioni: quella della collaborazione prevista dalla legge.

## PARTE TERZA

### MAFIA ED ECONOMIA

#### 1. *Mafia ed economia.*

L'analisi dei rapporti tra fenomeno mafioso e processi economici ha costituito uno dei temi preminenti della Commissione, impegnando intensamente anche l'attività dei comitati di lavoro, e, in particolare, il III comitato di lavoro sull'usura, il racket e il riciclaggio, coordinato dal senatore Michele Figurelli; il VI comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale; coordinato dalla senatrice Tana de Zulueta; il VII comitato di lavoro sul contrabbando, coordinato dal deputato Alfredo Mantovano; l'VIII comitato di lavoro sulle zone non tradizionalmente interessata dall'attività mafiosa, coordinato dal senatore Alessandro Pardini.

Il carattere prioritario di questo tema (16), per i suoi molteplici aspetti, ha comportato numerose audizioni (17) e un'approfondita attività istruttoria, ed ha visto impegnati segreteria e consulenti in un'intensa attività di acquisizione di dati statistici, di reperti giurisprudenziali, di analisi e pubblicazioni specialistiche italiane e straniere.

La tematica è stata inoltre al centro di numerosi forum e convegni. Tra questi vanno ricordati:

1. "Bilanci e prospettive della lotta al riciclaggio", Palermo, Palazzo dei Normanni, 9 e 10 luglio 1998;
2. "La lotta alle mafie nel territorio. Legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane e nelle altre zone a rischio", Napoli, Palazzo Reale, 26-27 novembre 1998;
3. "Le nuove mafie in Italia. Presenza e ruolo della criminalità organizzata internazionale nel territorio e nell'economia", Milano, Palazzo Marino, 18-19 marzo 1999;
4. "Le rotte delle ecomafie", Forum nazionale, Palermo, 20 novembre 2000;
5. "La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato – Verso la conferenza ONU di Palermo", dell'11 dicembre 2000, Roma, Sala delle Capriate, 2-3 novembre 2000;

---

(16) Sul punto: Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, XI Legislatura, "Indicazioni per un'economia libera dal crimine, Documento approvato dalla Commissione nella seduta del 20 luglio 1993, in Economia e criminalità. Come difendere l'economia dalla criminalità organizzata. Analisi del fenomeno, regole di comportamento", Camera dei Deputati, 1993, p. 345 ss.

(17) Le audizioni svolte nella XIII legislatura in: [http://www.camera.it/\\_bicamerali/antimafia/ressten/fr2000.htm](http://www.camera.it/_bicamerali/antimafia/ressten/fr2000.htm).

6. “L'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esperienze della società civile, cultura della legalità e problematiche applicative”, Roma, Sala delle Capriate, 4 dicembre 2000.

Tutto il lavoro svolto è stato impostato muovendo da una opzione metodologica qualificante, pienamente condivisa da tutti i Commissari: la scelta di riconoscere importanza uguale ai sistemi della prevenzione e della regolamentazione amministrativa rispetto ai sistemi della repressione penale.

## *2. Dispositivo preventivo e dispositivo penale nel contrasto all'inquinamento mafioso dell'economia.*

Questo riequilibrio, tra dispositivo preventivo e dispositivo penale, è stato innanzi tutto segnato da una costante e specifica attenzione al tipo di risposte amministrative ai rischi di inquinamento dei rapporti economici e, conseguentemente, ha consentito di analizzare, fino in fondo, le perduranti e acute debolezze dell'azione della P.A. in questo complesso e difficile ambito.

Si è voluto in tal modo superare quell'effetto di mascheramento derivante dalla primazia delle questioni giudiziarie e, quindi, dalla (apparente) prevalenza del ruolo della giustizia penale e della politica penale sulla politica criminale.

Una scelta di metodo, questa, ispirata ad una concezione moderna delle strategie di contrasto alla criminalità organizzata e, in specie, alla criminalità mafiosa: una scelta fondata sulla definizione di modelli di politiche di prevenzione razionalmente orientate e sulla valutazione degli effetti concreti delle normative messe in campo.

Non più dunque un appiattimento sulla fenomenologia giudiziaria e sui risultati dell'attività repressiva. Quasi che la lotta alla mafia dipendesse esclusivamente dai processi penali e che la pubblica amministrazione e la società civile potessero mantenere un ruolo “normale” e di minore coinvolgimento rispetto ad essa, o comunque di secondo piano. Quasi che la liberazione dell'economia dalla presenza mafiosa fosse una missione affidata esclusivamente a poliziotti e giudici e che i territori, le imprese, gli enti una volta “liberati” dall'intervento giudiziario non corressero più il rischio di venire “rioccupati” dalle cosche, grazie alle carenze complessive del dispositivo preventivo e, in generale, dall'affanno delle istituzioni a difendere le condizioni della libertà di impresa e le regole della democrazia.

A questo proposito si può sottolineare come negli ultimi dieci anni si sia consolidato, per esempio, un nuovo modello di lotta all'estorsione, quello delle associazioni antiracket. In primo luogo le associazioni costituiscono uno strumento per vincere la solitudine. È innegabile che proprio questa condizione sia quella che rende tanto debole la vittima quanto forte il criminale. La vittima ha sempre paura quando è sola ed è questa paura a rendere vincente l'attività intimidatoria della mafia. Sconfiggere la solitudine significa dare un colpo mortale agli estortori.

In secondo luogo l'associazione costituisce uno straordinario strumento di raccordo tra le vittime e le istituzioni. In un campo così delicato, nel quale non è possibile concepire un'azione di contrasto senza un ruolo attivo delle vittime, avere un soggetto capace di svolgere attività di mediazione è assolutamente necessario.

In terzo luogo l'associazione garantisce una valida prospettiva di sicurezza. È proprio la natura collettiva della denuncia che salvaguarda dai rischi di rappresaglia.

Si è quindi dispiegata l'iniziativa per il potenziamento delle varie esperienze associazionistiche: è stato ed è un obiettivo strategico la crescita di queste esperienze, nuovo modello di lotta al *racket* e alla mafia.

### 3. *Il tema dell'effettività delle misure di contrasto.*

La Commissione, consapevole della necessità di avviare una verifica a tutto campo della qualità della risposta delle pubbliche istituzioni al pericolo di inquinamento mafioso dei rapporti economici, nell'affrontare questo nodo, e la complessità delle tematiche che esso implica, ha inteso ricercare ed individuare una serie di indicatori, per definire intorno ad essi i risultati da valutare e gli strumenti della loro analisi.

Questa impostazione, di cui di seguito si darà brevemente conto, è stata orientata anche a migliorare la qualità dell'attività di inchiesta, attraverso la costruzione di vere e proprie linee guida per l'esame dell'azione periferica dei poteri pubblici e per un puntuale e complessivo apprezzamento dello stato di applicazione della normativa antimafia.

L'opzione metodologica, in sostanza, è consistita nella costruzione di uno schema di approccio critico alla cosiddetta copertura amministrativa della legge, ai dati e alle statistiche, per consentire la valutazione del grado di effettività del sistema.

E una volta stabilita la priorità del tema della effettività, con l'ausilio dei consulenti e degli esperti di settore, si è ritenuto appunto utile e necessaria la definizione di una serie di parametri tecnici di osservazione del fenomeno mafioso, per poter evidenziare questioni non sempre adeguatamente considerate nei resoconti "ufficiali" e per accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni delle mafie, e il loro impatto sulle realtà economiche e finanziarie nei diversi contesti posti sotto osservazione o interessati dai sopralluoghi.

Coerentemente a questi obiettivi, anche nell'elaborazione delle relazioni "territoriali" si è voluta riservare una particolare attenzione al dispositivo di prevenzione e di contrasto all'accumulazione e alle circolazione di ricchezze di origine criminale.

In relazione ai fenomeni estorsivi, per esempio, uno dei principali strumenti di contrasto è la nuova legge n. 44 approvata dal Parlamento nel febbraio del 1999, frutto di un'ampia convergenza politica. Negli ultimi quindici mesi l'Ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura si è impegnato in maniera predo-

minante a renderla funzionante. L'applicazione della legge era ed è infatti il punto cruciale attorno a cui va costruito un rapporto di fiducia tra vittime (e potenziali vittime) e Stato. Il nuovo Comitato, che ha avuto dalla legge il compito di gestire l'unificato Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, ha iniziato ad operare il 21-12-1999: fino alla fine del 2000, in dodici mesi di attività, si è riunito ottantatré volte, ha esaminato novecentocinquantanove istanze, e centoventisette operatori economici vittime di estorsione hanno ricevuto più di ventuno miliardi.

Una considerazione di carattere generale: questa legge non è solo una forma di solidarietà per chi ha subito un danno, è un decisivo strumento per l'azione di contrasto. Sicuramente, per un commerciante è importante vedere in carcere l'estortore. Ma quando è costretto a chiudere il negozio, perché distrutto a seguito della sua denuncia, avverte il segno di una sconfitta. Fare riaprire quel negozio è il segnale più efficace contro la mafia; non solo, ma è anche la risposta che neutralizza l'atto intimidatorio e lo rende inutile.

### *3.a Superare la disapplicazione della legge n. 310 del 1993 (c.d. Legge Mancino).*

Sempre nella prospettiva di analisi sull'effettività delle misure di contrasto, la Commissione si è posta il problema di valutare lo stato di applicazione della legge n. 310 del 1993 (cosiddetta legge Mancino), in tema di trasparenza di assetti proprietari e societari.

Come è noto, introducendo questa specifica disciplina nell'ordinamento, il legislatore intese realizzare un osservatorio dei mutamenti di titolarità di esercizi commerciali e della proprietà agraria e dei mutamenti degli assetti societari delle società a responsabilità limitata, per facilitare l'individuazione di trasferimenti potenzialmente elusivi della normativa antimafia.

Questo dispositivo è affidato all'azione dei Questori, quali autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Orbene, fatta eccezione per la particolare attenzione dedicata a questa specifica problematica dal questore di Palermo (all'epoca il dr. Antonio Manganeli, audito alla fine del 1999), nel corso dei sopralluoghi e delle audizioni, la Commissione ha, in generale, verificato la mancata effettiva attuazione dei contenuti di questa legge. È stato constatato che i dati trasmessi alle questure dai Comuni e dai notai non venivano sottoposti al trattamento informatico, mentre i previsti approfondimenti orientati a disvelare trasferimenti di beni con finalità elusiva, avevano carattere a dir poco occasionale.

Così nulla si è potuto, o voluto, percepire delle compravendite di terreni nella Piana di Gioia Tauro, sebbene questa sia stata, e per anni, al centro di vere e proprie manovre di politica economica 'ndranghetista; come nessuno ha mai effettuato un monitoraggio sulla costituzione di un gran numero di società di capitali legate alla mafia e pronte ad intercettare i flussi dei pubblici finanziamenti in quel territorio.

Su questi significativi temi, vanno richiamate, per necessità di sintesi, solo talune conclusioni della relazione sulla Calabria approvata dalla Commissione il 26 luglio 2000:

“Le grandi potenzialità offerte per tutti questi anni dalla legge Mancino non risulta che siano state effettivamente riconosciute, valorizzate e messe in atto. Se le iniziative della magistratura e delle forze dell’ordine che pure sono riuscite a determinare successi rilevanti, e prima impensabili, contro la ’ndrangheta, si fossero combinate, e tuttora si combinassero, con la applicazione diffusa della legge Mancino, ne avrebbero certamente attinto, e potrebbero tuttora ricavarne, non solo ulteriori riscontri, ma l’indicazione dei campi e delle connessioni assai più vaste delle azioni criminali e delle cosche individuate e colpite dai processi. Lo stesso controllo del territorio da parte delle forze dell’ordine e delle istituzioni avrebbe potuto, e potrebbe, scoprire chiavi sconosciute, e trovare nuovi e più efficaci presidi nella mappa dei movimenti della proprietà e dell’economia che la legge Mancino consente di costruire e di aggiornare in tempo reale”.

È apparso inoltre evidente, che in questo settore dell’azione preventiva è mancata una adeguata politica di formazione del personale. E che, conseguentemente, si è determinata una diffusa sottovalutazione delle potenzialità della disciplina.

La tematica della insoddisfacente applicazione delle norme contenute nella legge n. 310 del 1993 è stata peraltro sollevata da numerosi commissari nel corso dei lavori della commissione e delle audizioni dei Ministri dell’interno e, recentemente, nel corso dell’audizione allargata effettuata il 6 luglio 2000 dal Comitato *racket*, usura e riciclaggio, con la partecipazione di numerosi parlamentari.

In quest’ultimo contesto, il prefetto Manganeli, Direttore della Criminalpol, ha annunciato la determinazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza di avviare in tempi brevi un processo di centralizzazione e di trattamento elettronico dei dati, per mettere a disposizione delle Questure e di tutti gli uffici che operano nel settore della prevenzione patrimoniale, informazioni organizzate in maniera chiara e fruibile.

Sarà pertanto operativa presso il servizio analisi della Direzione centrale della Polizia criminale una unità appositamente dedicata all’attività di *intelligence* sui dati raccolti con modalità informatiche dalle questure. Questo innovativo progetto potrà essere realizzato anche grazie all’approvazione della legge 24 novembre 2000, n. 340, in tema di delegificazione di norme e semplificazione di procedimenti amministrativi, che ha previsto la possibilità di disciplinare in via regolamentare le procedure per la trasmissione dei dati da parte dei notai, ai sensi dell’articolo 7 della legge n. 310 del 1993; tutto ciò consentirà di prevedere norme secondarie che impongano ai notai la trasmissione dei dati relativi con modalità informatiche.

La Commissione, nel prendere atto di questa iniziativa, che del cospicuo lavoro svolto appare un tangibile risultato, non può che auspicarne la più rapida attuazione e segnalare al Parlamento la necessità di sostenerne e valorizzarne lo sviluppo.

La legge Mancino, come uno degli elementi di un più articolato sistema di trasparenza degli assetti proprietari, si presenta quale essenziale strumento di difesa dalle infiltrazioni dei beni di origine criminosa nel sistema economico, e costituisce un « modello » di normazione suscettibile anche di evoluzione nel progetto di un dispositivo europeo di prevenzione.

In materia di riciclaggio, con l'intenso e approfondito lavoro del III Comitato, l'attenzione della Commissione ai risultati conseguiti nell'attuazione della normativa vigente è stata ampia e continua.

In particolare, sono stati focalizzati due significativi profili del sistema preventivo: l'andamento delle segnalazioni delle operazioni sospette (articolo 3 della legge n. 197 del 1991) e l'istituzione dell'anagrafe dei conti e dei depositi.

Grazie alla preziosa collaborazione ricevuta dal Servizio Antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC), la Commissione è stata in grado di disporre di elementi statistici, aggiornati ed adeguatamente aggregati, in riferimento ai vari contesti affrontati nel corso dei sopralluoghi e nell'ambito delle relazioni.

Un primo significativo risultato di questo approccio è stato registrato nella elaborazione della Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi (18).

L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette relative a questo territorio ha consentito di accertare innanzitutto che, nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 153 del 1997, una percentuale non lieve e di casi di operazioni sospette segnalati al Questore non era stata trasferita tempestivamente agli organismi tecnici preposti all'analisi.

Un ulteriore significativo dato è scaturito dall'analisi tipologica delle segnalazioni elaborate dall'Ufficio italiano dei cambi in relazione a questa provincia.

L'esperienza di "laboratorio" di Brindisi ha consentito inoltre di evidenziare il dato (poi largamente confermato in altri contesti) dell'esistenza di operazioni ritenute sospette riconducibili all'impiego di titoli al portatore e soprattutto di certificati di credito. E questa acquisizione può essere certamente considerata una prima e significativa conferma del fatto che i certificati di deposito rappresentano un potenziale anello debole del sistema finanziario antiriciclaggio, attesa l'assenza di vincoli alla loro trasferibilità anche per importi superiori a venti milioni di lire (19).

Nel contesto dell'inchiesta su Brindisi, la Commissione Antimafia ha ritenuto opportuno acquisire elementi conoscitivi circa i risultati

---

(18) Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, XIII legislatura, Doc. n. XXIII, n. 31 – “Relazione sullo stato nella lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi” pp. 27 e ss. Il testo della relazione è in : [http://www.camera.it/\\_bicamerale/antimafia/xdocu.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/antimafia/xdocu.htm).

(19) Vedasi, in argomento, il decreto ministeriale [Tesoro] 19 dicembre 1991 (G.U. 28 dicembre 1991, n. 303) – Modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni e integrazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n.197, recante “Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio”.

delle procedure sanzionatorie di carattere amministrativo nei confronti degli intermediari, di cui al sistema della legge n. 197 del 1991.

L'interesse della Commissione per questo approfondimento era derivato, in particolare, dalla scoperta di un significativo coinvolgimento di funzionari di un istituto di credito locale (Banca Tamborino San Giovanni) nei fatti di associazione a delinquere e riciclaggio oggetto del procedimento penale a carico di Della Porta Roberto più cinquantasei.

Le informazioni richieste all'UIC (20) hanno fatto conoscere due dati meritevoli di approfondimento.

In primo luogo, non è risultata alcuna procedura sanzionatoria di carattere amministrativo a carico delle banche coinvolte nella vicenda del procedimento Della Porta.

In secondo luogo, relativamente alla procedure sanzionatorie di carattere amministrativo nei confronti di intermediari finanziari pugliesi, l'UIC segnalava l'adozione da parte del competente Servizio del Tesoro di alcuni provvedimenti sanzionatori (21), con l'irrogazione di pene pecuniarie a dir poco irrisorie.

Sul punto la Relazione testualmente rilevava: "...Relativamente alle procedure sanzionatorie di carattere amministrativo nei confronti di intermediari finanziari pugliesi, l'UIC segnalava l'adozione da parte del competente servizio del Tesoro di alcuni provvedimenti sanzionatori.

Il punto merita una specifica trattazione, per la singolarità dei dati acquisiti: si tratta infatti di tre provvedimenti per violazione dell'articolo 1 della legge n. 197 del 1991 (Limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore), che hanno visto l'imposizione di sanzioni pecuniarie a carico degli istituti coinvolti, rispettivamente per gli importi di L. 600.000, Cassa di mutualità del Tavoliere; L. 100.000, Istituto popolare del Salento, L. 300.000, Banca Tamborino Sangioanni.

Il credito Popolare Salentino è risultato prosciolto dall'incolpazione per avere omesso la segnalazione di operazioni finanziarie sospette eseguite da vari soggetti, per l'ammontare di lire 140.000.000.

I provvedimenti sanzionatori quindi hanno comportato sanzioni complessive pari a un milione di lire.

È appena il caso di ricordare che la Banca Tamborino Sangioanni è proprio l'istituto al centro dell'indagine cosiddetta Atlantide... (22)".

---

(20) L'articolo 5 della legge 5 luglio 1991, n. 197 prevede che [co.11] "Informazioni e dati relativi a soggetti nei cui confronti sia stata effettuata contestazione di infrazioni alle disposizioni del presente decreto sono conservati nel sistema informativo dell'Ufficio italiano dei cambi sino alla definizione del procedimento" e che [co.12] "Informazioni e dati relativi a soggetti nei cui confronti sia stato emanato un provvedimento sanzionatorio definitivo in base al presente articolo, sono conservati nel sistema informativo dell'Ufficio italiano dei cambi per il periodo di cinque anni dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 8".

(21) Sul regime e il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative antiriciclaggio, l'articolo 5 della legge 5 luglio 1991, n. 197 prevede che [co.8] "All'irrogazione delle sanzioni provvede, con proprio decreto, il Ministro del tesoro, udito il parere della commissione prevista dall'articolo 32 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Si applicano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, ad esclusione di quelle contenute dall'articolo 16".

(22) Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 31 - Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Brindisi, pp. 36 e 37.



Queste acquisizioni, come vedremo, hanno determinato la Commissione antimafia e il Comitato investito della materia del riciclaggio, a focalizzare il tema della efficacia del dispositivo sanzionatorio preventivo e le prospettive della sua riforma.

Allo stato degli atti, deve essere segnalato al Parlamento e al Governo che, al di là di alcune enfatizzazioni dei risultati riconducibili alle contestazioni di vizi formali delle transazioni (ad esempio, la mancata apposizione della clausola di non trasferibilità), l'istruzione e l'irrogazione delle sanzioni amministrative della legge 197/91 da parte del competente servizio del Ministero del Tesoro presenta un profilo qualitativo insoddisfacente e impone una particolare (e approfondita) azione di verifica e valutazione di metodologie e risultati.

L'importanza del sistema della segnalazione delle operazioni sospette nel dispositivo di contrasto al riciclaggio e, conseguentemente, nel dispositivo antimafia, ha trovato una ulteriore significativa occasione nel contesto della Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria (23).

In essa, la Commissione antimafia ha dedicato una particolare attenzione al rapporto tra il sistema creditizio e le operazioni sospette e la 'ndrangheta, procedendo ad una approfondita analisi della situazione delle segnalazioni e delle operazioni sospette prima e dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 153/97: analisi che ha evidenziato, nel triennio 97/99, solo quarantacinque segnalazioni (24) e quindi un profilo molto basso di collaborazione del sistema bancario al dispositivo preventivo antiriciclaggio, con una "burocratica sottovalutazione dell'aspetto finanziario nella conoscenza e nell'azione — prevenzione antiriciclaggio" (25).

Ulteriori specifici approfondimenti hanno consentito di accertare sia l'esistenza di ipotesi di palesi operazioni anomale mai segnalate (vedasi il caso della Banca popolare di Palmi (26)), sia il caso, opposto, di segnalazioni ritualmente effettuate dall'Istituto di credito, ma misteriosamente scomparse presso gli Ufficio della Questura di Reggio Calabria (vedasi il caso delle segnalazioni effettuate nell'aprile del 1996 dal Monte dei Paschi di Siena, per operazioni anomale in contante rilevate presso la Filiale di Santo Stefano d'Aspromonte).

Nel primo caso, si è constatato che a fronte di una operazione di repentino rientro da una esposizione debitoria di circa cinque miliardi,

---

(23) Camera dei Deputati — Senato della Repubblica — XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 — *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, pp. 199 e ss.

Il testo della relazione sulla Calabria è in : [http://www.camera.it/\\_bicamerali/antimafia/xdocu.htm](http://www.camera.it/_bicamerali/antimafia/xdocu.htm).

(24) Camera dei Deputati — Senato della Repubblica — XXIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 — *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, p. 138.

(25) Camera dei Deputati — Senato della Repubblica — XXIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 — *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, pag. 202.

(26) Camera dei Deputati — Senato della Repubblica — XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 42 — *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, Doc. XXIII n. 42, cit. pp. 143 e ss.

sebbene i clienti risultassero destinatari di numerose richieste di documentazione da parte dell'Autorità giudiziaria perché indagati per partecipazione ad associazione per delinquere di stampo mafioso, la banca aveva ommesso qualsiasi segnalazione pur rientrando il caso in questione tra quelli espressamente previsti dagli indici di anomalia elaborati della Banca d'Italia.

Nel secondo caso, la banca Monte dei Paschi di Siena aveva ritualmente segnalato operazioni in contanti per l'importo di circa cinque miliardi alla Questura di Reggio Calabria (all'epoca competente a ricevere dette segnalazioni) ma di esse non si era saputo più nulla. E infatti sono scomparse.

Pertanto, è possibile affermare che, soprattutto nei contesti afflitti dalla presenza di organizzazioni di stampo mafioso, appare necessario uno specifico e straordinario sforzo di formazione e di sensibilizzazione del personale degli intermediari finanziari per porre in essere una difesa preventiva adeguata nei confronti dei pericoli derivanti dall'infiltrazione di denaro sporco.

Parimenti appare necessario lo sviluppo di uno specifico e straordinario progetto di politica di vigilanza per garantire un soddisfacente grado di effettività alla normativa antiriciclaggio.

### *3.b Il ruolo affidato dalla normativa vigente ai Prefetti nella prevenzione delle infiltrazioni in appalti e attività economiche.*

La Commissione antimafia ha dedicato una attenzione particolare ai risultati dell'azione preventiva in tema di appalti.

L'analisi si è focalizzata sulla verifica della effettiva utilizzazione del complesso dispositivo preventivo, oggetto di delegazione ai prefetti da parte del Ministro dell'interno, dopo lo scioglimento dell'Alto commissariato antimafia.

Tra le competenze delegate ai Prefetti (decreto ministeriale del 23 dicembre 1992) vanno segnalati, tra l'altro:

1. i poteri di accesso e di accertamento presso pubbliche amministrazioni ed enti pubblici anche economici;
2. la facoltà di chiedere, in relazione al punto precedente, ai competenti organi statali e regionali, interventi di controllo e sostitutivi;
3. la facoltà di richiedere ad imprese notizie di carattere organizzativo, finanziario e tecnico sulla propria attività, nonché ogni altra indicazione utile a verificarne gli effettivi assetti proprietari;
4. la facoltà di richiedere alle stazioni appaltanti documentazioni relative alle procedure e ai contratti;
5. la facoltà di richiedere a banche fiduciarie, ecc. dati e informazioni su documenti in loro possesso.

L'importanza di tale dispositivo è del tutto evidente ed ha indotto la Commissione a verificarne lo stato di attuazione, soprattutto in occasione delle audizioni effettuate nel corso dei sopralluoghi.

Il complessivo grado di efficacia nella attuazione dei poteri delegati ai Prefetti presenta tuttora delle criticità.

Non può tuttavia non rilevarsi un crescente impegno nello sviluppo di modelli di analisi e monitoraggio a livello provinciale promosso da alcune prefetture. Tali iniziative concorrono significativamente al formarsi di una "buona prassi" amministrativa orientata a salvaguardare le esigenze di trasparenza in questo delicato settore.

Parimenti, va segnalata l'adozione di protocolli di legalità che accompagnano i nuovi strumenti di utilizzo di risorse pubbliche quali i patti territoriali.

La mancanza di apposite strutture e di una specifica formazione del personale prefettizio fanno tuttavia ritenere ancora non del tutto soddisfacente l'attuazione di questa normativa. Sicchè non deve affatto meravigliare che le pur significative anomalie scoperte e perseguite negli ultimi anni nella materia degli appalti, siano prevalentemente conseguenti ad accertamenti giudiziari e quasi mai ad una azione preventiva sul piano amministrativo.

Anche questa situazione merita una particolare attenzione da parte del Governo e del Parlamento, poiché appare un indice sicuro di una sottovalutazione dell'importanza del controllo preventivo ed evidenza, al tempo stesso, la necessità di una rigorosa selezione e (specifica) formazione del personale prefettizio, soprattutto nei territori interessati dalla presenza di organizzazioni stampo mafioso.

Non sono stati rari gli episodi di minimizzazione dei rischi derivanti dalla penetrazione di imprese legate alla mafia nei rapporti economici, ed emblematica appare nuovamente la vicenda del porto di Gioia Tauro, in cui l'autorità prefettizia locale definì come una "smagliatura" la presenza nelle attività portuali di imprese vicine alla 'ndrangheta.

Va pertanto ribadita, anche in questa sede "consuntiva", l'assoluta necessità di far sì che, nelle provincie cosiddette a rischio, sia i responsabili di prefetture e questure sia un congruo numero di funzionari siano coinvolti in uno specifico e speciale programma di formazione e di aggiornamento professionale, in quanto una delle conseguenze della mobilità del personale è apparsa proprio la insufficiente diligenza nello studio e nell'approfondimento teorico-pratico nelle specifiche normative di settore del dispositivo antimafia.

Appare però evidente la necessità di una "messa in rete" delle iniziative finalizzate a migliorare la trasparenza nel settore degli appalti pubblici, quali gli « osservatori », con ogni altra risorsa conoscitiva utilizzabile per finalità di prevenzione antimafia.

A fronte di ciò va segnalata, infine, la necessità di razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti evitandone la frammentazione (27)

---

(27) Solo in Sicilia si contano oggi oltre cinquecento stazioni appaltanti; la legge sulla riforma degli appalti della Regione siciliana, n. 10 del 1993, tuttora inapplicata, prevede invece opportunamente una sola stazione appaltante per provincia e un'anagrafe regionale.

presso enti locali privi di reali strutture tecniche ed amministrative realizzando, quantomeno a livello provinciale, una stazione unica appaltante adeguatamente dotata di strutture amministrative ed investigative. In tal modo, anche attraverso opportune sinergie tra tecnici ed investigatori, potrà essere rafforzata l'azione di prevenzione contro i pericoli di infiltrazione mafiosa.

Va inoltre organizzata presso le prefetture una intensa attività di monitoraggio della gestione degli appalti per verificare le possibili infiltrazioni delle organizzazioni mafiose nei subappalti, nei noli, nella fornitura del materiale, nel movimento terra, nelle procedure di nomina dei direttori dei lavori e nella gestione del personale.

### *3.c Prevenzione antimafia e grandi opere pubbliche: "una politica speciale di intervento".*

Un discorso a sé merita la questione della prevenzione antimafia nel settore delle grandi opere pubbliche.

La Commissione antimafia nell'approvare la Relazione sulla Calabria ha già formulato al Parlamento e al Governo una proposta largamente innovativa finalizzata a contrastare i "gravi e ravvicinati pericoli di inquinamento 'ndranghetistico, mafioso e camorristico delle opere di raddoppio e ammodernamento della autostrada Salerno-Reggio Calabria".

L'analisi effettuata nella Relazione presentata dal senatore Michele Figurelli ha proposto la costituzione di una specifica *task force* formata da personale qualificato da particolari professionalità o specializzazioni, dotata di supporti tecnologici e informatici adeguati, attrezzata al monitoraggio continuo dell'insieme dei lavori (e di ogni loro fase), e a quel particolare monitoraggio previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998 sulle "situazioni a rischio".

Questo modulo operativo può essere utilmente messo in campo nell'ambito di un progetto specifico di difesa dall'inquinamento mafioso in occasione di ogni grande lavoro pubblico.

È del tutto naturale, a tal proposito, ipotizzarne la piena idoneità, anzi la necessità, quando si darà corso alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina e ai grandi interventi connessi.

Una "politica speciale di intervento" appare, sul modello della esperienza straniera, non solo una forma moderna di prevenzione, ma anche una scelta resa indispensabile dalle prevedibili negative conseguenze derivanti dall'impiego degli uffici e degli organismi tradizionali già sufficientemente gravati.

Appare viceversa del tutto impraticabile l'ipotesi di affidare anche questi speciali progetti di prevenzione antimafia a forze di polizia territoriali con competenza "generalistica", visto il repertorio di casi di ufficiali di p.g. sottoposti a trasferimenti oppure impegnati in compiti del tutto diversi o distratti in incarichi di ordinaria amministrazione e di ordine pubblico, e considerati i danni che ne sono derivati alle investigazioni e alle ricerche dei latitanti.

*3.d I Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e i Comitati provinciali della pubblica amministrazione.*

La verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa deve necessariamente riguardare l'operatività dei Comitati provinciali della pubblica amministrazione di cui alla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Questi Comitati, assieme ai più noti Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica, rappresentano gli strumenti operativi per il coordinamento dell'azione amministrativa, coordinamento essenziale nel contrasto all'inquinamento mafioso dell'economia.

Dei Comitati provinciali della pubblica amministrazione, dei contenuti del loro agire, dei programmi e delle modalità del loro funzionamento si sa addirittura poco.

Quando la Commissione parlamentare antimafia si è occupata delle problematiche delle infiltrazioni mafiose nei Cantieri navali di Palermo ed ha approvato la relazione presentata dall'onorevole Alfredo Mantovano (28) è emerso con chiarezza che, almeno in relazione alla « questione Cantieri », né il Comitato provinciale della P.A, né quello provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica avevano mai adottato alcuna deliberazione inerente alla presenza mafiosa nello stabilimento della Fincantieri.

Sul punto, nella relazione si legge: “Questa inattività è indicativa del mancato esercizio...di quel potere di coordinamento dell'azione dell'attività di polizia di prevenzione, che viceversa le circostanze avrebbero imposto. Senza dubbio, alla stregua delle cennate vicende giudiziarie ed investigative, l'ipotesi sostenuta da Gioacchino Basile di un profondo inquinamento mafioso ed affaristico della più grande realtà produttiva della città non poteva e non doveva restare inosservata...E certamente iniziative del Comitato per l'ordine pubblico sarebbero state opportune anche al fine di coordinare e pianificare l'esercizio che la legge attribuisce alle autorità di pubblica sicurezza nel settore delle misure di prevenzione personali e patrimoniali. Ma ciò, appunto, non è accaduto. Così come — secondo quanto è dato desumere dalle attuali conoscenze — è mancato l'apporto del Comitato provinciale della pubblica amministrazione, organismo di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale”.

Quanto scritto dall'onorevole Mantovano trova un significativo riscontro nelle pagine della Relazione sulla Calabria, che il senatore Figurelli ha dedicato al caso Gioia Tauro. Qui, a fronte di una penetrante azione giudiziaria, non si è potuto constatare alcuna significativa azione di prevenzione negli organismi territoriali facenti capo alla Prefettura di Reggio Calabria.

È del tutto sintomatico, a proposito della società cooperativa Mariba (l'unica autorizzata a fornire nel porto servizi di rizzaggio e derizzaggio) — in realtà una impresa controllata dal *clan* Piromalli — che fino al sequestro penale non si era mai avuta alcuna attività di

---

(28) Senato della Repubblica — Camera dei Deputati — XIII legislatura, Doc. n. XXIII, n. 21 — *Relazione sull'infiltrazione mafiosa nei Cantieri Navali di Palermo*, p.69 e ss. Il testo della relazione sui Cantieri navali di Palermo è in: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/antimafia/xdocu.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/antimafia/xdocu.htm).

controllo da parte di chicchessia, al punto che la Mariba ha sostanzialmente potuto agire indisturbata in una vera e propria attività di intermediazione di manodopera.

Così questa società Mariba si è avvalsa delle persone “consigliate dagli amici” senza nessuna subire forma di controllo: solo il 19 luglio 1999, quando essa di fatto non esisteva più, gli ispettori del lavoro hanno scoperto che essa aveva tenuto per ciascun lavoratore fogli di presenza non regolarmente e in parte compilati a matita...: un moderno caporalato, indisturbato, in terra di mafia.

È evidente che la vicenda Mariba appare paradigmatica della totale assenza di coordinamento e di pianificazione del controllo amministrativo che, lungi dall’assumere quei caratteri di attenzione e di rigore che imporrebbero determinate circostanze ambientali, proprio nei contesti più esposti alla infiltrazione mafiosa diviene evanescente e di fatto, anziché costituire uno ostacolo alle imprese di mafia, le agevola, con silenzi, connivenze, negligenza.

#### 4. *Credito e mafia.*

Di particolare interesse si sono rivelate le informazioni relative alla attività di vigilanza della Banca d’Italia nei confronti di istituti bancari operanti nelle regioni ove è più accentuata la presenza di criminalità di stampo mafioso.

La Commissione antimafia ritiene che il contributo che proviene dall’attività di vigilanza della Banca d’Italia costituisca uno dei punti cardine nel contrasto alla penetrazione dei capitali mafiosi nel settore finanziario.

In questa linea va richiamato e sottolineato il ruolo delle indicazioni operative per la segnalazione delle operazioni sospette: l’evoluzione del “decalogo” della Banca d’Italia non solo rappresenta il naturale aggiornamento dei documenti precedenti ma certamente coglie e valorizza i significativi elementi di novità derivanti dalla più moderne analisi delle tipologie del riciclaggio.

Tra di esse, ad esempio, particolare attenzione merita il fenomeno dell’uso delle garanzie bancarie per finalità di riciclaggio.

Il “prestito a se stesso”, è stato approfondito ed analizzato nell’ambito dei lavori del Comitato sul riciclaggio, il *racket* e l’usura e può pacificamente essere ritenuto uno degli strumenti più subdoli per la collocazione nell’economia legale di capitale di provenienza illecita.

Questa problematica, come è noto, è stata già oggetto di una specifica trattazione nell’ambito del convegno tenutosi a Palermo il 9 e 10 luglio 1998 su iniziativa di questa Commissione e in collaborazione con il Comando generale della Guardia di finanza.

Gli argomenti discussi a Palermo hanno trovato significative e definitive conferme nel lavoro di approfondimento e di analisi di numerosi reperti giurisprudenziali da parte dei parlamentari e dei consulenti della Commissione. In più di una importante procedura per l’applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, è stato constatato che complessi processi di capitalizzazione di imprese mafiose sono avvenuti grazie all’ampio ricorso al finanziamento bancario.

Purtroppo, le metodologie consuete di investigazione, non sempre hanno colto le più che probabili relazioni tra queste operazioni e l'esistenza delle provviste occulte che le hanno consentite.

Le ragioni di questa carenza sono da individuare principalmente nella distanza corrente tra le ordinarie prassi investigative e le più moderne analisi criminologiche. Anche sotto questo specifico profilo, appare necessario assicurare, con appropriati moduli di formazione, un aggiornamento professionale degli investigatori per rendere la risposta operativa nel delicato settore del riciclaggio all'altezza dei tempi.

In caso contrario, vi è il concreto pericolo che le indagini bancarie di tipo tradizionale, lente e defatiganti, non conducano a risultati apprezzabili e non consentano di risalire ad origine criminosa delle ricchezze oggetto di reimpiego. E la Commissione ha potuto osservare che non sono rari i casi in cui — pur di fronte a rilevanti temi processuali — le indagini bancarie subiscono la sorte di meri burocratici accertamenti delegati, sostanzialmente al di fuori della effettiva direzione del pubblico ministero, rimessi al grado e all'interesse della collaborazione degli intermediari.

##### *5. Bilanci e prospettive dell'azione in materia di misure di prevenzione patrimoniale.*

Come è noto, nel settore delle misure di prevenzione patrimoniale i soggetti legittimati sono i procuratori della Repubblica e i questori.

Ancorato a risalenti concezioni della pericolosità, e segnata da una pluralità di modificazioni, la normativa in materia di misure di prevenzione mostra evidenti limiti e se ne impone il radicale riordino.

In primo luogo, va sottolineata la mancata estensione del potere di proposta al Procuratore nazionale antimafia, con una evidente asimmetria tra la disciplina delle misure patrimoniali e la disciplina delle misure personali.

Quanto alle tipologie delle misure di prevenzione patrimoniali, non può non rivelarsi che molti istituti della legge n. 575 del 31 maggio 1965 appaiono sostanzialmente sotto-utilizzati: è il caso dell'articolo 3-*quater*, introdotto dalla legge n. 356/92, che ha per oggetto l'esercizio di determinate attività economiche sottoposto alle condizioni di eliminazione o di assoggettamento previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale o che possa comunque agevolare l'attività di soggetti mafiosi.

L'attuazione effettiva — statisticamente impercettibile — della complessa disciplina introdotta da questa norma rappresenta una delle maggiori criticità del sistema.

Altrettanto dicasi per il complesso delle inibitorie di cui all'articolo 10 della legge n. 575/65.

In particolare, non è dato apprezzare una effettiva applicazione della legge nei confronti di quelle imprese di cui i soggetti sottoposti a misure di prevenzione riescano a determinare in qualsiasi modo scelte o indirizzi.

Eppure già l'analisi del dato testuale sembrerebbe consentire un significativo campo di applicazione di questa fattispecie in tutte le

ipotesi in cui le scelte o gli indirizzi di una determinata impresa possono risultare direttamente o indirettamente determinati dalle strategie delle organizzazioni di stampo mafioso.

Evidenti sarebbero le conseguenze derivanti dall'applicazione del regime dell'articolo 10 a tutte le imprese coinvolte in meccanismi spartitori o di turbativa delle regolari procedure per la scelta del contraente nella materia degli appalti.

Ma i ritardi nella piena applicazione del dispositivo delle misure di prevenzione sono apparsi ancora più evidenti in riferimento all'articolo 14 della legge n. 55 del 1990.

Come è noto esso consente di estendere le misure di prevenzione patrimoniale a settori diversi da quelli tradizionali, e in particolare ai soggetti che derivino proventi dall'attività di narcotraffico, usura, contrabbando ed altro.

Pur in assenza di un adeguato rilevamento statistico (già di per sé indice della crisi della disciplina), è stata constatata una applicazione scarsa di questa norma.

Eppure essa richiama settori in cui i processi di accumulazione capitalistica hanno determinato ricchezze -oltreché ingiustificate- estremamente visibili come nei casi di persone a basso reddito che con l'attività contrabbandiera hanno realizzato ingenti fortune ovvero appaiono intestatarie di intere flotte di veicoli o natanti.

La stessa situazione è stata rilevata nel settore dell'usura, ove le iniziative dei questori e dei procuratori della Repubblica per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti di soggetti condannati per fatti di usura appaiono più che modeste. Per le strette connessioni con la criminalità organizzata e le associazioni mafiose e per la sua vocazione al reimpiego dei proventi di attività illecite derivanti da altri settori, il tema del contrasto al mercato criminale dell'usura ha acquisito una posizione centrale nella politica criminale del Paese. Come si è detto, dall'inizio della legislatura è stato costituito, all'interno della Commissione, un apposito Comitato di lavoro — attualmente coordinato dal senatore Figurelli e, in precedenza, dall'onorevole Mantovano — che con grande impegno e attraverso numerose e approfondite audizioni, ha analizzato questa materia.

Nel tempo, sono state raccolte esperienze ed opinioni di magistrati ed operatori impegnati nel settore, è stato acquisito materiale giurisprudenziale, sono stati cercati, a volte senza successo, elementi statistici.

Particolare rilievo è stato dato al tema della regolamentazione dell'attività di intermediazione finanziaria, il "famoso" regolamento *ex* articolo 16 della legge n. 108 del 1996.

In questo contesto, vanno, inoltre, segnalati i lavori del *Forum* tenutosi presso il III Comitato di lavoro della Commissione antimafia il 6 luglio 2000, con la partecipazione di numerosi esperti della materia: la scelta di un confronto così ampio, all'insegna del pluralismo, con il coinvolgimento anche di importanti settori della società civile e delle istituzioni ha confermato un metodo di lavoro che muove dalla certezza che solo attraverso le massime sinergie istituzionali — per così dire la "messa in rete dei saperi e delle esperienze" — si



possono e si devono individuare le soluzioni a complesse problematiche come quella dell'usura.

In questa situazione è del tutto evidente la necessità di un rapido riordino della materia delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e l'emanazione di un apposito Testo Unico, tenuto conto dei recenti contributi derivanti dal lavoro svolto dalla Commissione presieduta dal professor Giovanni Fiandaca istituita dal Ministro della giustizia.

Mai come in questo caso la riorganizzazione e l'armonizzazione della disciplina può avere positivi risultati sull'applicazione della legge.

Anche il settore delle misure di prevenzione ha evidenziato la necessità di realizzare un adeguato progetto di formazione professionale degli operatori, progetto la cui importanza è stata espressamente richiamata nelle conclusioni della Relazione sulla Calabria.

In essa si legge che: "pur senza volere giungere a conclusioni generaliste, può dirsi che, in plurime circostanze, si è percepito un non sempre perfetto aggiornamento professionale (salvo significative eccezioni) da parte delle autorità preposte all'attuazione del dispositivo antimafia".

Queste conclusioni possono essere ribadite e impongono precise e rapide scelte e, soprattutto, la consapevolezza che qualsiasi scelta riformatrice può essere completamente vanificata da una mancata "copertura amministrativa" in termini di professionalità.

Anche in altri settori esposti ai pericoli di penetrazione di ricchezze illecite appare necessario avviare in futuro un attento monitoraggio.

Tra questi, innanzitutto, il settore delle frodi comunitarie.

Numerosi reperti giurisprudenziali hanno evidenziato che, il comparto agroalimentare costituisce un terreno di elezione per l'introduzione di capitali sporchi nel mercato legale. Conseguenza la necessità di una rinnovata attenzione a questo settore, peraltro spesso attraversato da crisi finanziarie.

È da ritenersi un dato acquisito quello del rapporto tra crisi di liquidità delle imprese e aggressione mafiosa.

In molti procedimenti penali si hanno significative tracce di ciò. È evidente che il settore fallimentare e nelle altre procedure concorsuali presenta alti rischi e non è senza significato esponenti di primo piano della criminalità organizzata abbiano "risanato" l'impresa in difficoltà per utilizzarle a fine di riciclaggio.

Il tema del risanamento mafioso delle imprese in crisi consente di affrontare ora taluni aspetti del dispositivo antiriciclaggio.

Esso come è noto, sul piano penalistico si fonda su due fattispecie incriminatrici, gli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale.

Entrambi i reati sono caratterizzati, nella loro formulazione, dalla cosiddetta clausola di non punibilità dell'autore del reato presupposto.

Questo schema, mutuato da quello tipico della ricettazione, determina varie conseguenze sul piano dell'applicazione della legge penale.

Secondo le concezioni tradizionali, l'esclusione degli autori dei reati — presupposto dal novero degli autori si giustifica perché "l'attività *post delictum*, diretta ad assicurarsi il profitto del commesso

reato, è penalmente irrilevante finchè circoscritta a comportamenti di natura patrimoniale”.

Ma questo approccio, che poteva valere per la figura tradizionale della ricettazione mostra, tutti i suoi limiti rispetto ai reati di riciclaggio, ove « l'operosa intraneità » alla condotta da parte dell'autore del reato presupposto è pressoché scontata. Occorre quindi interrogarsi sulla opportunità di superare sul piano della formulazione delle fattispecie quella scelta di politica criminale ancorata al passato.

Una diversa struttura del reato, e la possibilità di concorrere con i delitti a monte, potrebbero tra l'altro consentire una migliore applicazione della legge penale.

La questione, meritevole di adeguato approfondimento, rientra tra le scelte di politica criminale che il legislatore dovrà necessariamente effettuare a seguito del progressivo superamento dello schema del concorso esterno alle fattispecie associative da parte della giurisprudenza.

Occorre in sostanza prendere coscienza che l'area della « contiguità » o meglio dell'agevolazione alle associazioni di stampo mafioso deve essere affrontata sul piano penalistico nel pieno rispetto dei canoni della tipicità definendo, o ridefinendo fattispecie specifiche di figure criminose idonee a delimitare e ad assicurare un giusto trattamento sanzionatorio alle cosiddette condotte accessorie.

L'esigenza di una riforma della disciplina penale del riciclaggio richiama anche la tematica del diritto cosiddetto premiale.

Mentre per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni di tipo mafioso, sono previsti significativi sconti di pena in caso di collaborazione, tutto questo non esiste nella materia del riciclaggio. È evidente che questo vuoto normativo non agevola le investigazioni.

#### *6. Il “comparto estero” di Cosa nostra e la finanziarizzazione dell'economia mafiosa.*

L'analisi dei reperti giurisprudenziali acquisiti nell'ambito dell'attività della Commissione e le audizioni di magistrati e investigatori hanno concordemente evidenziato una strategia di “globalizzazione finanziaria” delle organizzazioni criminali nel contesto di una integrazione in chiave transnazionale dei “mercati criminali”.

Un ulteriore scenario di questa complessa realtà è stato possibile ricostruire attraverso due importanti relazioni approvate nel 2001 dalla Commissione.

La relazione della senatrice Tana De Zulueta sul traffico degli esseri umani con ricchezza di particolari ha delineato l'esistenza di vere e proprie multinazionali criminali che agiscono in questo settore.

Altrettanto ha fatto in relazione al settore del contrabbando la relazione dell'onorevole Alfredo Mantovano evidenziando le complesse connessioni finanziarie che assicurano al traffico delle sigarette sia finanziamenti che occasioni di reinvestimento.

Se trasferiamo queste analisi sulla struttura di organizzazioni mafiose di tipo tradizionale, e in particolare sulla struttura di Cosa nostra riscontriamo, attraverso le vicende di tutti i più significativi processi, l'esistenza e l'attività di un vero e proprio "comparto estero" dell'organizzazione.

Fin dalla fine degli anni settanta, da quando cioè Cosa nostra ha assunto una posizione preminente nel traffico mondiale di eroina (senza tuttavia rinunciare ai suoi interessi nel settore del contrabbando di TLE) si è andato costituendo in Italia e all'estero un fitto reticolo di persone e di imprese utilizzato per consentire la circolazione ed il riciclaggio degli enormi capitali derivanti dal narcotraffico. Esponenti di Cosa nostra hanno agito ed agiscono nelle più importanti piazze finanziarie europee e nei più attivi centri *off shore* e costituiscono un ben dissimulato retroterra economico e finanziario di interesse strategico per le sorti dei gruppi organizzati che operano nel nostro Paese.

Lo scenario ha assunto caratteristiche ancora più complesse a seguito della disgregazione dei regimi dei paesi dell'*ex* blocco dell'Unione Sovietica e del selvaggio processo di accumulazione capitalistica determinato dallo sviluppo del libero mercato in quelle giurisdizioni.

Appare giunto il momento di apprestare uno specifico progetto di contrasto nei confronti di questo inafferrabile "comparto estero".

Su questo tema il ruolo che il nostro Governo è chiamato a svolgere nell'ambito della concertazione internazionale deve essere caratterizzato da due priorità: una deve riguardare il perseguimento di ogni sforzo per l'esito positivo delle rogatorie e, soprattutto, delle richieste di estradizione di mafiosi italiani localizzati all'estero; l'altro la definizione di specifici protocolli di cooperazione per conseguire il sequestro e la confisca dei proventi illeciti allocati presso giurisdizioni che non hanno ancora adottato e ratificato le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa in materia di riciclaggio.

Il nostro Paese deve porre in essere ogni sforzo sul piano internazionale affinché vengano esitate rapidamente tutte le più importanti richieste di estradizione avanzate nei confronti di persone che si sottraggono alla giustizia italiana.

Si tratta di personaggi che assicurano rifugio e protezione ad altri latitanti e che provvedono a tenere in vita un complesso sistema di imprese e di interessi finanziari con l'obiettivo di assicurare il riciclaggio degli enormi profitti delle mafie. Emblematica, in tal senso, la vicenda del noto esponente di Cosa nostra Vito Roberto Palazzolo, ritornato all'onore delle cronache a proposito di recenti investigazioni su affiliati all'organizzazione vicini a Bernardo Provenzano.

Fin dagli anni ottanta, Palazzolo realizzò in Svizzera le strutture societarie e le relazioni bancarie necessarie a consentire il lavaggio di grandi quantità di denaro provenienti dal narcotraffico.

Scomparso nel nulla, ricompare nella seconda metà degli anni ottanta nel territorio del Sud Africa e attualmente vi risiede.

Attorno al Palazzolo si è formata una grande concentrazione di interessi economici e finanziari, estesi alla vicina Namibia, all'Angola, alle isole Vergini inglesi e altrove: una vera e propria *holding* transnazionale che può essere ritenuta diretta emanazione dei molteplici

interessi criminali facenti capo al suo titolare ed altri esponenti di Cosa nostra. Il Palazzolo non solo ha assicurato – e verosimilmente tuttora assicura – appoggi logistici a pericolosi latitanti di Cosa nostra, ma non ha mai smesso di trattenere relazioni e interessi che costituiscono l'opaca “seconda linea” della mafia, nascosta nei centri della finanza e nei paesi *off shore*, lontana dal clamore della cronaca nera.

Realtà analoghe sono state evidenziate dalla relazione sul contrabbando, che ha messo in luce l'esistenza di un complesso sistema finanziario e societario al servizio delle organizzazioni contrabbandiere che ha adoperato indifferentemente potere intimidatorio e pratiche corruttive.

La dimensione transnazionale della criminalità organizzata comporta, come si è detto, la necessità di porre in essere uno specifico e coordinato piano di azione delle forze di polizia del nostro Paese e costituisce il terreno d'elezione di un rinnovato e potenziato ruolo della Direzione nazionale antimafia.

Poiché lo strumento delle misure di prevenzione patrimoniale si è dimostrato estremamente utile ed efficace nei confronti delle ricchezze illecite che si trovano all'interno del nostro Paese, sembra utile intraprendere una coerente azione rivolta ad assicurare strumenti di cooperazione internazionale per l'esecuzione all'estero di provvedimenti di sequestro e confisca emanati dall'Autorità giudiziaria italiana nell'ambito di procedimenti di prevenzione ed ottenere l'assimilazione di questi provvedimenti a quelli emanati nell'ambito di un procedimento penale.

#### 7. Verso un'agenzia nazionale antiriciclaggio.

La Commissione ha infine seguito con particolare interesse l'evoluzione del quadro normativo ed organizzatorio dell'Ufficio Italiano Cambi e del suo servizio antiriciclaggio.

In questo contesto, ha apprezzato la proficua collaborazione ricevuta dall'UIC in più di una occasione.

La positività di questo rapporto ha sostanzialmente anticipato le recentissime scelte del legislatore che, con la finanziaria 2001, ha inteso individuare nell'Ufficio italiano cambi l'unità di informazione finanziaria nazionale ed al tempo stesso gli ha riconosciuto un significativo ruolo consultivo.

Lo sviluppo dell'azione dell'Ufficio italiano cambi in sintonia con la Banca d'Italia e le altre unità di vigilanza del settore, va inteso come una condizione essenziale per il miglioramento quantitativo e qualitativo del dispositivo antiriciclaggio. La Commissione è altresì consapevole che l'esperienza e le metodologie specialistiche accumulate da una unità di informazione finanziaria costituiscono un patrimonio fondamentale e l'anello centrale di una “rete” tra organismi di vigilanza, organismi investigativi ed autorità giudiziarie. Conseguentemente il Parlamento dovrà essere chiamato a seguire con la massima considerazione l'evoluzione di una siffatta “rete” ed apprestare gli strumenti normativi necessari a delineare le linee portanti di una vera e propria agenzia nazionale antiriciclaggio, intesa quale centro di

risorse tecnologiche ed intellettuali al servizio del dispositivo di prevenzione e di repressione del riciclaggio e della criminalità organizzata. Conseguentemente, così come avviene in molti altri Paesi ad economia avanzata, a questa agenzia-rete potrà essere affidato il fondamentale compito di provvedere alla formazione delle risorse umane necessarie ai vari settori (investigativo, giudiziario, ecc.) del dispositivo.

In tal senso va evidenziato che nella legge finanziaria per l'anno 2001, sono state introdotte nella materia dell'antiriciclaggio alcune importanti novità, relativamente al ruolo e alle attribuzioni dell'Ufficio Italiano dei Cambi: si è voluto, in particolare, che confluissero presso l'Ufficio Italiano dei Cambi, inteso quale unità nazionale di *intelligence* finanziaria tutte le informazioni utili ad individuare ipotesi di omessa segnalazione. Tale novità è stata subito affrontata dalla Commissione con le audizioni, presso il III Comitato di lavoro, del dottor Carlo Santini, Direttore generale dell'Ufficio Italiano Cambi e del dottor Renato Righetti, capo del Servizio antiriciclaggio dello stesso Ufficio e, in seduta plenaria, del dottor Pier Luigi Vigna, Procuratore nazionale antimafia.

Ma è evidente che a questa significativa evoluzione del dispositivo di prevenzione ed analisi finanziaria deve corrispondere anche una profonda razionalizzazione dell'apparato investigativo, in funzione di inderogabili esigenze di coordinamento e innovazione, ad esempio ripercorrendo in questo settore l'esperienza positiva già attuata nel campo degli stupefacenti.

La Commissione ha infine seguito con particolare attenzione l'attuazione del dispositivo dell'Anagrafe dei Conti e dei Depositi, disciplinata dal decreto del Ministero del tesoro n. 269 dell'ottobre 2000 ed ne attende il rapido completamento e l'entrata in vigore.

L'importanza dell'anagrafe risiede essenzialmente nell'abbattimento dei tempi delle indagini bancarie che per la sola individuazione dell'esistenza dei conti richiedono a tutt'oggi un'attesa di lunghi mesi. La Commissione ritiene di dover sottolineare anche la rilevanza a livello europeo di questo dispositivo poiché esiste nei paesi dell'Unione una comune consapevolezza circa la necessità di apprestare, nel rispetto delle garanzie dei cittadini, gli strumenti necessari a rendere veloce ed effettiva l'indagine bancaria.

L'ampiezza dello scenario dei rapporti tra mafia ed economia va ben oltre l'economia di una relazione che al tempo stesso vuole essere di sintesi e di programma.

I temi fin qui esaminati rappresentano però un campione rappresentativo delle problematiche affrontate e di quelle da affrontare. E, al tempo stesso, indicano un'ipotesi di lavoro per la prossima legislatura.

Una specifica sezione della relazione è dedicata alla esposizione dei dati statistici più significativi.

Questa Commissione ritiene essenziale il riordino delle statistiche di tipo criminale e giudiziario e una loro funzionalizzazione all'approfondimento delle problematiche più significative nella materia della criminalità organizzata.

L'esame dei dati, lo studio, la selezione e raccolta dei medesimi e infine l'esame comparativo delle fonti statistiche rendono evidente l'assenza di una politica di coordinamento.

Significativo è, in tal senso, lo stato dell'arte nel delicato settore del sequestro e della confisca dei beni dei mafiosi ove si rileva l'esistenza di plurime fonti statistiche e la mancata armonizzazione dei criteri di raccolta e di elaborazione dei dati.

Ulteriori criticità si desumono nel sistema dai dati nell'Amministrazione giudiziaria ove coesistono elaborazioni di informazioni riferibili tanto al vecchio quanto al nuovo codice di procedura penale.

Altrettanto dicasi per le fonti dell'Istat ove i tradizionali raggruppamenti per fattispecie omogenee non giovano ad una analisi specializzata delle tematiche.

La riforma del dispositivo preventivo e repressivo nella materia della criminalità organizzata non può essere disgiunta da una razionalizzazione delle fonti statistiche. E in questo senso è da auspicare un rapido riassetto del settore. Solo in questo modo conoscenza della realtà e progettualità potranno integrarsi in una rinnovata politica criminale di contrasto alla mafia e ai pericoli di inquinamento dei rapporti economici.

## PARTE QUARTA

### CAPITOLO PRIMO

#### LA CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE: LE NUOVE MAFIE

##### *1. La criminalità transnazionale: le nuove mafie.*

Con l'espressione nuove mafie si definiscono comunemente i gruppi di criminalità organizzata costituiti su base etnica da cittadini non italiani che operano sul nostro territorio nazionale : tali gruppi costituiscono una manifestazione del più generale fenomeno della transnazionalità della criminalità organizzata.

Il tema delle nuove mafie e della criminalità transnazionale ha assunto da qualche anno, un rilievo centrale nell'analisi del fenomeno della criminalità organizzata e di tipo mafioso.

La Commissione Parlamentare Antimafia ha compiuto un attento lavoro di analisi di questa realtà — anche attraverso un apposito Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale, coordinato dalla sen. Tana de Zulueta — ed ha proceduto ad un' approfondita inchiesta, con audizioni di esperti, acquisizioni di documenti e compiendo missioni all'estero.

Il tema della transnazionalità del crimine organizzato ha riguardato molte attività della Commissione. Alcune delle più impegnative inchieste — dal traffico degli esseri umani al contrabbando di tabacchi lavorati esteri — hanno avuto ad oggetto proprio fenomeni criminali ontologicamente transnazionali.

Tra le attività di studio e di analisi sui temi riguardanti la lotta alle nuove forme sovranazionali della criminalità organizzata, il Seminario su "La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato", promosso dalla Commissione in preparazione della Conferenza dell'ONU sul crimine organizzato tenutasi a Palermo dall'11 dicembre 2000, si pone quale importante contributo alla definizione di una strategia di contrasto integrata degli Stati della Unione Europea, strategia che si propone come modello per la comunità internazionale.

L'analisi della attuale realtà del crimine organizzato, per come si desume dai dati e dai documenti acquisiti, dagli esiti delle inchieste e degli accertamenti compiuti dalla Commissione in questa legislatura, consente di affermare che la transnazionalità del crimine organizzato e mafioso non costituisce solo un aspetto particolare ed eccezionale, seppur importante, del fenomeno della criminalità organizzata: il carattere transnazionale oramai connota di sé, in modo ordinario, ogni importante attività criminale organizzata.

Due sono i processi che hanno influito direttamente sul carattere transnazionale della criminalità organizzata: la globalizzazione della

economia e le grandi migrazioni di persone dalle parti povere de mondo a quelle ricche.

La presenza operativa sul territorio nazionale di gruppi di criminalità straniera, l'incidenza della loro azione sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dei cittadini italiani ha reso evidente che il mercato nel quale oggi si realizzano i profitti criminali è un mercato che travalica i confini nazionali

I beni che oggi sono trafficati dalla criminalità organizzata — droga, armi, esseri umani, denaro — sono ordinariamente soggetti a movimentazioni su scala mondiale: dai paesi di produzione, quei beni attraversano Paesi diversi, fino a giungere negli Stati in cui potranno essere utilizzati illecitamente

I pagamenti relativi a quei traffici illeciti si attuano anch'essi nel sistema finanziario internazionale e si giovano delle continue innovazioni tecnologiche che consentono di svincolarsi dai controlli.

Per realizzare queste attività le organizzazioni criminali dei diversi paesi stabiliscono delle alleanze tra di loro e, comunque, si pongono in condizione di operare nei Paesi nei quali le merci dovranno essere prodotte, acquistate, transitate, consumate.

Il fenomeno della globalizzazione che ha investito lo sviluppo delle economie legali incide direttamente sulla evoluzione del mondo del crimine. La realtà fenomenica è unica: e le dinamiche criminali seguono le medesime regole del mercato globalizzato.

La dimensione transnazionale del crimine organizzato costituisce oramai una condizione strutturale ordinaria dell'agire mafioso.

Nessuna delle attività illecite tipicamente realizzate sul territorio nazionale sfugge a quella regola: dal traffico di stupefacenti, alle armi, alla immigrazione clandestina.

E anche quelle attività illecite che sembrano esaurire il loro ciclo nell'ambito nazionale, rientrano nella regola transnazionale appena si pone il problema del riciclaggio degli ingenti profitti illeciti.

Nella fase contemporanea dello sviluppo delle mafie, la dimensione transnazionale è dunque, una caratteristica strutturale ordinaria di ciascuna di esse, dalla cosiddetta mafia russa, alla criminalità albanese, dalla mafia turca ai cartelli colombiani della cocaina.

I gruppi criminali stranieri che agiscono in Italia costituiscono a ben vedere la manifestazione concreta di una più generale trasformazione genetica che ha riguardato l'intero mondo del crimine.

La dimensione transnazionale peraltro non riguarda solo la criminalità organizzata dei cittadini stranieri. Quel processo riguarda, ovviamente, anche la criminalità organizzata italiana. Le associazioni criminali italiane hanno da tempo intrecciato rapporti sia con i gruppi stranieri insediati in Italia (a seconda del settore, in regime di monopolio, di compartecipazione o di subordinazione) sia con le mafie straniere operanti nei rispettivi paesi. La mafia italiana, prima e meglio di altri, ha sviluppato una propria dimensione internazionale: si pensi ai collegamenti per l'approvvigionamento di stupefacenti, al numero dei latitanti italiani catturati all'estero o al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, per dire di un settore in cui la criminalità italiana, nel contesto internazionale, ha una posizione di vertice.



Come vedremo nella parte che riguarderà l'analisi dei gruppi criminali stranieri operanti in Italia, per il trasporto delle merci da un Paese all'altro e per la relativa regolamentazione finanziaria, le organizzazioni criminali dei diversi paesi entrano in rapporto tra loro, a volte stabilmente oppure, secondo una logica commerciale, per la sola conclusione dell'affare illecito. E gli accordi e le attività criminali, spesso, sono favoriti dall'utilizzo di connazionali che agiscono stabilmente all'estero quali terminali di una rete che non conosce confini nazionali e si stende laddove è possibile realizzare profitti illeciti.

Per tali ragioni le mafie, oggi, devono essere analizzate e combattute, sul piano della disciplina legislativa e del contrasto operativo, come organizzazioni criminali transnazionali.

A fronte di tale realtà il compito storico cui è chiamata la Comunità internazionale degli Stati è di costruire le condizioni per una legalità globalizzata altrettanto organizzata quanto il crimine.

Al fine di realizzare questo obiettivo, la Commissione ritiene che l'attenzione degli Stati deve guardare alla globalizzazione come un processo che deve essere completato e deve interessare anche le regole e gli strumenti occorrenti per difendere i valori civili e le condizioni di sicurezza dei cittadini.

## 2. Immigrazione e criminalità.

Accanto alla globalizzazione della economia e dei mercati, l'altro grande processo che influenza direttamente i fenomeni criminali, è costituito dalle grandi migrazioni di esseri umani, originate dalla povertà, dalle guerre, dai conflitti etnici.

Appare dunque necessario soffermarsi sul rapporto tra questo fenomeno e quello della criminalità transnazionale.

Proprio il fenomeno della migrazione di milioni di uomini su scala mondiale verso le zone ricche del mondo, ha costituito la base su cui organizzazioni criminali transnazionali hanno impiantato un mercato criminale di tipo nuovo: il traffico degli esseri umani, tanto nella forma del c.d. *smuggling* (favoreggiamento organizzato della immigrazione clandestina) quanto nella forma del *trafficking* (traffico di esseri umani, specie donne e bambini, finalizzato allo sfruttamento sessuale ed economico dei migranti, ottenuto mediante violenza, inganno e ricatto).

In particolare il nostro Paese, frontiera dell'Europa per chi proviene dai Balcani, dall'Africa, dall'Est del mondo — è divenuto punto di arrivo o luogo di transito di una moltitudine di immigrati regolari ed irregolari.

Va subito detto quindi che la stragrande maggioranza degli immigrati è vittima delle organizzazioni criminali che li trafficano.

È oramai noto che il fenomeno della immigrazione soprattutto in alcune regioni del Paese e per determinate attività, un serbatoio di manodopera e una risorsa indispensabile allo sviluppo dell'economia italiana.

Il Parlamento italiano, con il D. Lgs. 25 luglio 1998 n.286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'emigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ha dato vita ad una sorta di

primo codice dell'immigrazione cercando di dare una disciplina organica alla materia: dall'istruzione all'assistenza agli immigrati, dalla sanità al regime di espulsione per gli immigrati clandestini.

Ma così come è accaduto in altre parti del mondo, il fenomeno della immigrazione per le sue crescenti dimensioni deborda, spesso, dagli argini tracciati per l'immigrazione regolare dalle leggi nazionali.

L'Italia, come del resto tutti i Paesi investiti dall'immigrazione, deve affrontare la questione non solo sul piano della regolamentazione della immigrazione regolare ma anche con riferimento al trattamento da riservare agli immigrati irregolari.

Sarebbe erroneo rappresentare la criminalità degli stranieri extracomunitari come una realtà indifferenziata, conseguenza naturale dell'immigrazione clandestina.

Si dirà dopo della obiettiva consistenza della criminalità organizzata degli stranieri insediatasi nel nostro Paese, delle sue forme della sua struttura delle sue attività.

Essa, tuttavia, va nettamente distinta dalle forme individuali di criminalità ascrivibili a cittadini extracomunitari.

Occorre poi avere consapevolezza della diversità dei fenomeni cui dà luogo la criminalità dei cittadini stranieri, singola od organizzata, onde pervenire a risposte differenziate ed articolate.

Non v'è dubbio che la criminalità individuale degli extracomunitari riguarda in specialmodo gli immigrati irregolari e costituisce un fenomeno reale e grave, dalle molteplici cause. La criminalità individuale di matrice straniera scaturisce da una pluralità di spinte diverse: la clandestinità, il bisogno economico, "una criminalità per così dire indotta dalle condizioni di bisogno, dall'incapacità di trovare un lavoro adeguato", ma anche in molti casi lo spirito predatorio e l'attitudine alla violenza come mezzo di risoluzione dei conflitti.

Il fenomeno dunque non va sottovalutato ma, al contempo, necessita di rappresentazioni e interpretazioni fedeli alla realtà. E tuttavia l'impegno contro la immigrazione clandestina resta prioritario, così come decisive sono le politiche per favorire l'integrazione degli immigrati che vivono e lavorano onestamente nel nostro Paese.

### *3. Il traffico di esseri umani.*

Nell'ambito dei poteri e dei compiti conferiti dalla legge istitutiva, la Commissione si è occupata del traffico degli esseri umani, definendolo "un nuovo mercato criminale consistente nel reclutamento, nell'illecito trasferimento — e nella successiva introduzione — prevalentemente per fini di lucro, di una o più persone, dal territorio di uno Stato ad un altro ovvero all'interno dello stesso Stato. [...] Al trasferimento da uno Stato di origine ad uno di destinazione possono seguire comportamenti finalizzati allo sfruttamento sessuale ed economico dei migranti, ottenuto attraverso l'utilizzo della violenza, del ricatto e dell'inganno".

Nessuna istituzione o altro organo parlamentare prima della Commissione ha mai svolto in precedenza un'inchiesta su questo

fenomeno criminale in Italia. I lavori, durati tredici mesi, sono stati coordinati dalla senatrice Tana de Zulueta e si sono articolati in diverse fasi, nel corso delle quali si è provveduto a svolgere specifici sopralluoghi in Puglia e in Albania, a raccogliere materiale documentale, a effettuare audizioni di magistrati, di investigatori, di funzionari ministeriali e di rappresentanti delle associazioni del volontariato operanti nell'ambito dell'accoglienza e assistenza agli immigrati.

La Commissione ha deliberato di svolgere un'inchiesta sul traffico degli esseri umani per una serie di ragioni specifiche, tra le quali:

a) l'accertato coinvolgimento della criminalità organizzata nella organizzazione e nella gestione non solo dei flussi migratori illegali (*smuggling of migrants*), ma anche nel successivo sfruttamento economico e sessuale degli immigrati (*trafficking in human beings*);

b) la constatazione che, mediante il traffico degli esseri umani, nuove compagini mafiose straniere — denominate “altre mafie” o “nuove mafie” — sono penetrate nel territorio nazionale instaurando rapporti, in alcuni casi anche a livello paritetico, con le organizzazioni mafiose autoctone;

c) il fondato timore che la fase di penetrazione di cui al punto b) sia seguita da una situazione di progressivo radicamento sul territorio italiano, in particolare nelle regioni in cui le mafie autoctone sono più interessate ad una penetrazione nel tessuto economico-finanziario ovvero in zone in cui l'azione investigativa e giudiziaria di contrasto ha creato vuoti criminali non ancora occupati da sodalizi delinquenziali nazionali;

d) fornire al Parlamento un qualificato contributo di conoscenza di un fenomeno criminale che, se da una parte è stato per molto tempo sottovalutato dall'altra, in alcuni casi, è stato erroneamente rappresentato alimentando, in determinati casi, una errata equazione tra immigrazione e criminalità che, a sua volta, ha generato alcuni limitati casi di ingiustificati, quanto pericolosi, atteggiamenti razzisti e xenofobi, inaccettabili per un paese democratico come quello italiano.

L'inchiesta svolta dalla Commissione, interamente descritta nella relazione approvata all'unanimità il 5 dicembre 2000 (29), ha constatato che il traffico degli esseri umani coinvolge attualmente un numero stimato di persone nel mondo oscillante tra una cifra di ventisette e duecento milioni di persone, consentendo alla criminalità organizzata di realizzare un fatturato stimato tra i sette e i tredici miliardi di dollari l'anno.

I germi di questo mercato di carne umana si ritrovano nell'incontro tra una domanda di trasporto assistito da parte di milioni di persone in fuga da Paesi prevalentemente poveri e in guerra e l'offerta criminale di una serie di servizi illegali che consentono non solo lo spostamento, ma altresì l'introduzione illecita nei paesi sviluppati dell'Europa occidentale e dell'America del Nord, le cui legislazioni in

---

(29) Relazione sul traffico degli esseri umani, relatore sen. Tana de Zulueta, XIII legislatura, doc. XXIII, n. 49.

materia di immigrazione si sono progressivamente caratterizzate per l'introduzione di norme finalizzate alla riduzione del numero di possibilità di entrata e soggiorno legali nei loro confini nazionali.

La Commissione ha messo in evidenza come il traffico degli esseri umani denoti in maniera molto chiara come la criminalità organizzata abbia assunto un carattere di transnazionalità. I trafficanti di persone sono criminali agenti contemporaneamente in più mercati illeciti e viventi in Paesi di origine, di transito e di destinazione dei flussi migratori illegali. Agendo su tre distinti livelli organizzativi (alto, medio e basso), in modo specializzato e flessibile e, avvalendosi dell'esercizio della violenza, del ricatto e dell'inganno, i trafficanti di persone non si limitano soltanto a fornire un servizio di trasporto illegale ma, sempre più spesso — come la Commissione ha avuto modo di rilevare direttamente — gli immigrati, soprattutto donne e bambini, una volta giunti sul territorio di destinazione e ridotti ad una condizione assimilabile alla schiavitù, vengono sfruttati nel mercato del lavoro nero, della prostituzione da strada e nell'accattonaggio. Nella peggiore delle ipotesi, come è stato riferito alla Commissione dal Procuratore della Repubblica di Trieste, lo sfruttamento, inteso come modalità di risarcimento del debito accumulato per aver usufruito di un trasporto illegale assistito, si sospetta possa consistere nell'espianto forzato di un organo, approfittando della non completa capacità di intendere e di volere delle vittime di questo turpe traffico.

La Commissione ha svolto la sua inchiesta sul traffico degli esseri umani prestando particolare attenzione al ruolo rivestito dall'Italia, mettendo in luce come il nostro Paese non sia soltanto la meta di flussi migratori illegali, ma costituisca anche un importante territorio di transito verso altri Paesi europei ed extraeuropei. I flussi migratori più consistenti provengono dall'Europa centro-orientale, dai Balcani, dalla Cina, dal Sud-Est asiatico, dal sub-continente indiano, dall'Africa e dall'America Latina. Migliaia di immigrati, di cui la Commissione ha fornito una dettagliata serie di cifre assolute e percentuali, raggiungono via mare le coste meridionali della penisola italiana a bordo di gommoni provenienti dall'Albania ovvero a bordo di vecchie ed insicure navi denominate "carrette del mare" salpate da porti turchi e libanesi; in altri casi, l'entrata illecita sul territorio italiano avviene attraverso i confini terrestri, in particolare quello italo-sloveno, avvalendosi di  *passeurs* .

Dopo aver attentamente svolto un'analisi dell'evoluzione degli strumenti normativi internazionali, la Commissione ha focalizzato la sua attenzione sulla normativa nazionale vigente e sulle proposte di modifica a quel tempo all'esame delle Camere. Ritenendo di fondamentale importanza l'attuazione dell'articolo 18 del T.U. n. 286/1998 rilevando, in base ai dati del monitoraggio effettuato dalla Direzione nazionale antimafia, la ridotta operatività dell'articolo 600 c.p. e, infine, condividendo il punto di vista della relazione che accompagnava il disegno di legge governativo (A.C. 5839), a quel tempo all'esame delle Camere unitamente ad altre proposte di legge vertenti sulla stessa materia, in merito alla necessità di adottare uno specifico atto legislativo che inserisca nel codice penale italiano una fattispecie di reato specifica per il traffico degli esseri umani, la Commissione ha concluso

la sua relazione con una serie di proposte specifiche per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione repressiva e preventiva contro i trafficanti di persone. Tali proposte sono state:

1. ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale insieme ai due protocolli aggiuntivi relativi all'immigrazione clandestina e alla tratta;

2. approvare il testo unificato sul traffico degli esseri umani (il testo approvato dalla Camera dei deputati il 28 febbraio 2001, anche a causa dell'intervenuto scioglimento delle Camere, non è stato poi approvato definitivamente dal Senato);

3. istituire un *National Rapporteur* sul traffico degli esseri umani;

4. utilizzare tecniche di indagine già adoperate nei confronti dei trafficanti di droga, quali il ritardato arresto o fermo e le operazioni sotto copertura;

5. affidare le indagini sui reati associativi connessi al traffico degli esseri umani alle Direzioni distrettuali antimafia;

6. estendere le misure di prevenzione, in particolare la confisca dei beni, nei confronti dei trafficanti, al fine di costituire un fondo di solidarietà per le vittime;

7. adottare misure atte a garantire una maggiore tutela e sicurezza degli interpreti;

8. correggere la disciplina normativa in materia di immigrazione relativa ai ricongiungimenti familiari, al fine di consentire, in primo luogo ai figli, di poter lasciare rapidamente il Paese di origine per non divenire oggetto di un concreto pericolo in conseguenza della denuncia svolta all'autorità giudiziaria da parte della vittima diretta del traffico;

9. approvare la nuova legge sul diritto d'asilo;

10. curare adeguatamente la formazione delle forze dell'ordine in materia di traffico degli esseri umani e predisporre un testo contenente le linee sulla corretta applicazione dell'articolo 18 T.U. n. 286/1998, da inviare alle questure italiane;

11. ascoltare tutti gli immigrati intercettati e trasferiti nei centri di permanenza temporanea su moduli standardizzati per consentire, su base volontaria, l'acquisizione di fondamentali informazioni (rotte, modalità del viaggio, mezzi di trasporto, prezzo pagato) da inviare successivamente in una apposita banca dati centrale, al fine di attuare una efficace ed efficiente azione di *intelligence*.

La relazione sul traffico degli esseri umani prodotta dalla Commissione parlamentare antimafia ha riscontrato particolare apprezzamenti in ambito sia nazionale che internazionale. In particolare, nel corso della discussione sul testo unificato elaborato dalla Commissione Giustizia, avvenuta alla Camera dei deputati il 12 gennaio 2001, la relatrice del provvedimento, onorevole Anna Finocchiaro Fidelbo, ha citato parti della relazione della Commissione parlamentare antimafia

per descrivere gli attori, le modalità ed i mercati di sfruttamento che caratterizzano il traffico degli esseri umani.

A livello internazionale, infine, il Presidente della Commissione ha illustrato il risultato dei lavori dell'inchiesta sul traffico degli esseri umani sia nel corso di un'apposita conferenza stampa con il mondo del giornalismo straniero presente in Italia sia nel corso della relazione svolta durante la Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Palermo nel dicembre 2000. In entrambi i contesti è stata sottolineata la duplice necessità, da una parte, di sanzionare i trafficanti di esseri umani mediante l'applicazione delle misure sanzionatorie previste della legislazione antimafia e, dall'altra, di accogliere ed assistere le vittime del traffico, sia per garantire loro la dovuta protezione sia per indurre queste persone, in un secondo momento, a collaborare efficacemente con le forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria, come si è verificato in quasi seicento casi alla data del 30 settembre 2000.

#### *4. Il contrasto internazionale: l'ONU, l'Unione Europea e l'impegno italiano per una legalità organizzata sovranazionale.*

Ad una criminalità che oramai non conosce frontiere di spazio e di diritto occorre dare una risposta globale. In questa prospettiva la Assemblea generale delle Nazioni Unite ha elaborato e varato a Palermo, nel dicembre dell'anno 2000, la Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e i Protocolli aggiuntivi contro il Traffico di donne e bambini e contro il Traffico di migranti.

Lo strumento giuridico approvato ha un grande valore perché definisce un complesso di norme da tutti accettate, che risponde efficacemente alle esigenze di lotta al crimine organizzato ponendosi quale parametro di riferimento per tutti i futuri strumenti giuridici internazionali.

La Convenzione definisce la figura comune di associazione criminale organizzata e ne precisa il carattere transnazionale, comprendendo i comportamenti criminali che non solo si compiono in più Paesi, ma che se anche realizzati in uno solo, abbiano avuto la preparazione o possano avere conseguenze in uno Stato diverso.

La Convenzione obbliga tutti i Paesi firmatari a punire i delitti di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia, oltreché i serious crime (delitti puniti con pena superiore a quattro anni nelle legislazione nazionali) che attengano al crimine organizzato transnazionale.

Anche sul piano delle procedure, la Convenzione impegna gli Stati con norme che rendono più efficace le attività degli organi giudiziari nazionali e intensificano la cooperazione giudiziaria e di polizia, con l'invito a creare "squadre investigative congiunte" per indagare gravi attività criminali.

La linea dell'armonizzazione delle diverse norme penale e di procedura è dunque finalmente tracciata anche oltre l'Unione Europea, posto che la criminalità organizzata "sfrutta al meglio, con grande abilità, le differenze che esistono fra le leggi penali nazionali".

Sotto questo profilo l'Unione Europea ha segnato importanti progressi anche con il significativo contributo dell'Italia.

L'obiettivo di uno spazio giuridico europeo nel quale trovi priorità la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, appare di fondamentale importanza al fine di fornire adeguati strumenti agli operatori della giustizia europei.

A partire dal Piano d'azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997, numerosi sono stati i passi compiuti nella direzione del più efficace contrasto alla criminalità: dalla rete giudiziaria europea per la cooperazione giudiziaria, al meccanismo di valutazione reciproca dell'attuazione degli accordi, alle azioni comuni sul riciclaggio, sulla partecipazione ad un'associazione criminale, per citare solo alcune.

Il Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre del 1999 con l'istituzione della unità Eurojust che ha, tra l'altro, il compito di agevolare il buon coordinamento delle autorità nazionali competenti in materia di criminalità organizzata ha indicato la via del coordinamento.

I pericoli che corrono le nostre democrazie di fronte ad una criminalità organizzata transnazionale sempre più evoluta impongono di andare oltre i traguardi raggiunti con Tampere, impongono di andare verso forme di vera e propria integrazione processuale comunitaria.

La Commissione parlamentare Antimafia ritiene che la lotta al crimine organizzato transnazionale, debba proseguire sulla strada della più stretta collaborazione tra gli Stati realizzando il passaggio da una fase di cooperazione giudiziaria incentrata sulle rogatorie internazionali, strumento storicamente datato, ad una fase di integrazione incentrata sul sistema del coordinamento investigativo e giudiziario.

In questa direzione si muove la previsione delle squadre investigative comuni di cui all'articolo 13 dell'Accordo stabilito dal Consiglio europeo dei ministri di giustizia e affari interni del 29 maggio 2000.

Per la sua alta valenza simbolica va segnalata, poi, l'anticipazione a livello bilaterale, tra Spagna e Italia, di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia previsto dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. L'accordo tra i due Stati è mirato, da un lato a superare l'istituto della estradizione, sostituendolo con il semplice trasferimento tra i due paesi del ricercato per fatti di criminalità organizzata, terrorismo, traffico di esseri umani, armi, etc. Dall'altro lato, con il riconoscimento nei rispettivi ordinamenti dei provvedimenti di sequestro e confisca e con la creazione di squadre investigative comuni si punta di fatto al superamento delle rogatorie.

La realizzazione di *pool* formati da Pubblici Ministeri dei diversi Stati che svolgono le indagini per delitti di criminalità organizzata in uno o più Stati, nel rispetto delle condizioni e delle procedure previste dalle legislazioni nazionali, darebbe alle attività processuali quella rapidità ed efficacia sconosciuta alle rogatorie e indispensabile per essere al tempo e nello spazio della criminalità organizzata transnazionale.

Sul piano nazionale del contrasto operativo e della legislazione, non v'è dubbio che il fenomeno della criminalità transnazionale dovrà essere costantemente monitorato e letto nella sua evoluzione, sia sul

piano delle investigazioni di polizia sia nella fase più strettamente giudiziaria, da strutture che abbiano una visione complessiva delle dinamiche criminali che alimentano i traffici su scala internazionale.

L'Italia ha sviluppato adeguatamente una politica di relazioni internazionali in materia di lotta al crimine organizzato: la rete fittissima di accordi bilaterali e multilaterali sanciti in tema di cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia nel corso di questi anni hanno reso efficienti e costanti le attività di prevenzione e di repressione realizzate congiuntamente agli organi di polizia di altri Stati. Specie a livello europeo, da Tampere a Nizza, sono stati compiuti significativi progressi nella attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che deve condurre alla "Europa dei cittadini".

La Commissione, ritiene poi che la Direzione Nazionale Antimafia, già individuata come punto di contatto nazionale per lo scambio di informazioni sul crimine organizzato, debba costituire nella materia del crimine transnazionale, un interlocutore privilegiato: la collaborazione e la cooperazione internazionale in questa materia richiedono che all'interno dello Stato, le indagini sul fenomeno non siano frammentate ma consentano una visione d'insieme.

Questa necessità può essere soddisfatta attribuendo la competenza in ordine ai delitti associativi concernenti gruppi transnazionali alle Direzioni distrettuali antimafia, coordinate dalla Direzione nazionale antimafia.

Una siffatta competenza con ottimi risultati, è già prevista allorché l'associazione tratta stupefacenti. Nella medesima direzione si muove la riforma del contrabbando di tabacchi lavorati esteri che, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, prevede un delitto associativo di competenza della direzione distrettuale antimafia. Anche il testo base approvato in materia di tratta degli esseri umani, prevede una ipotesi associativa di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia.

Non v'è dubbio che la dimensione transnazionale del delitto associativo, imponga di considerarne il carattere di speciale pericolosità e di prefigurare strumenti e procedure di contrasto adeguate a quella pericolosità.

Se l'accordo associativo o la esecuzione delle condotte o il perseguimento dei profitti sono realizzati in più Stati da una organizzazione criminale, ovvero da più organizzazioni criminali in accordo tra di loro, la cooperazione internazionale può essere efficace a condizione che all'interno di ciascuno vi sia tempestiva e appropriata conoscenza dei singoli fatti, dei contesti associativi e delle dinamiche criminali che quei fatti determinano.

In Italia, il sistema delle Direzioni distrettuali antimafia coordinate dalla Direzione nazionale antimafia, costituisce un modello (non a caso studiato negli altri Paesi) che può essere proficuamente utilizzato nell'azione di contrasto laddove le attività criminali associative si sviluppino oltre il livello nazionale.

Nello scenario internazionale, L'Europa e l'Italia hanno segnato la via dell'impegno della comunità degli Stati per la costruzione di una legalità transnazionale organizzata.



Con le Relazioni presentate alle Camere, con i contributi di analisi e di proposta, con gli interventi e le iniziative dei suoi Organi rappresentativi presso il Governo e la Pubblica amministrazione italiana, ovvero presso gli Organismi internazionali ed Europei, la Commissione parlamentare antimafia ha inteso porsi nel solco di quell'impegno.

Per tal modo, mettendo a fuoco la connotazione transnazionale della criminalità organizzata, analizzandola nei comparti essenziali dei suoi traffici ( contrabbando, traffico degli esseri umani e sfruttamento della immigrazione clandestina, riciclaggio) (30) o nelle sue manifestazioni in aree di tradizionale radicamento mafioso (come è avvenuto con l'approvazione della Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Campania, relatore il senatore Luigi Lombardi Satriani, e della Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria, relatore il senatore Michele Figurelli), questa Commissione ha ritenuto di adempiere ai compiti previsti dalla legge istitutiva di accertare e valutare la natura e le caratteristiche delle trasformazioni e dei mutamenti del fenomeno mafioso" e formulare proposte per rendere « più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato .....e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria".

## CAPITOLO SECONDO

### LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DEGLI STRANIERI IN ITALIA

#### 1. *La mafia albanese: premessa.*

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 di polizia, 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.

---

(30) Vedi a tal proposito le Relazioni sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa, relatore l'onorevole Alfredo Mantovano, e sul traffico degli esseri umani, relatore la senatrice Tana de Zulueta.

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.

Un siffatto processo è cresciuto oltre le pur allarmate previsioni degli analisti perché la criminalità albanese si è potuta giovare di due concomitanti fattori: da un lato la posizione geografica strategica del Paese d'origine e dall'altro il controllo del territorio albanese reso possibile anche dalla debolezza e dalla permeabilità delle pubbliche istituzioni, a cominciare da quelle deputate al contrasto del crimine.

I gruppi di criminali insediati in Italia e negli altri Paesi dell'Europa, mantengono solidi rapporti con quelli della madre patria e, non di rado, rappresentano i terminali e i gestori locali di traffici organizzati su scala internazionale.

La vicinanza geografica e la generale diffusione della lingua e della cultura italiana in Albania, consentendo una più facile reciprocità nei rapporti, anche criminali, lasciano prevedere che nei prossimi anni il nostro Paese costituirà, comunque, un approdo privilegiato per i traffici di armi, stupefacenti ed esseri umani che la criminalità albanese dimostra sempre più di sapere gestire in un'ottica transnazionale.

Dalla consapevolezza della dimensione assunta dal fenomeno discende la necessità di sostenere e implementare l'azione di contrasto globale avviata negli ultimi anni dall'Italia. Accanto alle iniziative investigative e giudiziarie prettamente nazionali, la spiccata dimensione transnazionale della criminalità albanese impone, poi, di porre al centro dell'azione di contrasto lo sviluppo della cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia.

### *1.a La struttura delle mafie albanesi.*

La criminalità albanese che opera in Italia non ha una organizzazione verticistica ma è strutturata in gruppi autonomi, caratterizzati dall'appartenenza etnica e costituiti su base "clanica", familiare o territoriale (nel senso della provenienza degli adepti dalla stessa zona dell'Albania). Caratteristiche sono, ancora, la forte coesione degli associati, la struttura cosiddetta "orizzontale" (nel senso che, come nella 'ndrangheta, all'interno del gruppo conta solo il capo, mentre tutti gli altri sono intercambiabili), la rigidità delle regole interne, la forza di intimidazione, l'omertà interna ed esterna, la tendenziale ricerca del controllo del territorio, anche attraverso eventuali accordi con le associazioni criminali locali.

I gruppi albanesi stanziati in Italia sono spesso in contatto tra loro, anche se non condividono necessariamente le medesime attività criminali; essi sono in rapporto con la criminalità residente in Albania, sempre disponibile per gli approvvigionamenti di droga, armi ed esseri

umani, specialmente donne da destinare allo sfruttamento sessuale; sono altresì collegati con altri soggetti criminali albanesi — singoli o associati — residenti in altri Paesi dell'Europa, con i quali realizzano i traffici illeciti.

La progressiva capacità di interazione con la criminalità organizzata italiana ha riguardato, in particolare, le associazioni pugliesi, campane. Ma sono stati accertati rapporti continuativi anche con la criminalità comune italiana, spesso utilizzata in funzioni di "servizio".

Il radicamento di gruppi o singoli referenti albanesi è oramai diffuso nell'intero territorio nazionale, a volte con vere e proprie basi logistiche per l'arrivo, il transito o lo smercio dei beni (droga, armi, clandestini).

Infine, va ricordata la spregiudicatezza operativa, la violenza e la efferata aggressività delle manifestazioni individuali o associate della criminalità albanese che destano allarme grave nella collettività e impongono di dare priorità al contrasto di questo fenomeno.

### *1.b Le attività.*

La fondatezza del giudizio di pericolosità del fenomeno criminale albanese è confermata dalla versatilità dimostrata da quelle organizzazioni nella gestione di una pluralità di interessi criminali.

I settori coltivati negli ultimi anni dalla criminalità albanese sono essenzialmente tre: il traffico della immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione e il traffico di stupefacenti. A questi si aggiungono attività collaterali quali furti, rapine e ricettazione (in specie autovetture rubate in Italia e in Germania e inviate in Albania). Particolare rilievo, poi, assume il commercio di armi, anche di tipo bellico.

Il traffico di emigranti clandestini è gestito dalla criminalità albanese con professionale imprenditorialità.

Se all'inizio del fenomeno della migrazione dal Paese delle Aquile i traghettatori erano pugliesi, dal 1997 la mafia albanese ha assunto in prima persona il *business* impiantando una articolata organizzazione di gommoni — appartenenti ad associazioni o a singoli che ad esse fanno riferimento — che gestisce gli sbarchi in Italia dei clandestini di tutto il mondo diretti nell'Europa occidentale.

Dapprima utilizzati per i flussi di clandestini albanesi, i gommoni hanno poi trasportato schiere di migranti delle più disparate etnie, dai cinesi ai curdi dai cingalesi agli egiziani, ai pakistani, etc. in fuga dalla fame e dalla guerra.

Per porre le mani su siffatto esodo di massa, la malavita albanese, grazie ad una conquistata affidabilità criminale, si è inserita nel traffico di esseri umani intessendo rapporti di affari con le organizzazioni che gestiscono i flussi migratori sul piano internazionale.

Effettivamente i gruppi albanesi hanno dimostrato massima efficienza nella esecuzione del "servizio" sempre garantito con proditoria efferatezza ed assenza di scrupoli verso le vittime del traffico e da una

spiccata capacità collusiva ed intimidatoria, anche rispetto alle autorità istituzionali albanesi.

Il traffico di clandestini ha costituito, storicamente, il volano economico delle altre attività illecite, sia perché i proventi di quel traffico sono stati investiti negli stupefacenti, sia perché le organizzazioni albanesi hanno realizzato, attraverso i referenti e i gruppi stanziati in Italia, il successivo sfruttamento sessuale delle ragazze trafficate.

Peraltro, la supremazia conquistata dalla criminalità albanese nel campo dello sfruttamento della prostituzione, ne ha consentito la gestione a livello monopolistico in diverse città italiane.

E mentre dapprima il *racket* riguardava solo le giovani di origine albanese — vittime in patria di soprusi e inganni se non di veri e propri sequestri di persona — negli ultimi tempi anche le ragazze trafficate dai Paesi dell'Est sono sfruttate in Italia sul mercato del sesso dalla malavita albanese.

Quanto agli stupefacenti, è dato oramai notorio che gli scafisti, oltre ai clandestini trasportano contestualmente anche altra merce (armi e droga), così alimentando la c.d. "rotta balcanica meridionale".

Inizialmente impiegati come corrieri, gli albanesi sono riusciti a stabilire importanti relazioni con le organizzazioni di narcotrafficanti delle aree di produzione, di transito, di stoccaggio e di consumo legittimandosi quali referenti capaci di assumere, ben presto, il controllo dell'intera area balcanica.

La crescente diffusività di tali organizzazioni ne ha accelerato il processo evolutivo, creando i presupposti per nuovi assetti di controllo territoriale, omologabili a quelli espressi dalle organizzazioni mafiose italiane: esse invero si caratterizzano per il ricorso sistematico alla violenza ed all'intimidazione, in un clima di conseguente omertà interna ed esterna alle organizzazioni.

L'analisi e i risultati dell'attività della magistratura italiana indicano come, in definitiva, la criminalità albanese abbia acquisito un decisivo ruolo nello scenario internazionale dei traffici di stupefacenti: non solo controllano le rotte dell'eroina per conto delle organizzazioni turche ma, grazie ad una inedita affidabilità loro riconosciuta dai cartelli colombiani, i gruppi albanesi e oggi la stessa terra di Albania (31), si pongono come testa di ponte per la preparazione, lo stoccaggio e la diffusione nei paesi europei della cocaina, della quale i criminali albanesi si apprestano a divenire i principali importatori.

L'esperienza compiuta in questi ultimissimi anni nel mondo dei traffici illeciti, ha consentito dunque ai criminali albanesi di maturare un modello associativo agile e ramificato, presente in posizione dominante in molti Paesi europei, così da ampliare la sfera d'influenza sui traffici di eroina e di *hascisc* e anche della cocaina, grazie ai cennati recenti accordi con i cartelli colombiani.

---

(31) In passato, la Spagna ha costituito la tradizionale testa di ponte per i flussi di cocaina sudamericana diretti in Europa, ma oggi anche, in virtù di un'efficace azione di contrasto in quel Paese, i *narcos* sembrano voler cogliere appieno le opportunità offerte da un Paese come l'Albania, che offre tutte condizioni, geografiche e di affidabilità criminale, delle associazioni locali.

Tra le altre attività illecite praticate dai criminali albanesi, va ricordato il traffico di armi, anche di tipo bellico, che ha particolarmente interessato il nostro territorio e, infine, per il suo rilievo macroscopico, il traffico di auto rubate.

*1.c La diffusione in Italia della criminalità albanese.*

La comunità regolare albanese, emigrata in Italia a seguito delle note vicende di quell'area, è stabilmente inserita nel territorio italiano.

Il Ministero dell'interno ha riferito che al 1° gennaio 2000 i cittadini albanesi muniti di permesso di soggiorno erano 133.018, con forte tasso di crescita negli ultimi quattro anni (32).

Nell'anno 2000 sono stati respinti o espulsi 30.175 cittadini albanesi (33).

La clandestinità di parte della comunità albanese in Italia la espone, per conseguente difetto di integrazione sociale, ad una criminalità potenziale che spesso assume forme di disperata aggressività. Le manifestazioni di criminalità che ne conseguono sembrano prive di un apprezzabile disegno criminogeno e riflettono solo il disagio di soggetti che, non avendo alcunché da perdere, né nel nostro Paese né in quello di origine, sono disposti ad affrontare il rischio dell'attività criminosa preferendo non abbandonare i circuiti delinquenziali che ne hanno favorito l'ingresso.

La flessibilità strutturale e la capacità di porsi come referenti per ogni gruppo criminale transnazionale consentono alla malavita albanese una crescente diffusione. In Italia da una fase in cui i criminali albanesi erano concentrati nel Nord Italia (34), soprattutto nell'area piemontese e lombarda, con significativa concentrazione nella città di Torino (35) si è passati ad una diffusività che ha riguardato pressoché l'intero territorio nazionale, comprese le regioni di tradizionale insediamento delle organizzazioni locali, in particolare nella Campania, dove mai si sarebbe ritenuto in passato potessero essere condivisi interessi illegali.

Peculiare, invece, è il rapporto dei clan albanesi con la criminalità pugliese, in considerazione della vicinanza geografica e della maggiore compatibilità organizzativa strutturale delle due consorterie. Ciò consente loro di fungere da snodo per ogni tipo di attività illecita (droga, armi, contrabbando, immigrazione clandestina e tratta) da qualsiasi parte provenga.

---

(32) Cfr. documento n. 2399, XIII legislatura, "Rapporto sulla sicurezza in Italia", 2001, Ministero dell'interno, pag. 250.

(33) Cfr. documento n. 2399, XIII legislatura, "Rapporto sulla sicurezza in Italia", 2001, Ministero dell'interno, pag. 285. Per la precisa definizione dei termini respinti o espulsi, si veda l'Insero 19 a pag.287 dello stesso documento.

(34) Sin dai primi anni '90 i criminali albanesi che si sono rapidamente inseriti nei circuiti illegali, e si sono posti soprattutto nel Nord Italia, a disposizione dei *boss* siciliani e calabresi, gestori del mercato del traffico di droga nazionale con proiezioni internazionali (centro Europa, rotta balcanica, Turchia e America Latina).

(35) Nella sua audizione dinanzi al Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale di questa Commissione, il Procuratore della Repubblica di Torino, dott. Marcello Maddalena, ha illustrato i moduli organizzativi del contrasto alla criminalità albanese predisposti dal suo Ufficio.

A ben vedere, tutti i settori criminali esaminati risultano molto remunerativi ma presuppongono un elevato livello organizzativo. Per tale motivo le associazioni criminali albanesi (il cui carattere mafioso, si ripete, è stato più volte confermato anche sul piano giudiziario) devono essere mantenute ben distinte dalle altre espressioni criminali slave che, pur condividendone la matrice etnica, rispondono a logiche di “criminalità diffusa” e presentano una minore strutturazione che le rende più bande che sodalizi. Tuttavia anche queste ultime suscitano un vivo allarme sociale nella collettività nazionale per le modalità di consumazione dei reati di tipo predatorio (furti, scippi, spaccio) e per la pervasività sul territorio.

#### *1.d Cooperazione con l'Albania.*

Nell'ambito della cooperazione bilaterale con l'Albania in materia di contrasto alla criminalità va segnalato, oltre all'Accordo di riammissione siglato il 18 novembre 1997, il Protocollo di intesa stipulato dai Ministri dell'interno italiano ed albanese nel 1997, più volte prorogato e aggiornato, da ultimo nel gennaio 2000. Accanto a tale atto, che disciplina i compiti della nostra missione interforze di polizia, sono da registrare il rapporto di cooperazione, impostato nel dicembre 1999 a Bari, tra i Capi della Polizia di sette Paesi dell'Adriatico e quello di collaborazione triangolare Italia-Albania-Grecia avviato a Roma nel gennaio 2000, con riguardo ai traffici di clandestini.

Altri accordi, integrativi dei programmi internazionali in atto, sono intervenuti tra Italia e Albania, nel settore della formazione dei quadri della Pubblica amministrazione, così come v'è una cooperazione militare per il pattugliamento congiunto del Canale d'Otranto e intese delle finanze con specifico riguardo al funzionamento delle dogane.

Per quel che riguarda la cooperazione giudiziaria tra Italia ed Albania, occorre far riferimento alle convenzioni internazionali per le quali v'è stata adesione dell'Albania, posto che in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione mancano specifiche convenzioni bilaterali.

Occorre in questo settore una ripresa della iniziativa per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria.

#### *1.e La missione in Albania del Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale della Commissione parlamentare Antimafia.*

Nei giorni 1, 2 e 3 marzo 2000, una delegazione della Commissione parlamentare Antimafia, guidata dalla sen. Tana de Zulueta, coordinatrice del Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale, si è recata in visita ufficiale nella Repubblica d'Albania.

A Tirana, la Delegazione è stata ricevuta dal Presidente della Repubblica Rexhep Mejdani. I parlamentari italiani hanno poi incontrato il Presidente del Consiglio dei ministri Ilir Meta, i Ministri dell'ordine pubblico, Spartak Poci, della giustizia Ilir Pandi, il procuratore generale d'Albania, Arben Rakipi, ed una delegazione del-

l'omologa Commissione parlamentare per l'ordine e la sicurezza pubblica guidata dal Presidente Neritan Ceka.

Nel corso della missione è stato compiuto un sopralluogo a Valona con una visita al Consolato d'Italia, alla Questura e al porto di quella città.

La delegazione ha infine proceduto all'audizione dei responsabili delle Forze armate italiane e della Missione interforze di polizia.

La missione era finalizzata a conoscere direttamente dalle Autorità albanesi la condizione del sistema albanese di contrasto alla criminalità organizzata, anche alla luce delle attività di cooperazione promosse dall'Italia, a livello bilaterale e multilaterale.

Nel suo incontro con la delegazione il Presidente della Repubblica Rexhep Mejdani, ha rappresentato con grande lealtà e franchezza la fase di transizione che attraversa l'Albania. Egli ha riconosciuto il ruolo essenziale dell'Italia e degli organismi internazionali nel processo di consolidamento della democrazia nel quale sono impegnate le giovani istituzioni albanesi. Non ha taciuto, tuttavia, le rilevanti difficoltà che ancora si frappongono al regolare funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Significativa, a tal riguardo, è la situazione del sistema giudiziario, incapace, spesso, di celebrare i processi contro imputati di alto profilo criminale. Il Presidente ha citato il caso eclatante di un processo nel quale le astensioni e le dimissioni dei giudici si sono succedute a catena fino a determinare la scarcerazione dei pericolosi imputati, e ciò perché — evidentemente — quei giudici erano stati raggiunti da gravi minacce ovvero da atti di corruzione.

È stato lealmente riconosciuto che il numero delle condanne è basso, anche perché il Paese non riesce ad assicurare un valido sistema di protezione per giudici e pubblici ministeri che, peraltro, sono in numero insufficiente e non sempre di adeguato livello professionale.

Il Presidente Mejdani ha insistito sulla necessità che siano poste le basi per assicurare un adeguato sviluppo economico, condizione essenziale per la creazione di un quadro di legalità che ancora costituisce un obiettivo da raggiungere.

Nei colloqui con il Presidente del Consiglio Ilir Meta e con i Ministri dell'ordine pubblico Poci e della giustizia Panda, la delegazione ha avuto conferma dell'importanza strategica dell'Albania nella battaglia contro la criminalità transnazionale.

Quel Paese, infatti, è uno dei principali crocevia dei traffici illeciti, soprattutto per le armi, gli stupefacenti e gli esseri umani.

Quanto al traffico di armi, i disordini del 1977 e la successiva situazione bellica, hanno contribuito ad incrementare il mercato, tuttavia i dati relativi alla attività di contrasto avviata dalle Autorità albanesi consentiva loro di ritenere in atto una flessione.

Sugli stupefacenti, le informazioni acquisite in ordine ai traffici di eroina e cocaina, confermano che l'Albania continua ad essere fondamentale snodo dei traffici internazionali. Ma è apparso chiaro come l'Albania, da sola, non abbia le risorse strutturali e le capacità operative sufficienti per organizzare un'adeguata azione di contrasto.

Così come alla delegazione non è sembrata adeguata la risposta delle Autorità albanesi in ordine alla capacità di individuazione e di contrasto delle estese piantagioni di marijuana esistenti in Albania,

dalle quali, necessariamente, provengono gli ingenti quantitativi sequestrati in Italia.

Quanto al traffico dei clandestini, è noto che i flussi delle migrazioni trovano nell'Albania una facile porta di accesso all'occidente.

Le autorità albanesi hanno piena consapevolezza di essere, com'è stato detto, l'ultima stazione di transito verso l'Europa.

È stata affermata la volontà di intervenire in questa materia poiché l'Albania è vittima dei traffici di clandestini anche perché essi accrescono la forza della criminalità locale che li gestisce.

Insieme all'impegno assunto per contenere il fenomeno, è stata ammessa, tuttavia, la desolante debolezza dell'apparato di contrasto.

Il Primo Ministro ha affermato che negli ultimi tempi i clandestini stranieri fermati, provenienti dalla Grecia, dalla Macedonia, dal Kosovo e dal Montenegro, di etnia curda, cinese, moldava, ed altre, raggiungevano le mille unità: essi sono provvisoriamente trattenuti nelle stazioni di polizia. È stato infatti detto chiaramente, che l'Albania è costretta a lasciare liberi i clandestini stranieri che riesce a fermare (e si tratta, ovviamente di una ben minima parte), perché la Polizia albanese non è nelle condizioni strutturali ed operative per affrontare il problema.

I cittadini stranieri che s'introducono clandestinamente in Albania, seppur fermati, vengono dunque lasciati andare perché l'Albania non è in grado:

1. di provvedere alle necessità degli immigrati, non disponendo di centri di accoglienza o di strutture analoghe e non potendo destinare risorse a tale finalità;

2. non ha le possibilità economiche per rimpatriare nei Paesi di origine gli stranieri fermati;

3. non ha potuto stipulare accordi di riammissione, in particolare con i Paesi confinanti, del tipo di quello sottoscritto con l'Italia nel 1997.

Di qui la richiesta, rivolta alla rappresentanza parlamentare italiana, affinché, ciascuno dei punti indicati sia preso in carico dall'Italia e dall'Unione Europea.

Si ritiene infatti necessario creare all'interno dell'Albania le condizioni per fermare i traffici degli immigrati, consentirne la gestione in centri di accoglienza, ed eseguire i rimpatri nei Paesi di origine: ma ovviamente tale la realizzazione di tale richiede condizioni di affidabilità politica, sociale ed economica di quel Paese.

In sede diplomatica e internazionale, l'intervento e la pressione italiana sarebbero comunque necessari, nell'immediato, per spingere gli Stati confinanti e gli altri Paesi interessati al fenomeno a stipulare patti di riammissione degli immigrati clandestini.

Positivo è il giudizio sull'opera della polizia italiana in Albania da parte del governo Albanese, mentre è stata ribadita la disponibilità per un più assiduo scambio delle informazioni in tema di lotta alla criminalità organizzata.



È stata, infine, richiesta una maggiore liberalizzazione dei visti ed un'agevolazione delle relative procedure, argomentando che ciò ridurrebbe il mercato degli esseri umani.

Di particolare interesse si è rivelato l'incontro con il procuratore generale d'Albania Arben Rakipi.

Egli ha confermato che i processi in Albania riguardano, quasi esclusivamente, i reati accertati in flagranza, mentre sono rari i processi frutto di attività di indagine o che scaturiscono da denunce e da indagini su soggetti e patrimoni criminali (peraltro la polizia giudiziaria ha iniziato a funzionare, con conseguenti benefici per il processo penale, solo dopo il 1998).

Il Procuratore ha espresso la convinzione che la debolezza del sistema giudiziario albanese potrà superarsi dopo l'approvazione di una legge che istituisca procure e tribunali distrettuali, specializzati in materia di criminalità organizzata e dotati di mezzi e risorse adeguati.

Rakipi ha poi denunciato l'insufficienza, in tema di contrasto alla criminalità organizzata albanese, del quadro legislativo rinveniente dalle Convenzioni cui ha recentemente aderito l'Albania. Egli ha, quindi, segnalato la necessità che, in materia di estradizione e, soprattutto, di assistenza giudiziaria, siano ripresi, dopo l'accordo sottoscritto nell'ottobre 1997 con la Direzione Nazionale Antimafia, i contatti e le trattative con l'Italia, per giungere a trattati bilaterali che consentano alla magistratura dei due Paesi una maggiore collaborazione ed una più spedita reciproca assistenza.

Anche dall'audizione dei funzionari italiani delle forze di polizia e dei Militari impegnati in terra d'Albania, sono giunte alla delegazione importanti informazioni sull'attività di supporto svolta per il contrasto alla criminalità albanese.

Il dott. Giuseppe di Gennaro, che si è occupato dell'assistenza all'Albania nella riorganizzazione del sistema giudiziario su incarico del Governo italiano (ma anche del Consiglio d'Europa, dell'UEO e di altri organismi internazionali), ha descritto la difficile fase di graduale ripresa dopo la crisi del 1977 ed ha segnalato le perduranti difficoltà di far funzionare un sistema nel quale, « le fonti del potere legale e illegale sono spesso vicine tra loro » e dove la stessa *coscienza dell'illiceità* del fatto corruttivo fa fatica a farsi strada in tutti i settori pubblici.

Egli ha sottolineato la particolare importanza del progetto per la istituzione di Procure e Tribunali distrettuali contro la criminalità organizzata (cinque in tutta l'Albania) cui preporre magistrati preparati e adeguatamente retribuiti e opportunamente protetti (insieme alle loro famiglie), sì da avere un sistema capace di perseguire i reati gravi e condannare i grandi criminali.

Su questa proposta v'è il consenso del Consiglio d'Europa.

Il dott. Nicola Simone, responsabile della missione interforze della polizia italiana, ha descritto l'opera di assistenza, addestramento e consulenza realizzata Missione interforze (costituita dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza) per favorire la riorganizzazione della polizia albanese.

Si tratta di un'attività di grande importanza, che ha riguardato il funzionamento delle strutture di polizia destinate al controllo del territorio, la riorganizzazione dei servizi di polizia criminale, la

formazione del personale della polizia, e, ancora, la consulenza per il varo della legge di ordinamento della polizia, mentre l'assistenza ha riguardato la fornitura di mezzi e delle apparecchiature con la realizzazione di Sale operative, l'attivazione del numero di soccorso pubblico e la rete di comunicazioni radio tra le Questure (Direttorie) delle sei principali città.

I risultati di questo impegno, molto apprezzati dalle autorità albanesi, sono stati osservati direttamente dalla delegazione, in particolare nel corso del sopralluogo a Valona. In questa città è stato visitato il Consolato d'Italia, recentemente aperto nel centro della città, il porto e la Direttoria (Questura). Sono stati forniti, dal responsabile della Direttoria di Valona, i risultati relativi alle attività di controllo del territorio e del contrasto alla criminalità per gli anni 1998-1999 e per i primi mesi del 2000, dati peraltro asseverati dalla Guardia di Finanza, e concernenti, per il solo territorio di Valona:

1. i sequestri di armi e munizioni (692 armi da fuoco; 109.275 proiettili, 804 bombe, 7 mine anticarro; 14 kg di tritolo, 59 proietti da mortaio e anticarro; 8046 capsule elettriche; 52 mortai), superiori nel solo primo mese dell'anno 2000 all'intero anno precedente;

2. il fermo di clandestini (1398 nel 1998, 3635 nel 1999, 500 nei primi mesi del 2000), in maggioranza albanesi ma le altre etnie sono progressivamente crescenti nel tempo;

3. il sequestro di gommoni (1998, nessun dato rilevato; 1999, gommoni 15; primi due mesi del 2000, n. 1 gommone; navi dedite al traffico di clandestini 2; navi dedite al contrabbando di sigarette 1);

4. i gommoni respinti (1998, nessun dato rilevato; 1999 respinti 352; primi mesi del 2000 respinto n. 33);

5. sequestri di *cannabis* sativa (1786 kg nel 1998; 1266 kg nel 1999) (36).

I dati riguardanti le persone sottoposte a procedimento penale per fatti relativi a stupefacenti, invece, sono, complessivamente nei due anni, poco più di due decine: a riprova delle più volte indicate difficoltà di funzionamento del sistema giudiziario.

La situazione osservata a Valona, dove la delegazione si è soffermata per un'intera giornata, è apparsa di relativa tranquillità e la stessa visita al porto, svoltasi in condizioni di assoluta normalità, ha confermato la positiva impressione.

E peraltro, il viaggio di ritorno in elicottero lungo la costa da Valona a Durazzo sorvolata a bassa quota, ha consentito di individuare due soli gommoni occultati immediatamente a ridosso della spiaggia.

Tali dirette osservazioni, seppure non possono fondare un giudizio definitivo circa la situazione dell'ordine pubblico e delle attività delle organizzazioni criminali dedite al traffico di clandestini, servono quantomeno ad escludere che, come è accaduto in passato, manchi del tutto il controllo del territorio da parte delle forze di polizia.

---

(36) Cfr. documento n. 1892, XIII legislatura. Il documento contiene dati forniti dalla Direttoria (questura) di Valona e dal 28° gruppo navale della Marina militare italiana.

Significativi, poi, i dati comunicati nel corso della visita e relativi ai fermi di clandestini e ai sequestri di imbarcazioni operati direttamente in Albania dalla Guardia di finanza:

1998: 320 fermi di clandestini e 16 imbarcazioni;

1999: 692 fermi di clandestini e 49 imbarcazioni;

gennaio e febbraio 2000: 30 fermi e 3 imbarcazioni.

Il confronto di questi dati con la mole di lavoro svolto in Italia dalle forze dell'ordine è indicativo della differente situazione:

1998: clandestini fermati 20.571 e 53 imbarcazioni;

1999: clandestini fermati 38.164 e 160 imbarcazioni;

gennaio e febbraio 2000: 1742 e 11 imbarcazioni (37).

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.

L'attuale governo Meta, tuttavia, ha reso prioritario il proprio impegno contro la criminalità organizzata. Un impegno che si è concretizzato attraverso l'adozione di una serie di strumenti legislativi e di misure amministrativi. La delegazione ha potuto verificare un'azione di contrasto alla criminalità apparentemente più decisa e, più in generale, un miglioramento delle condizioni generali di sicurezza del Paese. Condizioni che, va ricordato, rimangono tuttora assai precarie.

I progressi compiuti sono stati in larga misura possibili perché l'azione delle istituzioni albanesi si avvale della cooperazione degli organismi internazionali (OCSE, Mape/UEO, l'Unione Europea attraverso la missione Cam-Albania, Il Consiglio europeo E Friends of Albania) e dei singoli Stati, primo fra tutti l'Italia.

Nel settore della legislazione interna contro la criminalità organizzata, nel volgere di un breve periodo, l'Albania ha approvato numerose misure legislative. Possono ricordarsi la nuova Costituzione del 22 novembre 1998, sanzionata da un referendum popolare, la legge di adesione alla Convenzione Europea sulla corruzione, quella sul sequestro dei gommoni, finalmente attuata con qualche risultato, e, infine, le leggi del novembre 1999, sulla amministrazione civile, necessaria per avviare un'azione contro la corruzione, e sulla Polizia.

Le autorità dell'Albania hanno piena consapevolezza del ruolo insostituibile dell'Italia e della cooperazione internazionale nel difficile processo di consolidamento e sviluppo del Paese.

---

(37) Cfr. documento n. 1892, XIII legislatura. Il documento contiene dati forniti dalla Direttoria (questura) di Valona e dal 28° gruppo navale della Marina militare italiana.

Forte, altresì, è il senso di gratitudine per la qualità e l'ampiezza dell'impegno italiano in Albania.

E tuttavia nella serie di incontri sono stati avanzati una pluralità di argomenti sui quali pare opportuno richiamare l'attenzione della Commissione.

In particolare, atteso il carattere regionale del problema dello sfruttamento criminale dei flussi migratori, a livello diplomatico l'Italia potrebbe promuovere accordi con la Macedonia e il Montenegro del tipo di quello già esistente, Albania — Grecia — Italia. Anche la realizzazione di un'anagrafe civile affidabile diventa una delle condizioni indispensabili non solo per quella più elastica regolamentazione della materia dei visti sollecitata da parte albanese, ma soprattutto per consentire una più efficace cooperazione nella lotta alle organizzazioni criminali locali.

Conclusivamente ritiene la Commissione di segnalare i seguenti punti, sui quali articolare i necessari interventi nelle competenti sedi istituzionali:

1. sostegno al progetto dei tribunali e delle procure distrettuali specializzate contro la criminalità organizzata;
2. ricerca delle sedi di confronto e sostegno in sede internazionale per favorire la stipulazione con gli Stati interessati di accordi di riammissione degli immigrati clandestini fermati in Albania, e sostegno di un progetto per dotare l'Albania di strutture per l'accoglienza temporanea di questi clandestini;
3. ripresa dei contatti e le trattative per valutare se sussistano le condizioni per la stipulazione di accordi e trattati bilaterali in materia di assistenza giudiziaria, di estradizione, di trasferimento di detenuti.

## 2. *La mafia cinese.*

Il fenomeno migratorio cinese, già sviluppatosi negli Stati Uniti e in Australia, a partire dalla seconda metà del secolo scorso ha interessato l'Europa e l'Italia.

Caratteristica peculiare della emigrazione cinese, a differenza di altri gruppi stranieri, è la tendenza a stabilizzare la propria presenza nel Paese ospitante — e così accade anche in Italia — perché il cittadino cinese programma di non rientrare più nel Paese di origine e di ripristinare all'estero non solo il proprio nucleo familiare allargato ma, altresì, un contesto ambientale disciplinato dalle regole proprie della cultura orientale (anche se questo non significa interruzione dei rapporti con la madrepatria). Lo spiccato senso di appartenenza etnica e la specifica identità culturale, ha portato quindi i cittadini cinesi, nel corso di un secolo di emigrazione nel mondo, a costituire, nei diversi Paesi, delle comunità caratterizzate dalla massima autonomia e amministrata dai principi propri della loro cultura cinese e avulse dalla realtà sociale circostante.

Quelle comunità, costituite da persone provenienti dalla stessa regione della Cina, si insediano in ristrette zone del territorio, soprattutto nelle grandi aree urbane, così da favorire attraverso la gestione di attività commerciali e di artigianato, il consolidamento

anche economico del gruppo etnico (il fenomeno può recentemente osservarsi anche a Roma, nel quartiere Esquilino)

Il forte spirito di coesione etnica ha portato altresì i cinesi a sviluppare all'estero forme di associazionismo — talvolta permeate dalla criminalità organizzata — a tutela degli interessi degli emigrati nei rapporti con le Istituzioni locali e con la Repubblica Popolare Cinese.

Anche in Italia l'evoluzione dell'insediamento cinese ha seguito gli stessi schemi: vi sono circa venti associazioni, a carattere locale o nazionale, una pubblicazione in cinese del tipo Pagine Gialle, scuole per l'apprendimento del cinese mandarino per i figli degli immigrati, mentre aumentano gli abbonamenti ai *network* televisivi in lingua cinese.

I cittadini cinesi presenti sul territorio nazionale al 31 dicembre 1999 sono 51.402, di cui 27.563 nel settentrione, 19.747 nell'Italia centrale e 4.092 nel meridione.

Nel territorio nazionale le aree in cui maggiore è la presenza legale di cittadini cinopopolari sono la Lombardia (12.000), la Toscana (12.000), il Lazio (oltre 5000), l'Emilia Romagna, il Piemonte ed il Veneto. Marginale, benché in aumento, è il fenomeno nelle regioni meridionali ed insulari.

L'immigrazione cinese ha come caratteristica l'assoluta illegalità degli ingressi e la concentrazione in aree ristrette: secondo le forze dell'ordine la comunità cinese si è stabilita in poche città del centro-nord e, solo negli ultimi anni, si è insediata nella provincia di Napoli (da 448 del 1995 ai 2.212 del 31 dicembre 1999).

I settori economici nei quali è impegnata la comunità cinese sono quelli della ristorazione, dell'abbigliamento, dell'*import-export* di prodotti artigianali, alberghiero, turistico e pubblicitario.

Le informazioni di cui sopra appaiono indispensabili per comprendere le caratteristiche della criminalità cinese in Italia. Va subito detto che le attività criminali sono quasi tutte interne alla comunità: sono commesse da cinesi in danno di cinesi.

Nei Paesi di immigrazione, la criminalità cinese tende a strutturarsi sui modelli esistenti nel paese di origine: o nella forma complessa delle cosiddette Triadi, associazioni segrete di forte tradizione, caratterizzate da rigidi rituali o in forme più moderne, svincolate dal controllo delle Triadi.

La criminalità cinese in Italia non ha struttura gerarchica; i numerosi gruppi, costituiti da un numero di persone tra le dieci e le cinquanta unità, sono caratterizzati dal vincolo dell'omertà interna, ricorrono alla intimidazione e alla violenza per raggiungere i loro scopi e tendono al controllo del territorio in cui operano. Non si esclude che abbiano rapporti di affari con le Triadi pur non essendosi manifestati espliciti collegamenti.

Le connotazioni di tipo mafioso che possono assumere talune organizzazioni criminali cinesi sono state riconosciute nell'ambito dei numerosi processi penali, in particolare a Firenze e Roma.

Nel nostro Paese le manifestazioni di quella criminalità non riguardano in via primaria i delitti tipici dei gruppi organizzati, quali ad esempio i traffici di stupefacenti (per quanto vi siano taluni segnali

di inserimento di cinesi). I dati statistici relativi ai reati contro la persona e contro il patrimonio confermano che quella cinese non è una criminalità violenta; lo sfruttamento della prostituzione è in fase embrionale, mentre è rilevante quello del gioco d'azzardo, attesa la grande passione per esso dei cinesi. Si segnalano poi i delitti di estorsioni, rapine e usura in parte espressione del "canone" di protezione preteso dai titolari dei ristoranti e dei laboratori ma, soprattutto, quei delitti, sono subiti dalle vittime cinesi, come conseguenza dei debiti derivanti dal viaggio di emigrazione.

L'aspetto principale della criminalità cinese, infatti, è rappresentato dalla organizzazione e dallo sfruttamento della immigrazione clandestina.

A questa attività vanno riferiti i delitti gravi quali sequestri di persona, estorsioni, rapine, falsificazione di documenti, corruzione. Anche sul piano quantitativo, il delitto più diffuso tra i cinesi, il falso, è conseguenza della immigrazione clandestina.

La pericolosità del fenomeno è amplificata dal fatto che l'organizzazione su scala mondiale della immigrazione, dalle più sperdute regioni della Cina all'Europa, determina momenti di saldatura tra i diversi gruppi criminali, tanto con le organizzazioni stanziati in Cina, quanto con le altre (dall'Albania, alla Slovenia, all'Italia) cui è chiesta collaborazione per il passaggio delle frontiere terrestri o/e marittime.

È nota, infine, l'alta redditività del traffico: giunti a destinazione, i clandestini sono tenuti a pagare una somma tra i venti e i trenta milioni di lire. Per saldare il debito essi entrano dunque in un tunnel di anni e anni di lavoro nero, quando non di prostituzione.

Le rotte per l'Italia attraversano la Slovenia, l'Austria o la Francia, utilizzando passeurs locali. Spesso la città di Belgrado (dove vi sarebbero ben diciottomila cittadini cinesi) costituisce il terminale del ponte aereo clandestino da cui si dipartono i flussi per l'Europa occidentale. Ma ancora più spesso "il viaggio" porta i clandestini, con vari mezzi di trasporto, dalla Cina in Russia e da qui nei Paesi dell'Europa dell'Est — in particolare nella *ex* Jugoslavia — prima del definitivo passaggio a Ovest.

La massa di mano d'opera a basso costo — e con grande capacità di lavoro — entra in Italia in condizioni di sudditanza morale ed economica, quando non fisica, e costituisce così un pericoloso serbatoio utilizzato, nel migliore dei casi, per il lavoro nero e, a volte, direttamente nelle attività criminali della "famiglia" creditrice che ha favorito (finanziato) la immigrazione.

Infine, si ipotizza, (38) che i canali della immigrazione clandestina cinese, oltretutto per il trasporto di droga, cui vengono costretti i migranti, possano essere sfruttati dalle Triadi della madrepatria, per la conquista di quote del mercato degli stupefacenti, in accordo con i gruppi residenti in Italia.

L'allarme sociale sul fenomeno della criminalità cinese non ha raggiunto livelli rilevanti proprio perché esso è poco visibile, svolgendosi all'interno della comunità straniera.

---

(38) Ministero dell'interno "Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia", febbraio 2001.

Ma ciò può consentire il proliferare di attività illegali, sicchè l'attenzione e le iniziative assicurate al fenomeno dalla Polizia e dalla Magistratura debbono permanere ed intensificarsi per i pericoli di infiltrazione e/o raccordo della criminalità cinese con le nostre organizzazioni mafiose.

E d'altro canto appare indispensabile distinguere tra le varie forme della criminalità cinese per adeguare il tipo di risposta necessariamente diversa a seconda che si tratti di criminalità individuale o di tipo organizzato.

Si consideri infatti che il totale dei cittadini cinesi denunciati in stato di libertà nel 2000 sono stati 4.563; nel 1999 sono stati 5.034; l'anno prima 3.022 mentre dal 1994 al 1997 il numero si è attestato attorno ai 1.500-1.660. Quelli denunciati in stato di libertà per associazione di tipo mafioso sono stati: 8 nel 1994, 21 nel 1995, 27 nel 1996, 34 nel 1998, 1 nel 1999 e nessuno nell'anno 2000. Alla data del 31.12.2000, infine, risultavano detenuti complessivamente 202 cittadini cinesi (39).

Sono dati che danno conto di un'azione di contrasto adeguata, svolta efficacemente in forza di un'analisi continuamente aggiornata del fenomeno.

Occorre proseguire sulla via dell'impegno e della massima attenzione per questa forma di criminalità continuando ad evitare di una indiscriminata criminalizzazione che giova solo alle organizzazioni mafiose e danneggia le vittime, cioè la maggior parte dei cittadini cinesi che vivono onestamente — o cercano di farlo — sottraendosi alla morsa del crimine dei connazionali.

### 3. *La mafia russa.*

Il fenomeno criminale russo non è stato fino ad oggi particolarmente visibile perché esso in Italia — come nel resto dell'Europa, a iniziare dalla Gran Bretagna — ha riguardato principalmente il riciclaggio e il reimpiego delle risorse economiche e finanziarie derivanti dalle attività criminali svolte negli Stati della *ex* Unione Sovietica.

In questi Stati la criminalità russa controlla la gran parte dei sistemi imprenditoriali, commerciali e finanziari di quegli Stati.

Forme di controllo, di infiltrazione o di influenza riguardano addirittura il 40% delle imprese private, il 60% delle imprese statali, il 50-85% delle banche (non a caso sono trenta gli omicidi di banchieri avvenuti negli ultimi anni), il 70-80% delle attività commerciali.

Una siffatta rete è poi consolidata dalla presenza nel Parlamento e nelle istituzioni locali di rappresentanti eletti direttamente della criminalità.

L'espansione criminale è stata resa possibile sia dai processi di privatizzazione dell'economia seguita al superamento del regime sovietico, sia dalla inesistenza, fino al 1996, di previsioni penali che sanzionassero i fatti di bancarotta fraudolenta, falso in bilancio, etc.

---

(39) Cfr. Documento n. 2399, XIII legislatura, "Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia", 2001, Ministero dell'interno pp. 174 e ss.

I gruppi che compongono la “*Mafiya*”, (sarebbero 9.000 nella *ex* Unione Sovietica con oltre tre milioni di appartenenti) hanno una strutturazione gerarchica e con rigide regole di comportamento, non sono necessariamente collegati tra loro e sono dediti ad ogni genere di traffico illecito, dagli stupefacenti ai commerci di armi e materiale nucleare, al contrabbando di prodotti petroliferi, agli omicidi.

Pur nella mutevolezza delle loro caratteristiche operative e strutturali, quelle organizzazioni sono significativamente connotate dall'assenza del legame familiare, da spiccate capacità professionali e culturali dei quadri dell'associazione, e da una forte propensione alla collusione e alla corruzione degli uffici pubblici.

Sono caratteri rilevabili anche nei gruppi operanti in Italia.

L'afflusso turistico di cittadini della *ex* Unione Sovietica avviato a partire dagli anni '90 ha favorito il radicarsi di insediamenti criminali russi, segnalati fin dagli anni '70, le cui attività sono sempre state connotate da rilevanti disponibilità finanziarie investite anche a fini di riciclaggio ad es. nell'acquisto di immobili o in attività commerciali di sicura remunerabilità.

Le aree nelle quali si registra la presenza di criminalità russa e, conseguentemente, di ricchezze sospette di provenienza da illeciti sono la Lombardia, il Lazio, la Toscana (acquisto di aziende agricole e di industrie produttrici di beni di largo consumo, vestiti, scarpe, elettrodomestici, da esportare nei paesi dell'Est) in Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Friuli e Marche.

Oltre al riciclaggio i delitti commessi dai gruppi criminali russi riguardano gli stupefacenti, traffico di valuta, di opere d'arte, falsificazione di documenti, sfruttamento della prostituzione.

L'apparente mancanza di contatti con le organizzazioni criminali tradizionali italiane non può e non deve trarre in inganno giacché l'esperienza di altri paesi europei insegna che le organizzazioni russe, dopo l'inserimento nel tessuto socioeconomico, realizzato nel formale rispetto delle leggi, mirano ad interagire con la criminalità locale.

L'esistenza di rapporti con le formazioni criminali nostrane, peraltro, è evidenziata da acquisti sul mercato nero, oltreché di armi sovietiche, di notevoli quantità di rubli (scambiati evidentemente con denaro di illecita provenienza) da investire in Russia per realizzare riciclaggio e reimpiego sicuri.

In conseguenza del quadro sopra descritto, i dati relativi ai reati commessi da cittadini russi non possono che essere in sé scarsamente significativi e quantitativamente limitati. Essi concernono prevalentemente reati di inosservanza di norme sugli stranieri e reati contro il patrimonio (40). Assenti sono i delitti per associazione mafiosa o relativa a stupefacenti, così come non vi sono denunce per delitti caratterizzati da violenza. Alla data del 31 dicembre 2000 risultano detenuti solo quarantuno cittadini russi (41).

---

(40) Risultano trecentodiciassette segnalazioni per reati di inosservanza delle norme sugli stranieri e duecentodiciannove per reati contro il patrimonio nell'anno 2000 a fronte di un numero complessivo di denunciati pari a settecentosettantanove, cfr. Documento n. 2399, XIII legislatura, “Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia”, 2001, Ministero dell'interno, pag. 192.

(41) Cfr. Documento n. 2399, XIII legislatura, “Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia”, 2001, Ministero dell'interno, pag. 193.



Il carattere e l'attività internazionale della criminalità russa rende indispensabile lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Va ricordato, in tal senso, "L'accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità Europee, gli stati Membri e la Federazione Russa," in vigore dal 1997, anche se va preso atto che lo scambio di informazioni è reso difficile dalla constatata e diffusa collusione e corruzione esistente negli organi di Polizia e di Sicurezza dei paesi della *ex* Unione Sovietica.

Alta è la preoccupazione dell'Unione Europea per la criminalità russa, come comprova l'Azione comune a favore della federazione russa per combattere la criminalità organizzata, approvata il 13 aprile del 2000.

L'attenzione di questa Commissione parlamentare Antimafia al tema del contrasto a questo tipo di criminalità ha avuto modo di manifestarsi in occasione della riunione della Grande Commissione della Camera dei deputati e della Duma di Stato russa, tenutasi a Palazzo Montecitorio il 27-28 giugno 2000. Il Presidente della Commissione on. Giuseppe Lumia ha qui sottolineato l'importanza decisiva della collaborazione tra i due Stati in materia di lotta alla criminalità organizzata, specie di tipo finanziario. Salutando l'avvenuta ratifica da parte della Federazione Russa, in data 25 ottobre 1999, delle Convenzioni europee di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale, il Presidente ha poi sollecitato la ratifica da parte russa, delle convenzioni europee in materia sul riciclaggio, la ricerca e la confisca dei proventi del reato, la convenzione ONU sul traffico di stupefacenti e quella del Consiglio d'Europa sulla corruzione.

#### *4. Gli altri gruppi criminali: i colombiani, i rumeni e i turchi; la criminalità del Nord Africa e quella nigeriana.*

L'analisi della criminalità non italiana deve fare cenno anche ad altri gruppi che si segnalano per la loro pericolosità (42).

Il dato costante che può rilevarsi in tutte le altre criminalità a base etnica presenti in Italia è costituito dal traffico di stupefacenti: colombiani, turchi, nordafricani, nigeriani e rumeni, tutti si occupano di sostanze stupefacenti accanto ad altre attività illecite.

Differenti sono tuttavia le caratteristiche, la tipologia di attività e il *modus operandi* di ciascun gruppo, benché tutti realizzino i loro delitti su scala transnazionale. La droga, le armi o gli esseri umani trafficati, infatti, spesso giungono dalla madrepatria o comunque da molto lontano dall'Italia, sicché è necessaria in altri Stati la cooperazione con soggetti criminali stranieri — associati o singoli — per l'acquisizione, il transito, lo stoccaggio, la spedizione e l'arrivo a destinazione della merce.

La criminalità colombiana è dedita quasi esclusivamente alla esportazione e alla distribuzione della cocaina prodotta e raffinata in Colombia.

---

(42) Per i dati relativi ai gruppi criminali analizzati in tale paragrafo, cfr. Documento n. 2399, XIII legislatura, "Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia", 2001, Ministero dell'interno, pagg. 176 e ss.

I grandi traffici sono curati dai cc.dd. cartelli, i quali costituiscono strutture di “*joint venture*” per i trasporti della cocaina nei *container* con le navi, in condizioni di sicurezza. Più spesso i corrieri sono gli stessi cittadini sudamericani che utilizzano l’aereo occultando la sostanza nei bagagli o sulla persona. Negli ultimi sei anni sono stati denunciati oltre quattromila colombiani — la metà in stato di arresto — per illeciti penali concernenti in gran parte gli stupefacenti. Mol-tissimi sono rimasti latitanti.

Al 31 dicembre 2000 erano detenuti nelle carceri italiane seicento-quarantuno cittadini colombiani.

Da rimarcare come, dopo la via spagnola, l’Albania, con la sua ramificata criminalità, sembra essere la nuova piattaforma scelta dai cartelli colombiani per i traffici illeciti diretti in Europa.

La cosiddetta mafia turca è costituita da bande di criminali strutturate in diverse “famiglie” o gruppi, che hanno sempre avuto un ruolo di primo piano nel traffico internazionale di stupefacenti, in particolare eroina. Sfruttando la posizione geografica del loro Paese i trafficanti turchi acquistano la sostanza dai vicini Paesi produttori e la cedono a soggetti estranei (albanesi e nigeriani) per il trasporto e la distribuzione sui mercati europei: non a caso, nel 2000, l’eroina sequestrata proveniente dall’Albania (37%) supera quella di provenienza turca (29% del totale).

Negli ultimi tempi la Turchia si è quindi trasformata in un vero e proprio supermercato dell’eroina. Le note vicende belliche hanno peraltro privilegiato la rotta balcanica meridionale: dalla Bulgaria l’eroina giunge in Albania e da qui, attraverso l’Italia, arriva in tutta Europa. Risalenti sono gli accordi con la criminalità italiana per l’approvvigionamento dello stupefacente. Tali collegamenti sono peraltro affievoliti in relazione al calo della domanda di eroina. La circostanza trova conferma negli indici di delittuosità dei cittadini turchi in Italia: solo seicentonovanta persone sono state denunciate nel 2000. I detenuti alla fine dello stesso anno erano centocinquantasei. La tipologia dei reati — nessuna denuncia per associazione a delinquere — concerne principalmente l’immigrazione irregolare. È infatti questo, l’altro settore criminale che interessa la Turchia, da dove giungono in Italia le navi-carretta cariche di clandestini. Siffatto traffico risulta gestito da una apposita associazione che raccoglie la domanda, organizza l’imbarco e il viaggio verso l’Europa, attraverso l’Italia servendosi di altri sodalizi. Non sono emersi tuttavia in questo settore collegamenti stabili con le organizzazioni mafiose italiane.

Le forze di polizia segnalano poi la vivacità di gruppi criminali rumeni dediti a delitti contro il patrimonio, traffico di stupefacenti di auto rubate, sfruttamento della migrazione clandestina e della prostituzione. Sono stati denunciati nel 2000 oltre tredicimila cittadini rumeni e quasi ottomilaquattrocento per delitti di tipo predatorio. Non vi sono indicazioni di collegamenti stabili con le nostre organizzazioni criminali.

I sodalizi criminali composti da cittadini nord africani presenti in Italia provengono in genere dal *Maghreb* (Marocco Tunisia e Algeria). Essi si occupano in prevalenza di traffico di stupefacenti, specie spaccio anche al minuto di *hashish* proveniente dalle zone di origine,

agevolazione della immigrazione clandestina e traffico di esseri umani donne e minori destinati al mercato nero; traffico di auto rubate.

Sporadici sono i contatti con la criminalità organizzata italiana e con altri gruppi stranieri; esponenti della 'ndrangheta, tuttavia, utilizzano corrieri marocchini per l'introduzione dello stupefacente in Italia.

L'agevolazione della immigrazione clandestina registra tra i maghrebini forme di criminalità organizzata, mentre spiccata è la loro capacità operativa sul territorio in tema di spaccio di droga. Insieme a questo tipo di delitto, i reati contro il patrimonio, caratterizzano complessivamente il fenomeno della criminalità del Nord-Africa.

La conferma si trae, ancora una volta, dai dati statistici che vedono oltre seimila segnalazioni di reati predatori su quasi 23.000 cittadini marocchini denunciati nell'anno 2000. Evidente, poi, è la sproporzione tra il totale delle denunce dei cittadini maghrebini denunciati (oltre 35.000) e quelle riguardanti il delitto di associazione (meno di 100). I cittadini del Nord Africa detenuti in Italia alla fine del 2000 ammontavano a 6.741 unità.

Discorso a sé, invece, merita la criminalità nigeriana, costituita da gruppi di forte livello organizzativo, a struttura gerarchica, non collegati tra loro, caratterizzati da massima segretezza e da componenti magico religiose (riti *woodoo*) con cui condizionano gli associati e le vittime. Il carattere mafioso, riconosciuto anche da un punto di vista strettamente tecnico giuridico in diverse occasioni, suona conferma della pericolosità di questi gruppi.

I settori di attività riguardano principalmente lo sfruttamento della prostituzione, della immigrazione clandestina e delitti connessi, il traffico di stupefacenti.

I proventi delle attività illecite sono riciclati in attività commerciali in Italia e, in parte, inviati in Nigeria con corrieri portavalori.

Particolare specializzazione criminale le organizzazioni nigeriane dimostrano nel campo della prostituzione (contrastati dagli albanesi) dove un ruolo essenziale è rivestito dalle c.d. *madame*, ex prostitute che si curano di tutte le fasi del traffico, dall'acquisto delle ragazze in Nigeria, ridotte in schiavitù, al trasferimento e alla sistemazione in Italia, allo sfruttamento. Il fenomeno è diffuso in molte città italiane e, in particolare, in Campania (Napoli – Caserta), tollerati dalla camorra, e a Torino, dove risiede la più numerosa comunità di nigeriani.

Nel traffico di stupefacenti sono impiegati un gran numero di corrieri, anche di altra nazionalità, sicchè viene ridotto il rischio di gravi perdite economiche perché i quantitativi delle partite trafficate sono sempre limitati. Sono stati 436 su un totale di 5.397, i cittadini nigeriani denunciati per delitti relativi a stupefacenti.

## PARTE QUINTA

### MAFIA E “DOPPIO BINARIO” AMMINISTRATIVO E LEGISLATIVO

#### *1. Le norme di diritto sostanziale che regolano il fenomeno mafioso. La necessità del riconoscimento del cosiddetto doppio binario.*

Le vicende legate ai fatti di criminalità organizzata hanno influenzato massicciamente l'attività legislativa in materia di giustizia e sicurezza, dando vita ad una serie di norme e di interventi imposti dall'emergenza, e volti a conferire maggiori poteri di intervento alle forze dell'ordine ed alla magistratura nell'attività di contrasto.

Il quadro normativo che ne è venuto fuori, insieme alla frammentarietà delle disposizioni di legge contro la mafia, si caratterizza per la scelta differenziata, all'interno del sistema, tra fattispecie di criminalità comune e reati commessi nel contesto di organizzazioni criminose.

Va però detto che la disciplina presente nell'attuale sistema penale e processuale — che prevede aggravanti speciali per reati commessi in ambito di associazioni mafiose, e presunzioni di pericolosità sociale ai fini della custodia cautelare in carcere — oltre che essere ispirata a comprensibili criteri di emergenza sociale, appare a volte poco coordinata con il complesso delle norme di volta in volta varate per contrastare il fenomeno mafioso. Si impone viceversa la adozione in via stabile e permanente di un sistema di c.d. doppio binario, volta a coniugare le esigenze di difesa sociale — che appaiono indubitabilmente presenti in territori caratterizzati da forte presenza di criminalità mafiosa — con la necessità di assicurare le adeguate garanzie degne di un moderno stato di diritto.

Si impone pertanto la necessità sia sul piano sostanziale (conservando le specifiche aggravanti previste per i delitti di mafia), sia sul piano delle indagini preliminari, di un criterio generale che tenga presente la differenza “ontologica” sussistente fra i delitti riconducibili alla criminalità organizzata, specie di tipo mafioso, e gli altri reati, differenza dalla quale discende il dovere di prendere, per i primi, più penetranti metodologie investigative. Naturalmente anche nella fase delle indagini preliminari sui delitti di criminalità organizzata il giudice dovrà continuare a svolgere quelle funzioni di controllo e di garanzia che il codice processuale penale gli attribuisce per evitare che possano determinarsi abusi nel qualificare mafiose condotte che non lo sono, al solo scopo di utilizzare il regime investigativo previsto per le indagini sui delitti riconducibili al contesto mafioso.

Nel nostro codice del resto non sono pochi i casi di trattamento differenziato tra indagati di mafia e di reati comuni. Come avviene, a titolo di esempio, in materia di intercettazioni telefoniche ed ambien-

tali, di criteri per l'applicazione di custodia cautelare e relativi termini di decorrenza, di determinazione della competenza del pubblico ministero.

Tra gli strumenti normativi più rilevanti in materia di criminalità mafiosa, vi è l'aggravante prevista dall'articolo 7 l. n. 203/1991, che è stata varata in un momento storico nel quale la giurisprudenza della Cassazione con più decisioni aveva negato il concorso esterno in associazione mafiosa (per tutte Cass. Sez. I n. 107/1987 e n. 418/1989) ed ha avuto l'effetto di supplire alla mancanza di una autonoma sanzionabilità delle condotte commesse da *extranei*, ma ispirate a favorire le associazioni di cui all'articolo 416-*bis* c.p. La ragione della sua esistenza sta proprio nella volontà di punire le condotte di chi si avvalga delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* c.p. — sia esso un partecipe ovvero un estraneo — nonché il comportamento dell'*extraneus* che commetta un reato al fine di agevolare l'associazione nel perseguimento dei suoi scopi. Quest'ultima ipotesi era proprio quella del concorso esterno la cui configurabilità risultava spesso negata dalla giurisprudenza della Cassazione.

Con il riconoscimento giurisprudenziale del concorso esterno in associazione mafiosa (Cass. Sez. Unite del 5 ottobre 1994) si è determinata una parziale coincidenza tra l'ambito di operatività della aggravante suddetta ed il concorso esterno di cui agli artt. 110 e 416-*bis* c.p., in relazione a tutte le condotte criminose che siano volte ad agevolare il perseguimento delle finalità proprie della compagine mafiosa. L'aggravante dell'articolo 7 rimane tuttavia applicabile anche in ipotesi nelle quali può non ricorrere il concorso esterno, ossia quando una condotta venga commessa — da un partecipe, ovvero da un estraneo non concorrente — senza lo scopo di perseguire le finalità dell'associazione ma avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* c.p.

La disciplina del concorso esterno, a sua volta, risulta applicabile anche a condotte il cui compimento non comporta alcuna altra violazione di norma penale e la cui illecità va ricondotta esclusivamente al fatto che esse forniscono un contributo alla associazione per il perseguimento dei suoi scopi; a tali condotte dunque non sarebbe applicabile l'articolo 7 il cui presupposto è proprio quello di fungere da aggravante rispetto alla consumazione di un reato fine commesso nell'ambito dell'associazione.

Fatti salvi dunque gli spazi di autonoma operatività appena citati, nella prassi accade molto sovente che un reato fine commesso da un *extraneus* al fine di agevolare l'attività dell'associazione comporti contestualmente anche la contestazione dell'aggravante, facendo sì che un medesimo aspetto della condotta venga sanzionato due volte, con il concorso esterno e con l'aggravante, oltre che con la contestazione del reato-fine.

Peraltro la categoria generale del c.d. concorso esterno, rimane ancorata a meri criteri di interpretazione giurisprudenziali, con oscillazioni di non poco momento anche con riferimento alla stessa giurisprudenza delle sezioni unite.

La problematica della ammissibilità del concorso esterno, e la sua applicazione giurisprudenziale unanimemente riconosciuta dalla giurisprudenza nel corso degli anni '90, non costituiscono certo materia

di un possibile intervento diretto del legislatore. Si tratta infatti della applicazione della categoria generale del concorso di persone nei reati a compartecipazione necessaria, riconosciuto per altre figure criminose, e non negato — e dunque innegabile — anche per l'associazione mafiosa. Il problema della caratteristica mancanza di tipizzazione di questa figura va dunque semmai cercata a monte, ossia nel sistema « aperto » di individuazione della responsabilità a titolo di concorso che il nostro codice utilizza per qualificare le condotte dei compartecipi, con il ricorso al criterio generale di tipizzazione utilizzato dall'articolo 110 c.p., volto a ricomprendere qualsiasi contributo causale alla realizzazione del reato. Ciò a differenza, ad esempio di quanto avviene nel sistema penale tedesco, ove ogni figura di compartecipazione viene definita in modo preciso, e corrispondente al ruolo del co-autore, del determinatore, e dell'istigatore.

Il sistema aperto di determinazione della responsabilità a titolo di concorso e la lettera ampia del testo dell'articolo 416-*bis* del codice penale, hanno pertanto insieme determinato incertezze nella giurisprudenza sul concorso esterno. Il rimedio a questa situazione non può che essere la tipizzazione di altre specifiche figure criminose, nelle quali ricomprendere, con la volontà certa della legge, quelle condotte di sostegno al fenomeno mafioso che la collettività percepisce come aggressioni intollerabili ai beni giuridici, senza operare deleghe in bianco alla giurisprudenza. Come è accaduto ad esempio con la introduzione dell'articolo 416-*ter* del codice penale, il cui contenuto in precedenza veniva sussunto — non senza incertezze — nella categoria generale del concorso esterno.

Sarebbe auspicabile pertanto procedere ad una riscrittura delle norme incriminatrici afferenti al fenomeno criminale mafioso, con particolare attenzione alle nuove forme di aggressione ai beni giuridici — che prevedono il ricorso ai nuovi mezzi della comunicazione e della tecnologia — ed alla costituzione di nuove realtà criminali, volgarmente definite le “nuove mafie”. Questo riordino della materia va naturalmente finalizzato all'obiettivo di rendere applicabile il sistema del c.d. doppio binario, onde risulti netto lo spartiacque tra la normativa di contrasto al fenomeno mafioso e la disciplina che riguarda i delitti comuni. Ragioni di efficienza del sistema, e di coordinamento normativo, suggeriscono poi la raccolta in un unico testo normativo di tutta la disciplina dettata dalle esigenze di contrasto alle organizzazioni mafiose, così da evitare duplicazioni e insufficienze. La esigenza di un testo unico di leggi antimafia, da più parti invocata, ha trovato nella Commissione antimafia della XIII legislatura, un luogo di dibattito e di assenso, ponendosi come una delle riforme più auspicate sotto il profilo della necessità di approccio sistematico e complessivo al fenomeno della criminalità organizzata.

## 2. *Il sistema del doppio binario amministrativo. Il regime differenziato dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.*

Parallelamente al *corpus* di norme costituenti il regime processuale differenziato per coloro che rispondono del delitto di associa-

zione per delinquere di tipo mafioso e delle fattispecie incriminatici che ne costituiscono i satelliti, esistono altri strumenti atti a differenziare sul piano amministrativo l'attività di contrasto contro la mafia da tutte le altre forme di difesa sociale contro il crimine. Si tratta di normative operanti sul piano amministrativo e che afferiscono alla problematica del regime di detenzione per i capi delle associazioni mafiose, nonché alla disciplina delle misure premiali e di protezione per coloro che collaborano con la giustizia.

Sul versante della detenzione dei boss di cosa nostra l'esperienza degli ultimi anni ha posto in evidenza il tema della permanenza dei vincoli di appartenenza alle compagini mafiose anche all'interno degli istituti ove viene scontata la pena. Si è anzi verificato e provato a tal proposito lo stretto rapporto sussistente tra gli affiliati detenuti e quelli liberi, ed il costante impegno di questi ultimi nella esecuzione di attività delittuose da cui trarre i mezzi economici per garantire il sostentamento delle famiglie dei reclusi. Il circuito carcerario ha pertanto costituito, anziché una soluzione di continuità, un vero e proprio moltiplicatore delle attività criminose, prevalentemente estorsioni, a fronte della crescente necessità di provvedere ai bisogni di sostentamento ed alle spese legali degli affiliati.

Con riferimento poi ai capi delle organizzazioni mafiose le indagini più rilevanti hanno consentito di verificare la sussistenza di un vero e proprio canale diretto tra il carcere e l'esterno, con riferimento di tutte le attività di governo delle attività mafiose in capo ai soggetti carcerati che continuavano ad esercitarne la *leadership*. Si è così pervenuti alla determinazione di assumere con regime normativo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* c.p., un diverso *standard* di detenzione per coloro che rivestono ruoli di vertice nell'ambito dell'organizzazione mafiosa. Questa scelta legislativa, approvata dai più ma avversata da altri, ha senz'altro consentito di porre un argine allo strapotere dei capi storici dell'organizzazione, determinando una interruzione nel sistema di trasferimento all'esterno degli ordini volti alla commissione di delitti, ed un conseguente calo delle manifestazioni delittuose e del potere organizzativo delle cosche.

In taluni casi il sistema di detenzione differenziato dei boss addirittura non si è rivelato sufficiente da solo a garantire l'interruzione delle comunicazioni dei *boss* con l'esterno.

Anzi, la capacità di eludere gli schermi del 41-*bis* costituisce un importante test per valutare la forza dell'organizzazione mafiosa, i suoi rapporti con altre organizzazioni, la sua particolare versatilità all'infiltrazione all'interno del tessuto istituzionale, la capacità di mantenimento del governo degli affari illeciti. Deve pertanto ritenersi che la predisposizione di un apposito circuito carcerario ad alta sicurezza destinato alla detenzione di coloro che siano imputati in custodia cautelare, ovvero condannati per i delitti più gravi — di associazione mafiosa, di associazione finalizzata al traffico degli stupefacenti, e di sequestro di persona a scopo di estorsione — non risulti da sola strumento sufficiente a contrastare il fenomeno. Per questa ragione è stata predisposta dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria la circolare n. 3359 del 21 aprile 1993, con

la quale si prescrive che il luogo di detenzione dei boss debba essere sempre in istituti collocati a grande distanza rispetto alla regione di appartenenza.

Con la citata circolare è stata poi prevista in maniera altrettanto opportuna l'esigenza di impedire con ogni attenzione e decisione fenomeni di proselitismo, di supremazia o di subordinazione, e di dedicare particolare attenzione alla sistemazione dei detenuti di primo livello anche all'interno delle sezioni, evitando che stiano insieme, specie se nella medesima camera, detenuti che potrebbero sfruttare la loro vicinanza a fini criminali.

La realtà, però, è davvero diversa: sia perché è frequentissimo che impegni giudiziari portino il detenuto, anche se di primo livello, ad essere custodito in istituti situati nelle zone d'origine soggette all'influenza sua e dell'organizzazione di appartenenza (sicché altrettanto frequenti e diffuse sono le occasioni di proselitismo e di affiliazione con cerimonie e rituali all'interno delle carceri); sia perché l'esperienza giudiziaria indica che è di fatto impossibile tenere i detenuti di primo livello separati tra loro, sicché la conseguente vicinanza viene sfruttata a fini criminali non soltanto quando essi appartengano al medesimo gruppo o alla medesima associazione per delinquere o di tipo mafioso, ma anche quando si tratti di organizzazioni diverse (43).

Le eccezioni — purtroppo frequenti — a questa regola hanno determinato le condizioni perché alcuni capi ed esponenti di spicco della criminalità mafiosa fossero mantenuti in detenzione presso istituti siciliani, con il conseguente rischio di mantenimento dei contatti con gli affiliati in libertà. Orbene, la permanenza in istituto carcerario siciliano di un soggetto pericoloso — rientrando nel circuito dell'alta sicurezza, ma non anche nel regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-*bis* o.p. — può ritenersi necessitata a volte con l'esigenza di garantire la più agevole celebrazione dei processi a suo carico. Ciò che è da ritenersi inaccettabile è invece la permanenza in territorio siciliano dei boss sottoposti al regime speciale carcerario dell'articolo 41-*bis* o.p. Per costoro infatti è stata disposta con legge la possibilità di partecipare al dibattimento a distanza mediante il sistema della multi-videoconferenza, e pertanto nessuna ragione plausibile dovrebbe esservi per derogare alla regola della detenzione dei capi-mafia in luoghi distanti dalle regioni di origine.

Altri aspetti dei possibili rapporti con l'esterno dei *boss* relegati al 41-*bis*, sono da imputare all'uso delle moderne tecnologie ed ai pericoli di possibile corruzione e collusione degli operatori penitenziari.

Il problema si è riproposto con riguardo ad una recente vicenda che ha visto quale protagonista il boss detenuto Santo Mazzei, recentemente collocato dai palermitani in posizione dominante nelle gerarchie della famiglia catanese di Cosa nostra.

---

(43) L'argomento ha costituito già materia di interesse di questa Commissione, tanto da meritare specifico approfondimento nell'ambito della relazione sui criteri per la custodia dei collaboratori di giustizia, dei detenuti del circuito di alta sicurezza e di quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In tale documento, a pag. 12, si fa riferimento alla circolare n. 3359 del 1993, nonché alle problematiche connesse alla possibilità che hanno i detenuti di comunicare tra loro e mantenere ruoli e gerarchie all'interno delle carceri.



Pur essendo detenuto all'interno della speciale sezione 41-*bis* o.p. dell'istituto di Brucoli, il *boss*, insieme al co-affiliato Mertoli Salvatore veniva messo in condizione di comunicare con l'esterno e gestire le questioni di potere dell'organizzazione, grazie all'utilizzo di un telefono cellulare messo a sua disposizione degli agenti di polizia penitenziaria addetti alla speciale sorveglianza. Attraverso l'attività investigativa eseguita inizialmente sotto le direttive della Procura della repubblica di Palermo era stato possibile infatti appurare gli intensi rapporti tra le famiglie catanesi e palermitane ed i frequenti incontri tra il *boss* Vito Vitale ed altri elementi emergenti da poco collocatisi al vertice dell'organizzazione mafiosa catanese. Le indagini tecniche effettuate sull'utenza cellulare in uso ad uno di costoro consentivano di verificare che egli era rimasto in costante contatto telefonico con il Mazzei, che gli inquirenti ben sapevano essere sottoposto al regime dell'articolo 41-*bis* o.p.

L'attenzione degli investigatori veniva pertanto a spostarsi sulla utenza telefonica in uso al *boss* detenuto, la cui voce era stata riconosciuta senza dubbio dagli agenti addetti al servizio di intercettazione telefonica. Esaminando la lista-traffico dei telefoni in uso agli affiliati che si trovavano all'esterno del carcere si veniva pertanto a conoscenza del fatto che i contatti con il Mazzei avvenivano per mezzo di una scheda prepagata intestata a persona non conosciuta agli atti di indagine. Per potere comprendere chi fosse l'effettivo utilizzatore della scheda si è dovuto dunque verificare — sempre mediante l'analisi della lista traffico — quali fossero i numeri composti più frequentemente, e soltanto così è stato possibile risalire alla persona di un agente di polizia penitenziaria in servizio presso l'istituto di Brucoli.

Si è potuto inoltre constatare — verificando l'orario delle telefonate che i *boss* effettuavano dal carcere di Brucoli — che le stesse avvenivano sempre durante i turni di servizio di un altro agente. La estensione delle indagini tecniche sui telefoni delle abitazioni dei due agenti di polizia penitenziaria consentivano di rilevare il timbro vocale degli stessi, e di desumere che vi era un rapporto costante tra i due e gli esponenti di Cosa nostra sia liberi che detenuti.

Utilizzando denominazioni di comodo gli stessi portavano a conoscenza i *boss* liberi di fatti che potevano essere di interesse dell'organizzazione.

Nel caso del Mazzei, dunque, la comune detenzione dei due *boss* nello stesso istituto costituiva ragione di pericolo — essendo gli stessi co-detenuti in un istituto ricadente in una zona a forte influenza da parte dell'organizzazione Cosa nostra cui appartenevano — ed essi avrebbero dovuto essere reclusi in istituti diversi situati in località del nord Italia, partecipando ai processi mediante il collegamento a distanza. In effetti la vicenda ha sollevato due diversi ordini di problemi, particolarmente ricorrenti nella detenzione degli appartenenti alla mafia siciliana, a causa del numero dei suoi affiliati e delle sue note capacità di penetrazione nel tessuto istituzionale: la questione relativa alla interruzione dei rapporti e delle comunicazioni dei capi-mafia con l'esterno, cui lo stato ha inteso porre rimedio attraverso l'introduzione del regime previsto dall'articolo 41-*bis* o.p.; e quella

avente ad oggetto la comune detenzione dei capi all'interno delle medesime carceri, — anche quando si tratti di soggetti appartenenti ad organizzazioni diverse — con il conseguente pericolo che vengano adottate decisioni congiunte.

L'obiettivo di limitare le comunicazioni con l'esterno è stato perseguito restringendo drasticamente il numero dei colloqui per i soggetti sottoposti al regime speciale e limitandoli agli stretti congiunti (44). Tali colloqui vengono effettuati uno alla volta in apposite salette e senza il contatto fisico tra detenuto e visitatore. Queste cautele derivano dalle recenti esperienze maturate nel contrasto delle organizzazioni mafiose siciliane, che hanno consentito di apprendere come attraverso i colloqui effettuati congiuntamente dai detenuti, questi ultimi potessero colloquiare anche con affiliati in libertà venuti a visitare i propri parenti a loro volta detenuti, ed in queste occasioni impartire ordini all'esterno, commissionando omicidi, disponendo la commissione estorsioni, dirimendo contrasti insorti all'interno della organizzazione o con altri gruppi.

Come nel caso del boss detenuto Vito Vitale che, comunicando a gesti con i familiari, era riuscito a portare ordini all'esterno, continuando a gestire le sorti della propria organizzazione criminale.

L'altra questione, ossia la possibilità di utilizzo dei telefoni cellulari dentro le carceri, — la cui introduzione all'interno degli istituti, viste le dimensioni ridottissime di alcuni apparecchi, può avvenire con relativa facilità, — costituisce un vero problema, idoneo a vanificare del tutto le rigide prescrizioni introdotte dal regime speciale dell'articolo 41-*bis* o.p.

Una soluzione proposta da questa Commissione (45) è quella di provvedere alla totale schermatura dei ponti radio ETACS e GSM, collocati in prossimità delle zone ove ricadono gli istituti di pena attrezzati di apposite sezioni per la detenzione di soggetti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Per ciò che riguarda il diverso problema della detenzione dei responsabili delle organizzazioni mafiose all'interno della medesima sezione speciale per soggetti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis* o.p., va rilevato come il problema si pone in termini particolarmente gravi per i soggetti appartenenti alla criminalità mafiosa. Essi costituiscono infatti un cospicuo numero rispetto ai circa quattrocento detenuti complessivamente sottoposti al regime speciale, e distribuiti su un totale di sette istituti, all'interno dei quali sono state ricavate altrettante sezioni destinate ad ospitarli. Sarebbe pertanto utile, come già auspicato, realizzare ulteriori sezioni per detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis* o.p. in modo da diluire la presenza al loro interno di soggetti appartenenti alla stessa area.

---

(44) In ordine a questa ed alle altre misure che contraddistinguono il regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nonché sul contenuto della circolare emanata in data 20 febbraio 1998, contenente i criteri da adottare in concreto nell'applicazione del regime detentivo, vd. Audizione del Direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dott. Alessandro Margara, innanzi alla Commissione bicamerale d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre organizzazioni criminali similari, avvenuta il 25 febbraio 1998.

(45) Vd. la cit. relazione sui criteri per la custodia dei detenuti, pag. 13.

È opinione, infine, della Commissione che il regime differenziato di cui all'articolo 41-*bis* o.p. acquisti carattere sostanzialmente permanente e che, quindi, non vi sia bisogno di provvedimenti che ne proroghino di volta in volta, come avviene tuttora, la efficacia.

*3. Il sistema del doppio binario amministrativo. Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia.*

Un'altra rilevante espressione del c.d. "doppio binario amministrativo" è costituita dalla possibilità di sottoporre a speciali misure di protezione e di assistenza coloro che collaborino con la giustizia fornendo dichiarazioni e prove nei confronti di esponenti di associazioni mafiose. Si tratta di un regime amministrativo che ha consentito allo stato di "costituire" un nuovo strumento per il contrasto alla criminalità mafiosa: i collaboratori di giustizia. Con la dovizia di informazioni fornite, da utilizzare con tutte le cautele imposte dalla legge, essi hanno consentito in questi anni di interrompere le latitanze dorate dei boss, assicurare la scoperta di importanti crimini, garantire l'acquisizione alla mano pubblica di parti del tuttora cospicuo patrimonio mafioso. Ma il loro utilizzo ha anche generato polemiche, per via della presenza, tra i collaboratori, di soggetti interessati solo ai benefici e con pochi scrupoli.

Gli sforzi effettuati per mettere a punto una normativa che garantisca la sicurezza dei cittadini che collaborano con la Giustizia — ed al contempo sia idonea ad assicurare la genuinità della prova che essi contribuiscono a fornire, — costituiscono il frutto delle esperienze maturate in Italia negli ultimi anni, e compendiate nella nuova disciplina sui collaboratori definitivamente approvata lo scorso febbraio dal Parlamento.

In effetti la materia — gravida di problematiche afferenti all'inevitabile compromesso tra obbligatorietà della pena ed esigenze di Giustizia — ha trovato ulteriori momenti di complessità nella omologazione che la disciplina attualmente in vigore opera tra collaboratori di Giustizia — ossia soggetti dediti al crimine che abbiano deciso di mutare il proprio indirizzo esistenziale, ottenendo in corrispettivo i benefici della legislazione premiale per i crimini in precedenza commessi — e testimoni di Giustizia — ossia persone che non hanno commesso alcun reato, ma che attraverso la denuncia di reati cui hanno assistito, a volte in qualità di vittime, si sono sovraesposte a tal punto da dovere essere tutelate affinché non subiscano le ritorsioni della criminalità organizzata —.

Il numero complessivo dei testimoni di Giustizia sottoposti a speciale programma di protezione nell'anno 2000 risulta essere pari a sessantuno, mentre quello dei collaboratori è stato pari a 1171 unità (46).

Di fatto, il sistema normativo di protezione di coloro che collaborano con la giustizia, nel vecchio sistema, non ha tenuto conto delle

---

(46) I dati sono stati riferiti alla Commissione dal Sottosegretario Massimo Brutti, nel corso della sua audizione del 16 gennaio 2001 (Cfr. resoconto stenografico della seduta della Commissione del 16 gennaio 2001).

differenze di natura ontologica sussistenti tra le due categorie di persone sopra indicate, prevedendo per essi un analogo regime di sicurezza. Ciò ha comportato evidenti distorsioni anche nella prassi della protezione. I servizi di polizia addetti alla sicurezza dei collaboranti — troppo spesso abituati alle violazioni comportamentali commesse da *ex* criminali non proprio del tutto ravveduti — molte volte non distinguono la figura dei testimoni protetti dagli altri collaboratori, sottoponendoli a vere e proprie umiliazioni, da ritenersi inaccettabili per gli uni e per gli altri.

La sottoposizione a continui trasferimenti; la impossibilità di scegliere il luogo ove fissare la propria dimora ed i propri interessi; i divieti posti nello svolgimento delle attività relazionali e negli incontri con le persone care; l'inibizione all'uso delle proprie generalità nei rapporti con l'esterno; le difficoltà incontrate anche per ottenere la erogazione di una semplice ed urgente prestazione sanitaria, costituiscono a volte un prezzo troppo alto che il cittadino deve pagare per ottenere dallo Stato la dovuta protezione in conseguenza della propria scelta di coraggio civile. Nell'insieme può ben affermarsi che i testimoni di giustizia ed i loro familiari, costretti a trasferirsi in località protetta, nella gran parte dei casi in passato non sono riusciti ad inserirsi nella nuova realtà sociale, ed hanno vissuto la protezione come un periodo di cattività. A riprova di ciò giova sottolineare il dato sull'avviamento al lavoro — fornito dal Servizio Centrale di protezione, e riferito a questa Commissione dal Procuratore Nazionale Antimafia Piero Luigi Vigna nel corso della sua audizione dinanzi al Comitato di lavoro sui testimoni e collaboratori di giustizia del 24 novembre 1999 — che risultava emblematico circa il fallimento della funzione di reinserimento: dei cinquantanove testimoni esistenti al 31 dicembre 1998 solamente tre avevano trovato occupazione, e dei centotrenta familiari, appena quattro erano stati avviati ad una nuova attività nella residenza protetta.

È da sottolineare comunque che durante l'audizione del Sottosegretario di Stato Massimo Brutti il 16 gennaio 2001 dinanzi alla Commissione è stata unanimemente constatata una netta e positiva inversione di tendenza nel corso dell'ultimo anno nella gestione complessiva dei testimoni e nell'attività posta in essere per il loro reinserimento; circa venti testimoni di giustizia sono stati infatti reinseriti, attraverso diverse modalità, in un contesto sociale e lavorativo ordinario. È stato approvato, dalla Commissione centrale, un modello di programma per i testimoni di giustizia diverso da quello dei collaboratori; sono state adottate nuove misure assistenziali proprie esclusivamente dei testimoni; è stata istituita, nell'ambito del Servizio centrale, una Sezione testimoni. Sono stati, inoltre, attivati seminari di aggiornamento per il personale del Servizio centrale di protezione per arrivare ad una differente gestione dei testimoni rispetto ai collaboratori anche attraverso la comprensione della loro diversa posizione.

La nuova legge sulle collaborazioni ha dedicato un intero capo alla figura del testimone di Giustizia, regolandone e disciplinandone la posizione, ed attribuendo ad esso un regime differenziato rispetto a quello previsto per il collaboratore proveniente dai ranghi della criminalità. In tale disciplina è risultata determinante l'attività di

iniziativa e proposta formulata dalla Commissione antimafia, nel suo complesso, — in sede di disamina interna del problema, nei dibattiti di palazzo San Macuto — e nelle persone dei suoi componenti, — in sede di discussione ed approvazione della legge.

Una importante ed inequivoca attestazione di ciò si è avuta nelle parole del Sottosegretario Brutti, il quale, sempre nella audizione del 16 gennaio 2001, ha affermato che il testo della nuova legge sui testimoni di giustizia ricalca i suggerimenti e le proposte della Commissione parlamentare antimafia che in più circostanze si era occupata della condizione dei testimoni. Peraltro, la Commissione centrale nelle more dell'approvazione della legge aveva seguito nella sua prassi applicativa le indicazioni della Commissione antimafia e i principi contenuti nel testo normativo poi approvato.

Un problema a parte, ma afferente sempre alla condizione personale e patrimoniale dei testimoni e dei collaboratori, è quello relativo alle difficoltà della gestione dei beni immobili posseduti dagli stessi. Si tratta di immobili che hanno costituito spesso il luogo di residenza, per i quali è difficile trovare un inquilino che li prenda in affitto, per via del timore di rappresaglie, e che, per le stesse ragioni, è ancor più difficile vendere al prezzo di mercato. In un caso, riferito dal dottor Vigna nel corso della sua audizione, si è arrivati ad offrire sul mercato al prezzo di trenta milioni, la villa di un collaborante che poteva valerne centocinquanta, ma, nonostante ciò, non vi era nessun acquirente disposto a comprarla. Alla impossibilità di gestione e di vendita degli immobili si aggiunge sovente il fatto che gli stessi spesso vengono danneggiati in modo irreparabile, non sempre per ritorsione da parte della criminalità, ma spesso anche ad opera di vandali essendo locali disabitati.

Per tutte queste ragioni nel testo di legge recante la nuova disciplina sulla collaborazioni si è inteso regolare in modo radicalmente diverso la materia. Da un lato, operando una sostanziale distinzione tra misure di sicurezza e benefici penitenziari — che la vecchia disciplina collegava alla titolarità del programma di protezione, — ha scisso i due profili che erano stati unificati da una normativa ispirata essenzialmente alla gestione degli *ex* criminali divenuti poi collaboranti. Da un altro punto di vista ha avuto riguardo alla diversa condizione dei testimoni, il cui assegno di mantenimento non potrà essere parametrato alla necessità garantire la semplice sopravvivenza fisica del nucleo familiare — come avviene giustamente per gli *ex* criminali — ma dovrà assicurare “un adeguato tenore di vita”, concetto con il quale si è inteso tener conto anche dei sacrifici economici cui il testimone è andato incontro con la propria scelta di collaborazione (abbandono dei propri interessi economici; rinuncia all'attività professionale; chiusura dell'azienda...)

Mentre per ciò che riguarda la gestione degli immobili di proprietà dei testimoni di giustizia, la nuova legge — accogliendo una proposta più volte rilanciata nelle aule della Commissione antimafia, — ha inteso intervenire in modo concreto e risolutivo, consentendo l'acquisizione degli stessi da parte dello stato dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzi di mercato.

È inoltre auspicabile, sotto il profilo della attuazione concreta delle misure costituenti il c.d. doppio binario amministrativo, che si istituisca un corpo specializzato dedicato in via esclusiva alla gestione dei collaboratori di giustizia.

Anche alla luce delle conoscenze acquisite durante la missione che il II Comitato di lavoro sui testimoni e sui collaboratori di giustizia, coordinato dal senatore Bruno Erroi, ha svolto nel mese di ottobre 2000 negli Stati Uniti, dove opera il *Marshals Service*, potrebbero conferirsi autonome funzioni ad un corpo specializzato in materia di sicurezza, al fine di garantire la massima separatezza tra protezione dei collaboratori ed attività investigative. Alle stesse unità potrebbero essere conferite importanti funzioni accessorie, non connesse con la ricerca della prova nel processo di merito: quali l'attività di individuazione e sequestro dei patrimoni; la sicurezza dei tribunali e dei magistrati; il servizio di scorta ai collaboratori detenuti.

## CONCLUSIONI

Le pagine precedenti hanno dimostrato che le mafie non rappresentano solo un problema di carattere criminale ma un *vulnus* per la vita democratica del nostro Paese perché nel loro concreto operare esse attentano ai valori fondamentali della nostra società, quali la dignità umana, la libertà economica e morale, profondamente radicate nella coscienza civile e testualmente contemplati nella Carta costituzionale.

La storia del nostro Paese vede una democrazia costantemente ferita dal persistente attacco dei poteri mafiosi che non hanno mai mancato di far sentire la loro presenza. La nostra vita democratica, infatti, accanto alla straordinaria crescita dei diritti e delle forme di partecipazione, registra zone d'ombra dentro cui hanno trovato spazio diversi poteri occulti, tra cui quelli mafiosi.

Ancora oggi, ad esempio, abbiamo bisogno di ricostruire pienamente cosa avvenne nel periodo delle stragi per approfondire le ragioni che indussero la mafia a prendere in considerazione obiettivi mai attaccati prima. È una questione aperta, che solo un lavoro serio potrà chiarire, naturalmente in un clima politico compatto e deciso a fare seriamente i conti con la mafia.

Storicamente, la capacità delle mafie di insidiare la vita democratica di un Paese risiede nella connessione con i poteri economici e istituzionali, attraverso la quale si raggiunge, col tempo, una massiccia penetrazione nel tessuto sociale.

Questo rapporto con la realtà quotidiana è, peraltro, un dato di tutte le mafie che si sono succedute nel tempo: anche la mafia delle stragi, che puntava prevalentemente sul suo profilo "militare", non ha mai cessato di possedere questa natura.

Non è mai esistita, in definitiva, una mafia "buona", quella del passato, con il suo strutturato codice d'onore, da contrapporre a quella terroristica al punto da ipotizzare una sorta di "compatibilità" con la mafia qualora la si volesse considerare tornata nel suo alveo tradizionale. La mafia è stata sempre "cattiva": è stata sempre lutto e offesa per la dignità di cittadini, negazione e mai risorsa dello sviluppo e dell'occupazione.

È bene, pertanto, che la coscienza comune raggiunga la consapevolezza che la mafia delle stragi è figlia della mafia di sempre; gli stessi *boss* Provenzano e Riina, che hanno caratterizzato in modo diverso la loro *leadership* all'interno di "Cosa nostra", hanno "pacificamente" cooperato per tutti i decenni della loro latitanza. Le strategie mafiose possono senz'altro cambiare ma lo scopo rimane uno solo: inquinare la convivenza umana per stravolgerla in consorteria, in cosca, dove il dominio sostituisce il governo, i diritti si tramutano in favori, i doveri in vassallaggio, i cittadini in sudditi.

Politica e mafia si incrociano, quindi, fatalmente perché hanno di fronte a sé un unico territorio, un unico popolo; e allora, se il consenso si fa partecipazione democratica prevale la politica, se il consenso si fa prassi affaristico-spartitoria prevale la mafia.

Il punto centrale della questione è che la mafia, quindi, fa politica, nel senso più letterale del termine: tenta di gestire la *res publica* attraverso una attività di “mediazione” che, ovviamente, ha natura, metodi, strumenti e scopi differenti da quelli della “politica”, intesa, questa volta, come rappresentanza di ideali, di progetti e di interessi secondo metodi, strumenti e scopi da tutti riconoscibili e condivisibili.

La sfida è decisiva: se la politica sarà in grado di riformarsi fino al punto di vincere i poteri che la insidiano lo Stato sarà autorevole, perché in grado di produrre un’azione di contrasto efficace e decisivo.

In sostanza, non solo la politica deve difendersi ed evitare che la mafia possa inquinarla, ma è fondamentale che la politica sia in sé, nella sua essenza, nel suo modo di essere, nei suoi programmi, nella sua azione quotidiana, attacco sistemico alle mafie. Lo stesso conflitto politico tra le varie coalizioni e tra i vari soggetti politici deve generare legalità, non offrendo mai sponde, neanche per un voto, alla mafia.

Il momento elettorale è sempre quello più delicato e più esposto ai pericoli dei condizionamenti mafiosi.

Le mafie, soprattutto nella fase elettorale, cercano sempre di interferire. Per questo è importante conoscere i pericoli e sapere come contrastarli.

Ma non basta “resistere” e contrattaccare nel momento elettorale. Per la politica è prioritario un processo di riforma che non riguardi solo i meccanismi formali della decisione, ma anche e soprattutto la gestione del potere, il radicamento sul territorio, la gestione degli appalti e delle politiche di investimento soprattutto nei lavori pubblici, la proiezione internazionale nella consapevolezza dell’esistenza, ormai, di una mafia globalizzata.

È necessario, quindi, che la politica gestisca la cosa pubblica nelle forme del governo democratico evitando la tentazione dell’occupazione del potere; soprattutto, è necessario che la politica non diventi, neanche inconsapevolmente, sponda alle esigenze “legislative” dei boss mafiosi.

Nel radicamento sul territorio si gioca una partita decisiva per la vita democratica del nostro Paese. Proprio adesso, in una fase in cui si esalta giustamente l’autonomia locale e il federalismo, la politica deve contribuire alla crescita dell’autosviluppo e della legalità, evitando che la mafia, con l’usura, il *racket*, la gestione degli appalti possa diventare paradossalmente soggetto di regolazione delle vicende sociali ed economiche delle realtà territoriali. L’autonomia, trasformata in localismo asfittico, in comunità chiusa ed incapace di guardare all’impianto complessivo del Paese, corre più rischi ed è più vulnerabile.

Così, anche riguardo alla dimensione internazionale, la politica necessita di una nuova progettualità. La politica, nel mondo della globalizzazione, deve sapere contrastare le tendenze di spregiudicate finanze che ritengono le persone, le scorie radioattive, le armi, i rifiuti come un tutto indistinto che diventa indifferentemente merce, oggetto di traffici o di vera e propria tratta, come nel caso della riduzione in schiavitù di donne e bambini. Le mafie offrono il braccio armato a tale commercio: insieme a questo braccio c’è la “testa” pensante dei colletti bianchi, dei paradisi fiscali, dei poteri compiacenti. La mafia globa-



lizzata è lo smacco delle nostre democrazie, incapaci di creare sviluppo senza essere soggiogate dal profitto fine a se stesso.

Di fronte a questi fenomeni va rilanciato il senso della convivenza civile dello Stato, inteso come bene comune, come Cosa pubblica, attraverso una riforma della politica capace di coniugare in sé responsabilità della decisione e passione della partecipazione.

Niente può essere più appassionante di un progetto comune tra politica e società civile in grado di riproporre un senso autentico di giustizia e il respiro della libertà.

La lotta alla mafia deve avere questo respiro, e intorno ad essa si può tornare a stringere quel patto sociale che ci ha visto diventare popolo e Paese. La politica in democrazia, è fondamentalmente la ricerca dell'attuazione pratica di tale patto. Così la politica nella sua essenza può diventare una forte azione antimafia.

Dobbiamo quindi avere chiara la portata della sfida della legalità.

La legalità non è una procedura asettica, non risiede solo nel testo della legge, ma soprattutto nell'anima di questo testo.

Non c'è legalità senza giustizia sociale, perché nella mancanza di giustizia si annidano tutti i presupposti del sopruso e dell'arbitrio, che costituiscono l'*humus* di ogni mafiosità e di ogni mafia. La legge è smentita in sé quando non è "uguale per tutti", la legalità è smentita in sé quando non diventa fattore propulsivo della massima integrazione sociale. La questione sociale è l'anima di ogni lotta per la legalità intesa come lotta per la democrazia.

La questione sociale va affrontata in modo integrale, sistemico, pena il suo sprofondare nel ghetto della spontaneità emotiva, che non aiuta a trovare soluzioni durature di ampio respiro. Pensare che per contrastare l'illegalità organizzata basti il solo sdegno sociale rischia, dunque, di non cogliere la portata devastante, a tutto campo, delle mafie che si strutturano in sistema organizzato dell'illegalità e così insidiano i nostri territori, il nostro Paese, le nostre democrazie.

L'attacco delle mafie è sistemico, è attacco alle stesse fondamenta della convivenza umana. Il contrattacco della legalità deve essere altrettanto sistemico: repressione e prevenzione devono marciare insieme.

*Racket* delle estorsioni, prostituzione, usura, appalti truccati, contrabbando, narcotraffico, tratta di clandestini e riciclaggio di tutti i conseguenti proventi illeciti non sono fenomeni criminali « caratteristici » di qualche territorio, ma i tratti di un architettonico accumulo economico realizzato con il crimine, l'illegalità, la violenza. A queste mafie si deve opporre l'azione intelligente di una legalità che sa snidarle in ciò che le nutre e le fa proliferare: i loro patrimoni riciclati in mille attività apparentemente "legali". È bene ripetere quanto detto nelle pagine precedenti: questi patrimoni vanno individuati, confiscati e riutilizzati per promuovere convivenza umana sul territorio e prevenzione sociale che sono ben simboleggiate nella destinazione ad uso sociale dei beni confiscati sancita dalla legge n. 109 del 1996, legge fortemente voluta e promossa proprio dal mondo dell'associazionismo, in particolare dall'associazione Libera.

Questa Commissione Antimafia e tante realtà dell'impegno sociale si sono ritrovate insieme, in quella che potremmo definire "la lunga

marcia” della democrazia. Associazioni, gruppi di volontariato e scuole hanno convocato, potremmo dire, ogni giorno l’Antimafia per confrontarsi e progettare nuova territorialità e cultura della legalità.

La Commissione ha cercato di realizzare una consapevolezza sistematica e strategica contro le mafie, e in questa lotta integrata ha visto come prioritario il ruolo delle agenzie formative. Di qui, fra l’altro, l’impulso dato in Commissione allo Sportello Scuola e Volontariato, culminato con la redazione del volume “Conoscere le mafie. Costruire la legalità”, inviato recentemente a tutte le scuole d’Italia nel presupposto che è nella trasmissione dei saperi, nel lavorare cultura, nel sedimentare coscienza che è riposto il cuore della legalità.

La Commissione consegna questo indirizzo, da arricchire e sviluppare, perché indagine, repressione, saperi e passione civile sappiano trovare insieme la strada lungo la quale coscienza personale e vita pubblica siano in grado di sradicare il fenomeno della mafia nelle sue fondamenta.

La prossima Commissione antimafia che sarà istituita dal nuovo Parlamento ha davanti a sé compiti molto impegnativi che derivano dai problemi irrisolti e dalle nuove sfide degli anni a venire.

Tradizionalmente, tra l’insediamento delle nuove Camere e l’elezione della Commissione antimafia sono sempre trascorsi alcuni mesi. Mesi di vuoto, di assenza di iniziativa parlamentare sul tema. Le cose fin qui dette ci spingono ad affermare che i vuoti sono un punto debole dell’azione contro le mafie.

Per questo è importante invertire la tendenza rispetto alle legislature precedenti mettendo subito al lavoro la nuova Commissione antimafia.

La proposta che avanziamo è che il Parlamento valuti tutti gli strumenti normativi e procedurali a sua disposizione per garantire un carattere sostanzialmente permanente alla Commissione antimafia; tale carattere permetterebbe al Parlamento di dotarsi ad inizio di ogni legislatura di un organo con funzioni di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata la cui azione, d’altronde, non conosce pause e che ancora oggi presenta caratteri strutturali e duraturi.

**ALLEGATO**

PAGINA BIANCA

**Missioni effettuate**

<b>Nr.</b>	<b>LOCALITA'</b>	<b>DATA</b>	<b>ORGANO</b>
1	Reggio Calabria e Catanzaro	17, 18 e 19 marzo '97	<i>Plenum</i>
2	Agrigento	20 marzo '97	<i>Plenum</i>
3	Brindisi	26 marzo '97	Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi
4	Capaci	23 maggio '97	<i>Plenum</i>
5	Napoli e Caserta	16-19 giugno '97	<i>Plenum</i>
6	Catania	26 e 27 giugno '97	<i>Plenum</i>
7	Reggio Calabria	8 luglio '97	<i>Plenum</i>
8	Bulgaria	14-17 luglio '97	<i>Plenum</i>
9	Padova	24-25 luglio '97	<i>Plenum</i>
10	Lampedusa	25-26 luglio '97	<i>Plenum</i>
11	Milano	6-8 ottobre '97	<i>Plenum</i>
12	Bari	27-29 ottobre '97	<i>Plenum</i>
13	Palermo	11 novembre '97	<i>Plenum</i>
14	Vienna	1°-3 dicembre '97	VI comitato
15	Cagliari	29 gennaio '98	<i>Plenum</i>
16	Padova	8-9 febbraio '98	IV comitato
17	Messina	11 febbraio '98	<i>Plenum</i>
18	Messina	23-24 febbraio '98	<i>Plenum</i>
19	Nuoro	3-4 marzo '98	VI comitato
20	Salerno	4-5 marzo '98	<i>Plenum</i>
21	Brescia-Milano	12-13 marzo '98	VI comitato
22	Reggio Calabria-Messina-Catania	18-19 marzo '98	<i>Plenum</i>
23	Firenze	1° aprile '98	VI comitato
24	Reggio Calabria	7-8 aprile '98	VI comitato
25	Vittoria	3 giugno '98	<i>Plenum</i>
26	Ancona	4-5 giugno '98	IV comitato
27	New York-Washington	7-14 giugno '98	<i>Plenum</i>
28	Catania	16-17 giugno '98	<i>Plenum</i>
29	Palermo	9 settembre '98	VI comitato
30	Messina-Siracusa-Catania	10-12 novembre '98	<i>Plenum</i>
31	Brindisi	9-10 dicembre '98	<i>Plenum</i>
32	Reggio Calabria	15 gennaio '99	<i>Plenum</i>
33	Paliano	21 gennaio '99	II comitato
34	Agrigento-Trapani-Palermo	1°-4 febbraio '99	<i>Plenum</i>
35	Cagliari-Nuoro	15 febbraio '99	VI comitato
36	Milano	10-11 marzo '99	IV comitato
37	Gela	3 agosto '99	Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi
38	Brescia	21 settembre '99	<i>Plenum</i>
39	Catania-Messina	8-9 febbraio 2000	<i>Plenum</i>
40	Bari-Foggia	22-23 febbraio 2000	<i>Plenum</i>
41	Albania	1°-3 marzo 2000	<i>Plenum</i>
42	Palermo	30-31 marzo 2000	X comitato
43	Napoli	29 giugno 2000	<i>Plenum</i>
44	Venezia	4-5 luglio 2000	VIII comitato
45	Palermo	19 luglio 2000	<i>Plenum</i>
46	Reggio Calabria	19 luglio 2000	<i>Plenum</i>
47	Lecce	20-21 luglio 2000	<i>Plenum</i>
48	Bologna	13 settembre 2000	VIII comitato
49	Stati Uniti d'America	1°-6 ottobre 2000	II comitato

<b>50</b>	Cosenza-Vibo Valentia-Crotone	17, 18, 19 ottobre 2000	<i>Plenum</i>
<b>51</b>	Grecia	19, 20, 21 novembre 2000	VII comitato
<b>52</b>	Palermo (Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale)	11, 12, 13, 14 e 15 dicembre 2000	<i>Plenum</i>
<b>53</b>	Cinisi (Pa); riunione straordinaria del Consiglio comunale	11 gennaio 2001	Ufficio di Presidenza e componenti X comitato
<b>54</b>	Potenza	14, 15 febbraio 2001	<i>Plenum</i>