

Doc. XXIII
n. 12

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

(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)

(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Cabras, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Segretario; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Ferrara Pietro, Fogu, Fontana Elio, Gualtieri, Imposimato, Lombardi, Murmura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere, Vitale; e dai deputati: Guidetti Serra, Segretario; Andò, Azzaro, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Meleleo, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante)

Relazione annuale

approvata dalla Commissione nella seduta del 20 dicembre 1989

Comunicata alle Presidenze il 24 gennaio 1990
ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

Prot. n. 2999/90

Roma, 24 gennaio 1990

Onorevole

Sen. Dott. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del Senato della RepubblicaR O M A*Onorevole Presidente,*

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, la relazione annuale - per il periodo dal 28 luglio 1988 al 4 agosto 1989 - di cui la Commissione che presiedo ha ultimato la discussione nella seduta del 20 dicembre 1989, dopo un approfondito dibattito che ha determinato un certo ritardo nella presentazione.

La relazione si compone di quattro parti.

La prima riguarda alcune considerazioni generali sulla situazione e sullo stato della lotta contro la mafia e le altre organizzazioni criminali similari.

Le successive contengono proposte ed analisi della Commissione al Parlamento e al Governo in merito, fra l'altro, a misure legislative sugli appalti e subappalti, sul riciclaggio, sui «pentiti», e in merito anche alle questioni relative all'entrata in funzione del nuovo codice di procedura penale e all'attività dell'Alto Commissariato. Queste ultime parti sono state approvate a grande maggioranza, con un solo voto contrario.

La prima parte, dedicata a considerazioni generali, è stata approvata a maggioranza.

Sono stati presentati documenti di minoranza, che Le invio unitamente alla relazione approvata dalla Commissione:

il deputato Bianca Guidetti Serra ha fatto pervenire considerazioni in merito alla questione dei «pentiti», prendendo anche spunto dall'attività della Commissione in ordine al «caso Contorno»;

il deputato Giovanni Lanzinger ha trasmesso, a sua volta, un documento che riproduce il testo - originariamente presentato dal sottoscritto - riguardante considerazioni generali sulla lotta contro la mafia e sulla questione meridionale;

i Commissari appartenenti ai gruppi comunista e della sinistra indipendente hanno presentato una relazione di minoranza;

il senatore Francesco Corleone, a nome del gruppo federalista europeo ecologista, ha presentato una seconda relazione di minoranza.

Con i migliori saluti

Gerardo Chiaromonte

Prot. n. 3000/90

Roma, 24 gennaio 1990

Onorevole

Dott. Prof. Leonilde IOTTI

Presidente della Camera dei Deputati

R O M A*Onorevole Presidente,*

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, la relazione annuale - per il periodo dal 28 luglio 1988 al 4 agosto 1989 - di cui la Commissione che presiedo ha ultimato la discussione nella seduta del 20 dicembre 1989, dopo un approfondito dibattito che ha determinato un certo ritardo nella presentazione.

La relazione si compone di quattro parti.

La prima riguarda alcune considerazioni generali sulla situazione e sullo stato della lotta contro la mafia e le altre organizzazioni criminali similari.

Le successive contengono proposte ed analisi della Commissione al Parlamento e al Governo in merito, fra l'altro, a misure legislative sugli appalti e subappalti, sul riciclaggio, sui «pentiti», e in merito anche alle questioni relative all'entrata in funzione del nuovo codice di procedura penale e all'attività dell'Alto Commissariato. Queste ultime parti sono state approvate a grande maggioranza, con un solo voto contrario.

La prima parte, dedicata a considerazioni generali, è stata approvata a maggioranza.

Sono stati presentati documenti di minoranza, che Le invio unitamente alla relazione approvata dalla Commissione:

il deputato Bianca Guidetti Serra ha fatto pervenire considerazioni in merito alla questione dei «pentiti», prendendo anche spunto dall'attività della Commissione in ordine al «caso Contorno»;

il deputato Giovanni Lanzinger ha trasmesso, a sua volta, un documento che riproduce il testo - originariamente presentato dal sottoscritto - riguardante considerazioni generali sulla lotta contro la mafia e sulla questione meridionale;

i Commissari appartenenti ai gruppi comunista e della sinistra indipendente hanno presentato una relazione di minoranza;

il senatore Francesco Corleone, a nome del gruppo federalista europeo ecologista, ha presentato una seconda relazione di minoranza.

Con i migliori saluti

Gerardo Chiaromonte

INDICE**RELAZIONE ANNUALE****PARTE PRIMA**

1) Considerazioni generali	Pag.	11
2) Attività della Commissione	»	24

PARTE SECONDA*Temî e proposte per interventi*

1) Modifica della legge Rognoni-La Torre	»	28
2) Interventi urgenti da effettuare	»	28
3) Appalti, subappalti, concessioni	»	30
4) Riciclaggio del denaro di provenienza illecita	»	35
5) Per una legge sui «pentiti»	»	43
6) Per un coordinamento internazionale della lotta contro il traffico della droga ed il riciclaggio del denaro di illecita provenienza	»	45

PARTE TERZA*Problemi aperti*

1) Il funzionamento dell'Alto Commissariato	»	50
2) Il nuovo processo penale. Superprocura e procure regionali. Pool antimafia. Struttura degli uffici giudiziari	»	55

PARTE QUARTA*Allegati*

1) Mafia ed altre organizzazioni criminali similari: evoluzione del fenomeno. Situazione attuale e prospettive	»	59
A) La mafia	»	59
B) La 'ndrangheta	»	63
C) La camorra	»	65
D) L'espansione della criminalità mafiosa nel territorio nazionale e gli insediamenti all'estero	»	66
E) L'ipotesi di un'«agenzia unica del crimine»	»	69
2) Criminalità organizzata e situazione carceraria	»	71

RELAZIONE ANNUALE

PARTE PRIMA

1) *Considerazioni generali*

Sin dall'inizio dei lavori, la Commissione si è impegnata a fornire una risposta alla drammatica questione posta dal Presidente della Repubblica nell'agosto del 1988, sulla necessità di verificare l'adeguatezza dell'impegno dello Stato, nelle sue diverse articolazioni, strutture e apparati, per la lotta contro il dilagare della criminalità organizzata.

Alla luce dei dati raccolti e delle esperienze maturate nei sopralluoghi, nelle audizioni e negli incontri, emerge un quadro grave di progressivo radicamento dei fenomeni di criminalità organizzata di stampo mafioso in Sicilia, Calabria e Campania, mentre anche in Puglia la situazione desta serie apprensioni. Si avvertono pericolosi fenomeni di infiltrazione in numerose altre regioni italiane: particolarmente preoccupante appare la situazione anche in alcune grandi aree metropolitane (Milano, Torino, Roma), specie per quel che riguarda l'attività finanziaria di riciclaggio: la Commissione intende condurre, nel prossimo anno, indagini specifiche in queste città.

In numerose aree del Paese la criminalità mafiosa e camorrista ha alzato il livello dell'offesa alla pacifica convivenza civile, pretende di «farsi Stato» contrapponendosi alle istituzioni, consuma con maggiore frequenza ed impunità i suoi delitti e le sue vendette: conseguentemente si diffonde un clima di insicurezza e di allarme tra i cittadini spettatori e vittime di tali violenze.

Nonostante gran parte delle istituzioni nazionali e locali cerchi di compiere il suo dovere, i risultati conseguiti appaiono tuttora insoddisfacenti: vi sono ancora rilevanti difficoltà a contrastare efficacemente la presenza criminale sul territorio, vi sono insufficienze nell'azione investigativa e di prevenzione, anche per i problemi incontrati nell'attività di coordinamento, per la sovrapposizione delle competenze e per fatti di concorrenzialità talora verificatisi.

L'attività criminale si manifesta nel traffico di stupefacenti, nel riciclaggio di denaro di illecita provenienza, nelle estorsioni capillari in tutti i settori produttivi, negli inserimenti fraudolenti negli appalti e subappalti di opere pubbliche, nel contrabbando e in manifestazioni assai diffuse di microcriminalità, la quale costituisce terreno di coltura per il grande crimine organizzato. Si registra pertanto un'allarmante espansione dell'offensiva criminale nel Paese, come dimostrano anche i dati di seguito riportati (1).

(1) I dati sono stati forniti dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale. Le abbreviazioni «COMPL.» e «SCOP.» stanno ad indicare, rispettivamente, il numero complessivo dei delitti compiuti e il numero di quelli per i quali è stato avviato procedimento penale contro persone determinate.

X LEGISLATURA DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI DOCUMENTI

Dipartimento della pubblica sicurezza
Direzione centrale polizia criminale

STATISTICA RELATIVA A PUGLIA

DELITTI DATI INTERFORZE	1984		1985		1986		1987		1988		1989 al 31 agosto	
	Compl	Scop	Compl	Scop								
Omicidi volontari	43	34	58	52	49	34	76	48	94	64	97*	40
Rapine gravi	256	76	367	81	454	66	746	115	853	116	702*	81
Sequestri di persona	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1*	-
Estorsioni	171	149	141	104	144	100	208	178	220	182	155	135
Attentati din /inc	89	29	108	31	80	12	137	13	186	15	192	15
Associazioni mafiose	10	-	7	-	6	-	25	-	6	-	8	-
di cui pers denun ex art 416-bis	336	-	67	-	103	-	64	-	83	-	190	-
Persone denunziate	42 316	-	41 661	-	44 506	-	39 101	-	42 719	-	30 386	-
Persone arrestate	7 950	-	8 158	-	8 365	-	6 896	-	6 586	-	4 930	-
												* Aggiornati al 31-10 1989

Dai dati statistici sopra riportati emerge con chiarezza il progressivo, notevole deteriorarsi della vita sociale. Il forte incremento della violenza omicida, concentratasi soprattutto nelle regioni meridionali, nonché la diffusione sempre maggiore di altri delitti caratteristici della presenza mafiosa determinano un clima di inquietudine e di insicurezza in numerose aree del Paese. Deve anche richiamarsi l'attenzione delle forze politiche e delle istituzioni sulla tendenza della mafia ad esportare le consuete attività delinquenziali e di condizionamento economico ed istituzionale verso le grandi aree urbane del Centro-Nord, con il tentativo di ripetere l'insediamento territoriale, i traffici illeciti, le estorsioni e la ricerca di contatti a livello di amministrazioni locali. Particolare rilevanza rivestono quindi le iniziative e le procedure che potranno garantire trasparenza e rispetto della legalità da parte delle pubbliche amministrazioni.

La disponibilità di notevoli risorse finanziarie - conseguita attraverso procedure illegali - ha il suo sbocco nella ricerca e nella utilizzazione di modalità e sistemi per il riciclaggio; il conseguente impiego in attività economiche, che hanno tutta l'apparenza della legalità e condizionano pesantemente vaste aree del Paese, crea ulteriori problemi per le forze dell'ordine. Si è costretti ad operare in settori estremamente difficili da controllare, in un contesto di connessioni internazionali nei cui confronti non è agevole intervenire per evidenti carenze di strutture di controllo e di strumenti legislativi.

Gli elementi acquisiti dalla Commissione consentono di affermare che la lotta alla mafia e alle altre forme di criminalità organizzata deve essere un impegno prioritario e permanente dell'azione del governo, capace di garantire la vigilanza di tutti gli organi dello Stato e di attuare un proficuo collegamento con gli enti locali per agevolare la capacità di risposta sul territorio.

I dati di fatto di cui si dispone non consentono di esprimere un giudizio tranquillizzante, ma impongono la necessità di una forte accelerazione nell'azione antimafia.

Tutte le risorse istituzionali devono essere impegnate per avviare un reale processo di crescita civile, sociale ed economica, sì da contrastare efficacemente i fenomeni degenerativi che, sorti e sviluppati nel Mezzogiorno d'Italia, tendono - come sopra accennato - ad invadere aree finora ritenute immuni dalle penetrazioni criminali, ivi comprese le zone ad alta densità turistica.

La lotta alla criminalità organizzata deve essere assunta a rilievo centrale della più ampia questione meridionale. L'esigenza di realizzare - in una prospettiva di non breve termine - gli interventi strutturali necessari ad incidere sulle radici del fenomeno non giustifica alcun ritardo nella messa in atto di ogni possibile iniziativa per contrastare e contenere le diverse manifestazioni criminali; con l'obiettivo di restituire condizioni di moderna, civile convivenza ad aree sempre più estese del territorio.

Con riferimento alle esperienze del recente passato, si rileva, oltre alla sopra descritta maggiore pericolosità del crimine organizzato, una crescente presa di coscienza della gravità del fenomeno da parte di sempre più ampi settori della società, dai quali proviene la spinta a combattere l'offensiva criminale. Vi sono state ultimamente significative prese di posizione al riguardo.

Un documento di forte denuncia della Conferenza episcopale italiana ha collocato il problema della mafia all'interno del tema generale dello sviluppo

civile ed economico del Mezzogiorno e ha manifestato una significativa volontà di impegno civile, confermando autorevolmente la scelta di orientamento pastorale di tanti vescovi, sacerdoti, associazioni e movimenti ecclesiali.

È detto nel documento: «C'è un fenomeno che inquina la vita sociale, creando un clima di insicurezza e di paura, impedisce ogni sana imprenditoria, esercita un pesante influsso sulla vita politica e amministrativa, offusca, infine, l'immagine del Mezzogiorno di fronte al resto del Paese».

Un recente convegno dei giovani imprenditori a Capri ha denunciato le intimidazioni mafiose e l'interferenza nelle attività produttive, mentre nella scuola e nel mondo dell'informazione sono emerse una maggiore attenzione e ripetute manifestazioni di impegno sociale.

Giova segnalare che - nel rapporto per il 1989 sull'economia del Sud, a cura dell'associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) - si evidenzia, tra l'altro, il condizionamento che le organizzazioni criminali sono in grado di esercitare sui centri di decisione politici ed amministrativi; tali condizionamenti - in un contesto di insufficiente sviluppo economico - producono un grave deterioramento della vita delle comunità meridionali.

Lo Stato, nelle sue più qualificate espressioni - a partire dall'invio a Palermo del generale Dalla Chiesa - ha manifestato una più acuta consapevolezza della gravità e pericolosità del fenomeno; il Parlamento sta provvedendo a varare norme più adeguate contro la mafia; il Governo ha svolto un'azione particolarmente impegnata sulle connessioni internazionali ed ha attivato, a livello comunitario ed extracomunitario, scambi informativi ed accordi per contrastare l'azione criminosa in materia di narcotraffico.

È impegno anche della Commissione collaborare a livello nazionale e comunitario per la creazione di uno spazio giudiziario europeo in materia di misure contro il traffico di stupefacenti.

Occorre, tuttavia, rilevare che continuano purtroppo a registrarsi discrasie, disfunzioni e carenze del sistema di contrasto nel suo insieme, anche a causa di difficoltà obiettive.

Sintomatico appare, in questo ordine di considerazioni, il clima instauratosi in alcuni uffici giudiziari e delle forze di polizia esposti in prima linea nella lotta alla mafia in zone ad alta densità criminale, come ad esempio Palermo.

La Commissione - che non intende sovrapporre il proprio giudizio a quello di altri organi direttamente competenti - tiene a sottolineare che l'uso strumentale e, in senso largo, politico delle divergenze che sono emerse nel settore giudiziario danneggia gravemente l'efficacia della risposta delle istituzioni; e che la lotta alla criminalità organizzata, a tutti i livelli, va condotta con forte spirito unitario, collegialmente, all'insegna della professionalità, senza strumentalizzazioni e conflittualità, nè protagonismi di sorta. È auspicabile che non si confondano questioni di legalità e temi propri della lotta politica e che si creino invece le condizioni di un consenso il più possibile ampio all'azione istituzionale contro la mafia.

Il Consiglio superiore della magistratura ha svolto un'indagine conoscitiva sul funzionamento dei *pool* di giudici impegnati nell'attività antimafia; in un documento conclusivo ha confermato la validità di indagini affidate a diversi magistrati dotati di professionalità nel settore e di adeguate

specializzazioni tecnico-giuridiche - necessarie per acquisire una memoria storica e per il miglioramento del metodo di lavoro - e ha ribadito la necessità di garantire, nel contempo, la partecipazione ai *pool* di diversi magistrati attraverso un sistema di rotazione.

La relazione della Commissione antimafia presentata nella nona legislatura individuava nella mafia un rischio potenziale per la democrazia. La situazione si è aggravata. Le denunce di componenti del Governo, dell'Alto commissario, del Capo della polizia, confermano questa analisi. Le organizzazioni mafiose si sono evolute, hanno moltiplicato i loro rapporti con il mondo politico ed i centri erogatori di spesa pubblica, sono cresciute, per potenza criminale e finanziaria, hanno conseguito livelli d'impunità preoccupanti per la stessa stabilità democratica. La criminalità organizzata si presenta oggi, almeno tendenzialmente, come un potere autonomo e capace di condizionare, non di rado, la vita degli enti locali e le scelte qualificanti di un numero considerevole di pubbliche amministrazioni. Essendosi diversificate le attività dell'impresa criminale, l'organizzazione si preoccupa, dove è possibile, di far eleggere uomini di fiducia negli enti locali e parallelamente coltiva l'ambizione più forte di infiltrarsi nelle istituzioni per ottenere complicità o atteggiamenti permissivi ai vari livelli decisionali.

Il rinnovamento dei partiti - il loro distacco da compiti di gestione incongrui ed esorbitanti - e l'adozione di misure legislative nuove come quelle in materia di appalti di opere pubbliche e di finanziamenti all'industria, giovando alla trasparenza delle decisioni politiche e dei conseguenti atti amministrativi, costituiscono un contributo rilevante alla lotta alla criminalità mafiosa e camorrista.

Può essere opportuno ricordare, anche se per sommi capi, alcuni passaggi più significativi del primo anno di attività della Commissione.

Con il sopralluogo in Sicilia Occidentale (cfr. Doc. XXIII n. 4, contenente la relazione approvata nel febbraio 1989), ebbe inizio una sequenza di esperienze della Commissione nei luoghi a più alta densità mafiosa, dove più carente appare l'azione dello Stato contro la criminalità organizzata. Gli elementi acquisiti consentirono di rilevare una vistosa penetrazione delle organizzazioni mafiose nelle province di quell'area. Colpirono negativamente l'insufficiente presenza delle forze dell'ordine nelle zone più pericolose, nonché la insufficiente azione di coordinamento degli organi di polizia. Sul versante giudiziario si rilevò, fra l'altro, una carenza di organici di magistrati e di strutture organizzative degli uffici. Tutto ciò di fronte ad una esplosione di violenza omicida senza precedenti, collegata al traffico di stupefacenti, alle estorsioni ed ai delitti contro la pubblica amministrazione, con particolare riguardo ai contratti di appalto e di subappalto. La Commissione ha in programma un sopralluogo nelle province della Sicilia orientale.

Nel marzo 1989 la Commissione ha approvato una relazione sullo stato della lotta alla mafia nella provincia di Reggio Calabria (cfr. Doc. XXIII n. 6). Fu sottolineata la disastrosa situazione riscontrata in quella provincia. Nei mesi successivi la Commissione ha avuto altre occasioni per registrare tale preoccupante stato di cose (fra queste un sopralluogo nel carcere di Reggio Calabria, dopo il trasferimento a Firenze del suo direttore). Nel documento della Commissione si sottolineava la necessità e l'urgenza di invertire una tendenza pericolosa - già da tempo in atto - alla sfiducia di quelle popolazioni nella capacità dello stato democratico di affermare la propria

presenza e di contenere quella dilagante della delinquenza organizzata che inquina tutti i gangli della vita sociale ed economica della zona.

Nel maggio 1989 è stata approvata una relazione sulla situazione della mafia nella città di Gela (cfr. *Doc. XXIII n. 7*). L'intervento particolare nella città di Gela - già oggetto di attenzione durante il ricordato sopralluogo in Sicilia occidentale - fu dettato dal noto fenomeno di esplosione di violenza omicida che ha letteralmente sconvolto la vita dell'importante centro nisseno, che conta circa novantamila abitanti. È in atto in quella città un processo, che sembra irreversibile, di imbarbarimento della vita civile, che rende vane le azioni degli organi dello Stato e che richiede un impegno urgente e straordinario in un'ampia zona della Sicilia dove è oramai difficile individuare il discrimine tra comportamenti illeciti e leciti.

Il 4, 5 e 6 maggio la Commissione ha effettuato un sopralluogo a Napoli. Nella relazione successivamente approvata (cfr. *Doc. XXIII n. 9*), si constatò che, nonostante l'elevato livello di conoscenza della diffusione e delle modalità di azione delle organizzazioni criminali che operano nella zona, appariva inadeguata la capacità di prevenzione e di repressione e insufficiente la presenza delle forze di polizia nel territorio.

L'ultima impressionante catena di omicidi perpetrati nel rione Ponticelli dimostra la persistenza e la gravità della minaccia camorrista; la pubblica richiesta del Capo della polizia di una più incisiva attività investigativa e di un migliore coordinamento convalidano le valutazioni allora espresse dalla Commissione: l'aumento degli effettivi della polizia presso la Questura di Napoli è una prima risposta agli inconvenienti riscontrati dalla Commissione, oggetto di ripetute sollecitazioni al Governo. A Napoli, specie in alcune zone della periferia, e nei comuni vicini, esiste una situazione di estesa illegalità cui, in presenza di una complessiva inefficacia delle amministrazioni pubbliche, non può che far riscontro un forte grado di assuefazione e rassegnazione delle popolazioni. La Commissione ha effettuato recentemente un altro sopralluogo in provincia di Caserta. In effetti la fascia fra Napoli e Caserta, e più in generale l'area metropolitana napoletana, presentano una condizione di degrado, che è ormai esteso e profondo, e che determina l'aggravarsi dei fenomeni di criminalità organizzata, nonché di una diffusa illegalità di massa che rende, in quelle zone, assai difficile e precaria - a volte impossibile - una civile e ordinata convivenza democratica.

Nello stesso mese di maggio, nei giorni 18, 19 e 20, una delegazione della Commissione si è recata in Puglia e nel luglio 1989 è stata approvata una relazione sulla situazione riscontrata (cfr. *Doc. XXIII n. 10*). In essa è stato evidenziato come, anche se la diffusione ed il radicamento delle organizzazioni criminali in quella regione non possono essere paragonati a quelli esistenti in Sicilia, Calabria e Campania, tuttavia è possibile individuare in talune zone (nel Salento e nella Capitanata) situazioni a rischio per il progressivo infiltrarsi della criminalità, anche sotto l'impulso espansivo della mafia, della camorra e della 'ndrangheta. Ha colpito la Commissione il fatto che, tra gli stessi responsabili degli uffici pubblici ascoltati, è presente, accanto ad analisi preoccupate, una qualche sottovalutazione che costituisce, di per sé, ostacolo al pieno dispiegarsi dell'azione dei vari corpi e strutture dello Stato.

Il 15 maggio una delegazione della Commissione ha svolto un sopralluogo a Locri, dove si è constatata la persistente gravità del fenomeno dei sequestri di persona e la non tollerabilità di una situazione di abbandono,

da un punto di vista economico e sociale, della quale si sono fatti poi portavoce, con decisioni intese a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e del Governo, i sindaci ed i consiglieri comunali di numerosi comuni della zona.

Nel maggio 1989 la Commissione ha approvato una relazione sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari, dopo un sopralluogo a Bruxelles di un apposito gruppo di lavoro. Nel rinviare al *Doc. XXIII n. 8*, sembra utile ricordare che le gravi carenze legislative, in specie per quanto concerne la regolamentazione dell'attività dell'AIMA e un adeguato sistema di sanzioni penali contro il crescente fenomeno delle frodi nel settore agro-alimentare, hanno determinato l'infiltrazione di organizzazioni di stampo mafioso anche in questo settore.

Sulla scorta di queste considerazioni, la Commissione esprime un giudizio assai preoccupato sulla tendenza alla crescita della criminalità organizzata.

La Commissione ha riscontrato, nel corso del suo lavoro, l'impegno leale e forte di una parte notevolissima dei magistrati e degli appartenenti alle forze dell'ordine a tutti i livelli che agiscono, in condizioni assai difficili, nelle zone più direttamente interessate dai fenomeni di mafia e di altre forme di delinquenza organizzata.

La Commissione, in seguito ai numerosi sopralluoghi effettuati, ha avanzato proposte operative per una migliore organizzazione delle forze addette al contrasto della criminalità mafiosa, con particolare riferimento al funzionamento degli uffici giudiziari. Una parte rilevante delle proposte non ha avuto, a tutt'oggi, un seguito concreto. Tuttavia vanno valutati positivamente alcuni impegni assunti, davanti alla Commissione, dal Ministro dell'interno circa l'adeguamento degli organici, delle strutture e dei mezzi a disposizione delle forze dell'ordine; positiva è anche la rilevata necessità di modificare i criteri sulla base dei quali vengono definiti gli organici delle forze di polizia. Di rilievo è anche l'impegno, preso dal Presidente del Consiglio, per una diretta assunzione di responsabilità per la direzione e il coordinamento della lotta contro la mafia e le altre forme di delinquenza organizzata, nonché per un contatto periodico con la Commissione parlamentare antimafia.

A fronte di tali segnali positivi, rimane, al presente, la valutazione sostanzialmente preoccupata sulla efficacia della risposta offerta dai pubblici poteri e deve essere sottolineata l'assoluta esigenza di mobilitare tutte le energie disponibili al fine di porre un freno all'accresciuta aggressività della delinquenza organizzata e adottare, finalmente, una strategia che, per avere successo, deve essere unitaria, solidale e coordinata.

Oltre alla difficilissima situazione degli uffici giudiziari siciliani - dei quali si è già fatto cenno - ed ai non certo lievi ostacoli incontrati nell'amministrazione della giustizia in Campania e in Puglia (vedi al riguardo *Doc. XXIII n. 9 e n. 10*), va denunciata la crisi della giustizia in Calabria. Ad essa, nonostante recenti misure parziali, non si è posto rimedio. Sono rimasti sostanzialmente irrisolti i problemi di una migliore distribuzione dei magistrati sul territorio, del mirato aumento degli organici nominali, della individuazione di forme idonee di incentivazione per le sedi non richieste, della assegnazione alle funzioni più delicate nelle zone di maggiore presenza della delinquenza organizzata di magistrati particolarmente esperti e preparati, della immediata copertura dei posti vacanti, nonché del completa-

mento dell'organico di tutto il personale di ausilio alla funzione giudiziaria, dell'adeguamento delle strutture, dei mezzi e strumenti di supporto, del rafforzamento della polizia giudiziaria operante alle dipendenze degli uffici giudiziari in Calabria.

Attenzione particolare merita il problema del coordinamento. Al riguardo, vale la pena di precisare che esistono marcate differenze fra le possibilità di coordinamento nell'azione preventiva e nella ricerca informativa e le modalità di coordinamento nell'azione repressiva e nelle fasi dell'indagine di polizia giudiziaria.

Nonostante gli sforzi compiuti, i provvedimenti adottati ed i poteri conferiti, non si può affermare che, in materia di coordinamento, si siano compiuti significativi passi in avanti. Nell'ottobre 1988 la Commissione ha approvato una relazione sul ruolo e sui poteri dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso (cfr. *Doc.* XXIII n. 1). In essa, fra l'altro, fu ricordato il giudizio non positivo, espresso dalla passata Commissione parlamentare antimafia, sull'esperienza dell'Alto Commissariato. Ma nonostante questo e di fronte all'aggravamento della situazione, si convenne sulla persistente necessità - già rilevata, del resto, dalla passata Commissione parlamentare - di un organo capace di coordinare l'azione delle varie forze dello Stato sul piano locale e nazionale. Infine, la Commissione sottolineò che il conferimento di nuovi poteri all'Alto Commissariato non doveva significare la caduta di impegno nell'azione ordinaria di tutti i settori dello Stato.

Sulla base delle stesse relazioni dell'Alto Commissario, la Commissione ritiene di poter dire che il coordinamento rappresenta ancora il punto dolente dell'attuale impegno di lotta contro la criminalità organizzata. Al momento attuale, nonostante i poteri attribuiti all'Alto Commissario, non si riscontra una decisa inversione di tendenza.

La legge 15 novembre 1988, n. 486, recante disposizioni in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso, passata al vaglio dell'esperienza, ha fatto registrare non poche difficoltà, in particolare sul piano dei rapporti fra i diversi poteri dello Stato. Nella seduta della Commissione del 9 maggio 1989 sono emersi rilievi e critiche, da parte di numerosi componenti la Commissione, sul tema dei poteri dell'Alto Commissario. Dopo oltre un anno dall'entrata in vigore della legge, le circostanze consigliano pertanto un attento riesame della delicata materia.

Tuttavia sarebbe sbagliato rivedere il giudizio sulla opportunità di creare l'Alto Commissariato; è forse necessario che l'istituto sia più organicamente inserito nell'ordinamento, superando la logica dell'emergenza. Sarebbe opportuno, in tal senso, compiere una chiara scelta fra la attribuzione ad esso di esclusive funzioni di coordinamento o, viceversa, di un ruolo investigativo specializzato nella lotta contro la mafia. Si deve rilevare comunque un divario fra i pur incisivi poteri attribuiti all'Alto Commissariato ed i non soddisfacenti risultati conseguiti.

Una particolare considerazione va posta sul rischio che l'attività dell'Alto Commissario non riesca ad evitare interferenze o sovrapposizioni rispetto all'attività di altri organi istituzionali, per esempio in materia di trattamento dei pentiti e di investigazioni.

La dimensione internazionale del traffico degli stupefacenti ha fortemente contribuito a determinare la già ricordata sprovincializzazione delle cosche. È in corso l'iter del provvedimento di iniziativa governativa di

riforma della disciplina sulla droga, che prevede specificamente l'impegno alla collaborazione fra Stati, secondo quanto indicato dalla Convenzione di Vienna del dicembre 1988.

Tuttavia non si devono perdere di vista le ragioni profonde, di carattere storico, culturale, economico-sociale e politico che sono alla base del diffondersi e consolidarsi della mafia e di altre forme di delinquenza organizzata nell'Italia meridionale e in Sicilia. Tali ragioni sono legate alla persistenza, all'aggravarsi e all'esasperarsi della questione meridionale.

La Commissione ritiene indispensabile richiamare l'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica sulle forme particolari, oggi ben evidenti, dell'aggravamento di tale questione e, più nel profondo, di una crisi delle istituzioni democratiche e della politica, che fa sentire effetti particolarmente perniciosi nel Mezzogiorno d'Italia.

Non può e non deve essere sottovalutato il fatto che nelle regioni meridionali tende a concentrarsi la quasi totalità della disoccupazione, e soprattutto di quella giovanile, del Paese. Questa realtà ha ripercussioni incalcolabili sull'esistenza e nella coscienza di una gran parte della popolazione del Mezzogiorno (anche di quella che lavora), spinge alla diffusione della droga, offre alle attività delinquenziali di vario tipo una base di massa per il reclutamento della manovalanza, mette in discussione i valori fondamentali di una civile convivenza democratica. Più in generale, va sottolineato che la grande criminalità organizzata - quella cioè che si è venuta sempre più trasformando negli ultimi tempi e che ha raggiunto, anche attraverso tanti collegamenti di carattere nazionale e internazionale, livelli assai sofisticati di efficienza e di «modernità» - fonda le sue radici in una situazione di illegalità diffusa e nella microcriminalità.

La questione meridionale si distingue oggi non soltanto per il divario di carattere economico-sociale rispetto al Nord, che resta gravissimo, ma soprattutto per un divario nella qualità della vita democratica e nel funzionamento delle istituzioni. Ad aggravare la situazione c'è la circostanza che la crisi dei partiti e del modo stesso di fare politica è diventata, nel Sud, più acuta rispetto al resto del Paese. In questo campo occorre, tuttavia, evitare ogni tendenza a generalizzare ed a compiere analisi superficiali.

Non è vero che tutta la politica è, nel Mezzogiorno, compromessa o connivente con attività mafiose, camorriste o di altro tipo. Non è vero che esistono partiti ed organizzazioni inquinati completamente da fenomeni mafiosi e che gli uomini politici meridionali possono e debbono essere sospettati indiscriminatamente. La Commissione ha cercato di stabilire contatti e collegamenti e di sviluppare iniziative comuni con tutte quelle parti della società civile e politica del Mezzogiorno che intendono rifiutare le leggi della mafia, della camorra e della 'ndrangheta. In particolare, la Commissione ha ricercato la collaborazione con quei consigli regionali, provinciali e comunali del Mezzogiorno che si sono rivolti ad essa per prospettare le loro esigenze e per proporre un lavoro comune.

È doveroso indicare all'attenzione del Parlamento la necessità di una nuova e decisa azione meridionalistica, che tenda a risolvere, innanzi tutto, i problemi della disoccupazione, in particolare di quella giovanile, e quelli più generali di un moderno sviluppo del Mezzogiorno.

Nella primavera del 1990 si terranno in numerose regioni italiane le elezioni regionali e amministrative. Nel dibattito svoltosi in Senato, il 2 agosto 1989, sui problemi della mafia e delle altre forme di criminalità

organizzata e sui rapporti con la politica e le istituzioni democratiche, è stato auspicato che la Commissione parlamentare antimafia rivolga un invito a tutti i partiti per una scelta rigorosa e severa dei candidati e per una ricerca di iniziative capaci di garantire tali scelte. La Commissione condivide questo suggerimento e formula, a tutti i partiti, un invito pressante in questa direzione.

Mentre si attende la sollecita approvazione da parte del Parlamento della riforma delle autonomie locali, la Commissione esprime la convinzione che la migliore governabilità dei comuni e delle regioni e le nuove norme contro l'instabilità amministrativa non soltanto renderanno più efficace l'attività del governo periferico, ma introdurranno un ulteriore elemento di trasparenza, contribuendo per questa via alla lotta alla criminalità organizzata.

La Commissione ritiene che l'attività degli enti locali debba trovare adeguate soluzioni ai problemi del controllo urbanistico del territorio, della lotta all'evasione dell'obbligo scolastico, dell'efficienza dei servizi sanitari e sociali, come contributi all'affermazione del buon governo e all'impegno avverso la diffusione delle consorterie malavitose.

2) *Attività della Commissione*

In adempimento all'obbligo di cui all'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, istitutiva della Commissione, si intende tracciare un consuntivo dell'attività svolta nel primo anno dall'insediamento del 28 luglio 1988 e sottoporre all'attenzione del Parlamento una serie di considerazioni e proposte, tese a rendere più efficace e stringente la lotta contro la mafia e le altre organizzazioni criminali simili.

Dal 28 luglio 1988 fino al 4 agosto 1989 la Commissione ha tenuto ventisei sedute:

28 luglio 1988: vengono eletti i due vicepresidenti ed i due segretari;

22 settembre 1988: inizia la discussione del regolamento interno;

4 ottobre 1988: è approvato un documento sul ruolo e sui poteri dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;

11 ottobre 1988: è approvato il regolamento interno;

18 ottobre 1988: discussione sulla documentazione acquisita relativa allo stato della lotta alla criminalità organizzata in Sicilia;

8 novembre 1988: è approvato un documento di valutazione del disegno di legge governativo concernente nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale;

9 novembre 1988: discussione su comunicazioni del Presidente in ordine alla continuazione dell'esame dello stato della lotta alla criminalità mafiosa in Sicilia;

15 novembre 1988: audizione dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;

29 novembre 1988: audizione del Presidente della Regione siciliana e dei rappresentanti della Commissione antimafia dell'Assemblea regionale siciliana;

6 dicembre 1988: discussione su comunicazioni del Presidente in ordine ai criteri di pubblicazione delle schede predisposte dalla cessata Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia;

13 dicembre 1988: audizione del direttore del Servizio centrale antidroga del Ministero dell'interno. Si approva altresì il programma dei lavori della Commissione in vista della prima relazione annuale al Parlamento;

17 gennaio 1989: audizione del direttore dell'United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC);

24 gennaio 1989: discussione della relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sullo Stato della lotta alla mafia nella Sicilia occidentale;

31 gennaio 1989, seduta antimeridiana: seguito della discussione della relazione sullo stato della lotta alla mafia in Sicilia occidentale;

31 gennaio 1989, seduta pomeridiana: audizione dei Ministri dell'interno e di grazia e giustizia sui risultati dei vertici delle forze dell'ordine, tenutisi a Reggio Calabria, Palermo e Napoli;

14 febbraio 1989: viene approvato il documento sullo stato della lotta alla mafia nella Sicilia occidentale. Successivamente il Presidente riferisce sull'indagine di un gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla mafia nella provincia di Reggio Calabria;

16 marzo 1989: viene approvato un documento sulla lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Reggio Calabria. Inizio della discussione sulle risultanze dell'indagine di un gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari;

6 aprile 1989: audizione del Governatore della Banca d'Italia, dottor Carlo Azeglio Ciampi;

9 maggio 1989: audizione dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;

10 maggio 1989: discussione e approvazione di due documenti: il primo sulle risultanze di un sopralluogo nella città di Gela; il secondo sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari;

6 luglio 1989: audizione del Ministro dell'interno dedicata allo stato della lotta contro la criminalità organizzata;

12 luglio 1989: viene approvato un documento sulla situazione nella provincia di Napoli;

13 luglio 1989: seguito dell'audizione del Ministro dell'interno. Successivamente, discussione su alcuni punti della relazione annuale che sono stati oggetto di comunicazioni del Presidente;

19 luglio 1989: audizione del Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa dedicata all'esame della dinamica delle organizzazioni criminali negli ultimi anni;

25 luglio 1989: viene approvato un documento sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Puglia. Dibattito sui lavori della Commissione in relazione al caso del pentito Salvatore Contorno;

4 agosto 1989: audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, dedicata ad un primo confronto sull'azione del nuovo governo contro il crimine organizzato. Nella stessa seduta si decide di accogliere la proposta del Presidente tesa a verificare la legittimità dell'attività svolta dai pubblici poteri con riferimento all'arrivo ed alla permanenza in Italia di Salvatore Contorno. L'indagine è stata affidata ad un gruppo di lavoro composto da Commissari appartenenti a tutti i gruppi parlamentari.

Nello stesso periodo, la Commissione ha effettuato i seguenti sopralluoghi ed incontri:

26 settembre 1989: incontro con il Presidente, il vicepresidente e alcuni assessori della Giunta regionale della Calabria;

2, 3, 4 e 5 novembre 1988: sopralluogo a Palermo di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Vitalone e Calvi e dai deputati Paolo Bruno, De Lorenzo e Violante;

15 e 16 dicembre 1988: una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Chiaromonte e dai senatori Vitalone e Calvi assiste, a Vienna, ai lavori della Conferenza delle Nazioni Unite per l'adozione di una convenzione contro il traffico degli stupefacenti;

1° febbraio 1989: incontro con il sindaco, il vicesindaco, i capigruppo del Consiglio comunale di Palermo;

2, 3 e 4 febbraio 1989: sopralluogo a Reggio Calabria di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal Presidente Chiaromonte, dai senatori Calvi, Azzarà e Imposimato e dai deputati Becchi e Lo Porto;

2 e 3 marzo 1989: sopralluogo a Bruxelles di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Calvi, Cappuzzo e Vitale (per un'indagine sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari);

13 e 14 aprile 1989: sopralluogo a Gela di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal Presidente Chiaromonte e dai senatori Vitalone e Calvi;

27 aprile 1989: incontro con il sindaco e i capigruppo del Consiglio comunale di Napoli;

4, 5 e 6 maggio 1989: sopralluogo a Napoli di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal Presidente Chiaromonte, dai senatori Vitalone, Calvi e Vetere e dai deputati Azzaro, Bargone e Guidetti Serra;

18, 19 e 20 maggio 1989: sopralluogo a Bari, Lecce e Foggia di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal Presidente Chiaromonte, dai senatori Vitalone, Calvi, D'Amelio e Imposimato e dal deputato Antonino Mannino;

25 e 26 maggio 1989: incontro a Vienna (organizzato dall'UNFDAC) di una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Chiaromonte, dai senatori Vitalone, Calvi, Benassi e Imposimato e dal deputato Cafarelli, con parlamentari della Repubblica federale di Germania e del Regno Unito per discutere iniziative comuni per la lotta contro il traffico di droga e il riciclaggio di denaro sporco;

15 giugno 1989: sopralluogo a Locri di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal Presidente Chiaromonte e dai senatori Vitalone e Calvi;

3 luglio 1989: sopralluogo nel carcere di Poggioreale a Napoli di un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal senatore Cappuzzo e dai deputati De Lorenzo e Antonino Mannino;

7 e 8 luglio 1989: incontro a Palermo con il Consiglio comunale di componenti l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari della Commissione.

La Commissione ha articolato la sua attività, in vista della presente relazione, in gruppi di lavoro incaricati di approfondire alcune questioni la cui soluzione appare decisiva per la lotta contro la mafia e le altre organizzazioni delinquenziali.

I gruppi di lavoro costituiti sono stati i seguenti:

- dinamica dei fenomeni di criminalità organizzata, coordinato dal deputato Azzaro;
- narcotraffico, coordinato dal senatore Vitalone (1);
- appalti, subappalti e concessioni, coordinato dal deputato Bargone;
- riciclaggio del danaro di illecita provenienza, coordinato dal senatore Calvi;
- attività delle pubbliche amministrazioni nelle zone ad alta densità mafiosa, coordinato dai senatori Lombardi e Vetere;
- situazione carceraria, coordinato dal deputato De Lorenzo (2).

Le risultanze del lavoro dei gruppi sono state, in buona parte, riversate nella relazione.

I gruppi che si sono occupati dell'attività delle pubbliche amministrazioni e della situazione carceraria continuano la loro attività.

(1) Il senatore Vitalone ha cessato di far parte della Commissione in data 3 agosto 1989 per entrare a far parte del Governo.

(2) Il deputato De Lorenzo ha cessato di far parte della Commissione in data 27 luglio 1989 per entrare a far parte del Governo.

PARTE SECONDA

TEMI E PROPOSTE PER INTERVENTI

1) *Modifica della legge Rognoni-La Torre.*

È in corso l'esame parlamentare del disegno di legge contenente norme modificative e nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso.

La Commissione - che si è già espressa al riguardo - dà un giudizio positivo sul contenuto del provvedimento, che potrà essere un utile strumento per la lotta alla criminalità organizzata. Si sottolinea l'urgenza della sua approvazione definitiva da parte del Parlamento.

Positivamente va altresì valutato il decreto-legge del 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1989, n. 282, recante disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

2) *Interventi urgenti da effettuare.*

Al fine di dare all'azione dello Stato una più marcata incisività, è tempo di impostare un razionale programma di interventi. È indispensabile che l'azione di governo si saldi agli indirizzi del Parlamento. In una materia così importante e delicata la risposta istituzionale deve essere, quanto più possibile, informata alle regole di un confronto intenso e collaborativo fra il Parlamento e il Governo. Importante può essere, in questo quadro, la funzione della Commissione antimafia.

Le questioni sul tappeto devono essere affrontate in maniera nuova e originale, coordinando le risorse e gli strumenti, accrescendo l'impegno e moltiplicando le iniziative; con spirito di concretezza, dando subito la sensazione che lo Stato è presente e assicura rispetto della legalità, che le forze dell'ordine - per quantità e qualità - sono in grado di sviluppare una efficace azione di contrasto.

È un problema di risorse, ma è anche un problema di metodo, che chiama in causa i criteri di impiego delle forze dell'ordine e la loro professionalità, nonché l'efficienza ed il corretto funzionamento della magistratura.

Mentre non esiste alcun dubbio sulla necessità di un consistente - non più procrastinabile - potenziamento della magistratura, c'è da verificare, diversificando l'indagine per ciascuna zona, se gli organici delle forze dell'ordine dislocate nelle regioni maggiormente colpite dai fenomeni mafiosi siano numericamente adeguati agli onerosi compiti dell'azione di contrasto. Ad ogni modo essi vanno costantemente rivisti in funzione dell'indice di criminalità delle diverse aree, per tener conto dello stato dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La presenza, tuttavia, è cosa ben diversa dalle possibilità di effettivo impiego in compiti operativi anticrimine, dal momento che una percentuale non certo trascurabile del personale viene chiamata a svolgere un lavoro non direttamente funzionale alla lotta contro la criminalità organizzata. Ciò si riflette negativamente sulle possibilità di efficace intervento contro una delinquenza che certamente ha trovato il suo *humus* ideale nei ritardi dello sviluppo del Mezzogiorno, ma che sicuramente è cresciuta anche per la complessiva insufficienza dell'azione di contrasto. Per dare una risposta vigorosa occorre mobilitare tutte le risorse con l'obiettivo di contrapporre alla malavita organizzata una struttura capace di assolvere una determinante funzione dissuasiva.

Fatta questa premessa, alla luce degli elementi raccolti, si reputa opportuno sollecitare una serie di provvedimenti che, nel rispetto delle peculiarità e della più ampia autonomia degli enti locali e degli ordinamenti civili e militari delle singole forze di polizia, tendano a:

- perseguire un più incisivo e razionale coordinamento delle risorse disponibili, evitando pericolosi vuoti operativi nella fase esecutiva o duplicazioni inutili di servizi;
- recuperare il maggior numero possibile di personale dai servizi di mera vigilanza e di carattere burocratico, per impegnarlo in prioritarie attività di controllo del territorio, a fini preventivi e repressivi;
- accentuare la qualificazione professionale del personale, anche in relazione alle moderne tecnologie informatiche, in modo da contrapporsi efficacemente ai sofisticati sistemi di una criminalità in costante ed accentuata evoluzione, con collegamenti internazionali, destinati ad accentuarsi con l'abbattimento delle frontiere doganali e finanziarie europee;
- dotare le forze dell'ordine delle più moderne apparecchiature tecnico-scientifiche, idonee, tra l'altro, ad effettuare le intercettazioni ambientali, introdotte dal nuovo codice di procedura penale;
- istituire centri di coordinamento interforze che raccolgano e comparino i risultati di tutte le indagini balistiche e delle perizie sulle sostanze stupefacenti sequestrate;
- creare nuclei speciali per la cattura dei latitanti;
- istituire dei nuclei regionali interforze ad alta professionalità per la conoscenza dei fenomeni locali, con possibilità di intervento, di raccordo e di stimolo degli altri organismi di polizia esistenti nel territorio;
- isolare i fenomeni delinquenziali, infondendo maggiore fiducia nella popolazione e favorendo una mobilitazione delle coscienze individuali;
- garantire la trasparenza e la moralizzazione delle amministrazioni locali e degli uffici pubblici, anche attraverso azioni investigative ed iniziative giudiziarie più frequenti ed approfondite;
- far sì che gli enti pubblici territoriali siano in grado di fornire ai cittadini i servizi indispensabili per un ordinato vivere sociale;
- promuovere il superamento della logica clientelare che porta a considerare come favori quelli che dovrebbero essere elementari diritti, innescando un intricato groviglio di reciproci favoritismi, che genera interessate complicità, collusioni e connivenze.

La consapevolezza della complessità di questi fenomeni criminali non esclude, ma anzi postula la necessità di valutare l'adozione di interventi differenziati in relazione alle principali attività delittuose di queste organizzazioni.

Una particolare attenzione va dedicata al problema dei sequestri di persona, che continua a destare allarme nella pubblica opinione. La prima questione è quella di operare per aumentare i rischi dei sequestratori, incrementare il loro isolamento, cercando, per quanto è possibile, di rendere meno pagante il riscatto. L'esperienza maturata negli ultimi anni dimostra che non è assolutamente concepibile far dipendere la liberazione dell'ostaggio dalle iniziative di coloro che, come i familiari, sono disposti a fare ogni cosa per i loro congiunti. Esiste inoltre la questione delle indagini e del coordinamento dell'attività investigativa: occorre superare incertezze ed atteggiamenti diversi che, al verificarsi di ogni episodio, si manifestano all'interno degli uffici giudiziari tra i sostenitori della cosiddetta «linea dura» e gli assertori dell'esigenza di una maggiore comprensione per le vittime.

Sul piano organizzativo sembra opportuno che il lavoro investigativo sia affidato a gruppi di magistrati specializzati e tra loro coordinati, col supporto di banche dati aggiornate e degli strumenti di accertamento e di rilevazione del fenomeno criminoso. La necessità di un coordinamento delle indagini fra vari uffici giudiziari inquirenti è oramai ampiamente riconosciuta.

Sul piano normativo, a parte il persistere di inconvenienti correlati al principio della competenza territoriale, va valutata positivamente l'attuale previsione del quarto comma dell'articolo 630 del codice penale, che stabilisce misure a favore dei sequestratori, i quali, dissociandosi dagli altri, collaborino attivamente con l'autorità. Sempre sul piano legislativo l'esperienza consiglia di prevedere, come ipotesi specifica di reato, il comportamento degli intermediari i quali, senza dare avviso a magistrati e investigatori, tengano in vario modo contatti fra sequestratori e familiari della vittima per agevolare il pagamento del riscatto.

3) *Appalti, subappalti, concessioni.*

L'esecuzione di opere pubbliche costituisce, dopo il traffico di stupefacenti, la seconda fonte di finanziamento delle organizzazioni delinquenziali di stampo mafioso ed anche una forma di riciclaggio del denaro proveniente dalle attività illecite. Essa rappresenta un mercato in vari modi utilizzato dalle organizzazioni criminali. Da un lato, infatti, l'infiltrazione - spesso con metodi violenti - di mafiosi come imprenditori subappaltatori consente il reimpiego degli utili ricavati con l'attività malavitosa e il consolidamento del potere a livello locale. Dall'altro, il cattivo funzionamento del sistema degli appalti e delle concessioni diventa un canale privilegiato per le organizzazioni criminali al fine di inserirsi nell'economia legale occupando spazi crescenti. A questo sistema di infiltrazione è assimilabile quello - che tende a diventare anch'esso più frequente - dell'ingresso dei capitali di origine criminale nel commercio, nel turismo, nell'agricoltura, ed in altre attività produttive.

Il primo fenomeno, negli ultimi tempi, ha assunto tale rilevanza e tale ufficiosa notorietà da rendere pressante la richiesta di precisi interventi legislativi, mirati alla prevenzione e repressione di attività che, con la stipulazione di contratti di appalto, di subappalto e di cottimo - in relazione ad opere finanziate con denaro pubblico - ed, altresì, con l'intermediazione di persone insospettabili, riescono a far convergere denaro più che «pulito», in quanto erogato dallo Stato, nelle casse delle organizzazioni criminali.

Sulla base di queste considerazioni, si ritiene che si debba rendere più rigorosa ed efficace la disciplina degli appalti e subappalti: intervenire proprio su quel versante dove le fasce di anonimato e le società di comodo costituiscono uno degli elementi di maggiore inquinamento dei rapporti tra organizzazioni illecite e istituzioni; ridefinire, in sostanza, il regime degli appalti, disciplinare meglio le forme, le modalità e i termini delle gare e la partecipazione ad esse, ridimensionare e disciplinare rigorosamente i subappalti.

Le associazioni delinquenziali si inseriscono - in particolare nello stadio del passaggio delle competenze, poteri, affidamenti, finanziamenti dallo Stato ai privati - anche con il delitto e la violenza, nella gestione degli appalti. È essenziale bloccare l'infiltrazione e rompere il nesso tradizionale tra esecuzione di lavori pubblici e invadenza di gruppi ed organizzazioni estranei alla società civile. Vanno evitati e bloccati gli inserimenti iniziali in sede di affidamento di appalti e concessioni (in maniera surrettizia, con società di comodo o attraverso la utilizzazione di prestanome incensurati), quelli che si concretizzano a livello di contratti derivati e quelli che intervengono di fatto, nel corso della esecuzione dei lavori, senza alcun contratto formale.

Centrale e delicata è la procedura per la scelta dei contraenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Bisogna dare spazio all'imprenditoria produttiva, garantendo la partecipazione alle gare solo alle imprese e consorzi che intendono eseguire effettivamente i lavori e che abbiano altresì i mezzi tecnici e finanziari per farlo, da individuare in base ad accertamenti completi, bancari e tecnici. Andrebbe previsto il divieto della cessione in tutto o in parte, delle opere edili (escluse quelle con alto contenuto di specializzazione).

L'impresa, il consorzio, il raggruppamento o l'associazione temporanea di imprese, indipendentemente dalla procedura adottata per l'affidamento dei lavori (concessione, licitazione privata, trattativa privata, appalto concorso, asta pubblica, eccetera), devono costituire entità imprenditoriali vere, che eseguiranno in proprio i lavori di cui al capitolato di appalto.

Le imprese, nell'offerta per la partecipazione alla gara di appalto, devono essere tenute a dichiarare le fasi di lavorazione che intendono subappaltare; e la stessa indicazione deve intervenire nella progettazione esecutiva (l'aggiudicatario deve evidenziare le opere che vuole subappaltare).

In caso di affidamento dei lavori con concessione o appalto concorso, la progettazione e gli eventuali appalti devono essere approvati con atto ufficiale specifico dell'ente committente. I consorzi e le associazioni di imprese dovrebbero dichiarare, nella domanda di partecipazione alla gara, le fasi lavorative che saranno eseguite da ciascuna delle imprese partecipanti. In questo modo si eviterebbe ciò che spesso accade in concreto: l'inserimento di vari subappalti, determinati dalla non operatività di una o più imprese del consorzio o dell'associazione temporanea, nella esecuzione dell'opera aggiudicata, in contrasto con le norme di legge e le previsioni dei bandi.

Inoltre, deve essere rigorosamente vietata la riunione temporanea di imprese dopo l'aggiudicazione della gara, impedendo all'ente appaltante di concedere autorizzazioni in tal senso. È anche necessaria una normativa che disciplini in forme diverse dalle attuali i parametri di costo.

Le organizzazioni sindacali hanno osservato che le imprese si trovano quasi sempre a disporre anticipatamente della parte dei finanziamenti

corrispondente al costo della mano d'opera, che viene calcolato in maniera forfettaria; ciò spinge alla dequalificazione professionale delle imprese e si presta a manipolazioni (cottimismo, lavoro festivo, composizione delle squadre), con scarse possibilità di controllo e conseguente ulteriore apertura di varchi alla pratica del subappalto.

Con distinzione per i diversi tipi di opere, andrebbero previsti costi per unità di misura. Riguardo ai servizi occorrerebbe dare rilievo alla spesa per ogni abitante e le pubbliche amministrazioni dovrebbero procedere per programmi e controlli modulari. Per il contenimento della spesa andrebbero fissati parametri in ambito nazionale, al di là dei quali non si dovrebbero riconoscere interventi integrativi, soprattutto per i servizi.

L'impresa aggiudicataria dovrebbe comunicare tempestivamente all'ente pubblico appaltante qualunque modificazione intervenuta negli amministratori responsabili, anche tecnici, e negli assetti proprietari dell'impresa.

Il delicato problema della costituzione di imprese all'estero da parte di esponenti della criminalità organizzata e della partecipazione ad appalti in altri paesi della Comunità di imprese italiane che risultino collegate alla mafia va risolto attraverso specifici accordi internazionali, che dovrebbero prevedere il rilascio di attestazioni di affidabilità e correttezza delle imprese da parte degli organi competenti dello Stato in cui le medesime imprese siano costituite o comunque registrate.

Sarebbe opportuna l'istituzione in ambito regionale di organismi di controllo atti a garantire l'osservanza dei principi cui debbono ispirarsi i soggetti chiamati ad attuare procedure di affidamento di opere pubbliche, mediante esame ed eventuale correzione dei bandi di appalto, sì da evitare i cosiddetti «bandi su misura». Tali organismi regionali dovrebbero avere anche il compito di impedire accessi privilegiati agli appalti pubblici.

Per il funzionamento degli organi regionali di controllo tecnico-amministrativo dovrebbe essere prevista la partecipazione di magistrati amministrativi e della Corte dei conti, di avvocati dello Stato, di qualificati liberi professionisti (ingegneri ed architetti), di rappresentanti di province e comuni.

Va poi assicurata la trasparenza delle procedure. Si potrebbero prevedere un protocollo particolare di tutti gli atti relativi agli appalti, licitazioni e trattative di opere pubbliche e forniture (al fine di garantire il rispetto della sequenza cronologica delle pratiche); la tempestiva pubblicazione in sede regionale di tutti gli atti relativi a bandi, appalti, licitazioni, trattative di opere e forniture pubbliche: in tal modo si otterrebbero, oltre alla trasparenza, una grande banca dati dei movimenti di spesa della regione e degli enti locali, un supporto significativo per analisi sull'uso delle risorse pubbliche, un quadro di riferimento idoneo a contrastare la possibilità di speculazioni.

Per le gare d'importo superiore a un certo valore dovrebbero essere invitate tutte le imprese che ne facciano richiesta e che ovviamente si trovino nelle condizioni previste dalla legge e che abbiano le caratteristiche di efficienza e autonomia a cui si è fatto riferimento all'inizio. Le prescritte certificazioni, di competenza delle prefetture e di altri uffici, dovrebbero essere chieste dagli enti pubblici interessati entro brevissimo tempo dall'inoltro delle domande di partecipazione.

È necessario prevedere che i provvedimenti di aggiudicazione delle gare e di esclusione da esse siano compiutamente motivati. La domanda del

contraente pubblico, per evitare fenomeni di corruzione e infiltrazione delinquenziale, deve essere definita negli aspetti tecnici ed economici, non frammentaria nei contenuti e non contraddittoria rispetto agli obiettivi enunciati.

Questione assai delicata è quella della concessione, per la quale tra amministrazione ed esecutore materiale dell'opera si inserisce un soggetto privato che progetta, seleziona gli appaltatori, agisce talvolta senza seguire regole vincolanti, realizza infine una parte dell'opera da lui stesso discrezionalmente individuata.

Come è stato evidenziato dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono indispensabili scelte ispirate ad un elevato sentimento dell'interesse generale e sorrette da grande rigore morale. In concreto ciò non avviene: variano, a seconda dei committenti - e senza seria motivazione economica - i compensi dei concessionari (che in alcuni casi hanno raggiunto quasi il venti per cento della commessa), le anticipazioni (che sono arrivate fino al cinquanta per cento del totale), la differenza tra prezzo riconosciuto al committente e prezzo pagato dal concessionario all'appaltatore (con scarti talvolta del trenta per cento). I risultati nel complesso sono negativi: il concessionario non corre alcun rischio, nè assicura vantaggi in termini di economia di impresa, metodi di produzione, progettualità, costi, tempi di esecuzione. L'unico effetto sicuro è il maggior costo delle opere, a carico del committente, che d'altronde finisce con il trovarsi coinvolto nella gestione come avviene nell'appalto (con le approvazioni, le varianti, la contabilità dei lavori, eccetera).

Altra distorsione è quella della disciplina e del funzionamento dei collaudi. I collaudi delle opere eseguite direttamente dallo Stato rientrano nelle mansioni dei funzionari statali competenti, che hanno diritto solo al rimborso delle spese ed alla indennità giornaliera di trasferta. I collaudatori delle opere in concessione, anzichè comportarsi quali organi del committente, assumono indebite posizioni di terzietà (quasi di revisione critica dell'azione del committente, in certo senso arbitri tra le parti in relazione alle pretese avanzate dal concessionario, con ingerenza nelle vicende di gestione).

La normativa delle concessioni va rivista perchè datata e priva di sistematicità e perchè non offre sufficienti garanzie per i criteri di scelta del concessionario, nè possibilità di controllo efficace sull'esito dell'affidamento.

Altra questione aperta è quella delle modalità attraverso le quali il concessionario affida, a sua volta, parte dei lavori ad altre imprese. Il concessionario dovrebbe essere tenuto a comportarsi in modo adeguato alla delega di funzioni pubbliche che gli viene affidata. I problemi non sono legati soltanto alle modalità della concessione, ma anche all'insufficiente controllo, nelle fasi di realizzazione e di collaudo.

Le attuali modalità di affidamento delle opere pubbliche, ivi compreso il dilagare delle concessioni in forme talvolta aberranti, sono indicative della tendenza dei pubblici poteri ad abdicare alle proprie prerogative e funzioni, soprattutto a causa di un apparato tecnico-amministrativo ridotto, raramente qualificato, depauperato da un progressivo esodo di quadri tecnici (al Ministero dei lavori pubblici, in dieci anni, si è dimezzato il numero dei tecnici); si deve anche segnalare la minore autorevolezza del personale politico nella capacità di coordinare iniziative complesse e di stabilire priorità di obiettivi; vi è inoltre l'inadeguatezza delle strutture cui

spetterebbero i compiti di progettazione o di controllo dei progetti affidati a terzi.

Va rilevato che gran parte dei bandi (il settanta per cento circa) è irregolare, con riguardo sia alle normative comunitarie sia a quelle interne.

Per eliminare l'attuale frammentazione di competenze in materia di appalti pubblici potrebbe essere attribuita ad un organismo pubblico una potestà di coordinamento dei diversi enti appaltanti. Andrebbe anche superato il carattere frammentario e disorganico della legislazione vigente in materia procedurale.

Per l'aspetto particolare della scelta del contraente, nella pratica amministrativa è ancora troppo frequente il ricorso alla trattativa privata. Come più volte rilevato dalla Corte dei conti e dallo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici, andrebbero più rigorosamente precisati i limiti di ammissibilità di tale procedura.

Le organizzazioni criminali si inseriscono nella gestione degli appalti per lo più attraverso i subappalti. Le esigenze di flessibilità e mobilità delle imprese sconsigliano la previsione di un divieto assoluto del subappalto; d'altra parte esso non può in linea di principio essere considerato di per sé deviazione dai corretti principi che regolano l'andamento dei lavori. È però necessario realizzare una disciplina che salvaguardi l'interesse pubblico della amministrazione e che impedisca le infiltrazioni delle organizzazioni criminali. Dovrà in particolare essere previsto:

- che le singole richieste di autorizzazione al subappalto pervengano all'ente appaltante con un congruo anticipo prima dell'inizio dei lavori e che siano trasmessi allo stesso ente appaltante gli atti negoziali tra appaltatore e subappaltatore;

- che le imprese subappaltatrici siano sottoposte alle stesse verifiche relative alla certificazione antimafia e alla valutazione di imprenditorialità che sono necessarie per gli appaltatori; debbono inoltre essere iscritte all'albo nazionale dei costruttori o alla camera di commercio per importi equivalenti a quelli dei lavori che devono eseguire;

- che non siano realizzabili subappalti successivi al primo;

- che non sia possibile subappaltare più del 30 per cento dell'opera appaltata e che tra prezzo dell'appalto e prezzo del subappalto non ci sia divario superiore al 10 per cento;

- che nei capitolati di appalto sia previsto il divieto espresso per le imprese subappaltatrici di cedere in tutto o in parte il lavoro acquisito e che le stesse imprese subappaltatrici si debbano impegnare in tal senso con atto sottoscritto;

- che la violazione della normativa sia sanzionata nei modi previsti dall'articolo 21 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

È opportuno stabilire che sono da considerare lavori subappaltabili in edilizia le opere per le quali è necessaria una specifica e particolare specializzazione delle maestranze. Tra questi si annoverano il movimento terra (limitatamente agli scavi connessi alla costruzione di edifici), l'impermeabilizzazione, gli isolamenti e gli impianti tecnici, idraulici, elettrici, acustici e antincendio, nonché le altre opere per cui sono necessarie particolari specializzazioni.

L'impresa aggiudicataria dei lavori appaltati che intende dare in subappalto alcune lavorazioni, come si è già detto, dovrà fare espressa

richiesta all'ente appaltante, specificandone caratteristiche ed importi. Non potrà essere subappaltata alcuna opera non compresa nell'elenco esibito in sede di presentazione della domanda di partecipazione.

Altro importante problema è quello dei controlli sia per ciò che riguarda i criteri e i metodi di lavoro sia con riferimento all'esecuzione in concreto.

I collaudi in corso d'opera dovrebbero definire la divisione di compiti tra direttore di cantiere e direttore dei lavori e verificare - a campione - gli stati di avanzamento dei lavori. La manutenzione delle opere e degli impianti andrebbe affidata alle stesse imprese costruttrici per un congruo numero di anni.

In generale, andrebbe rafforzata la presenza delle pubbliche amministrazioni nei cantieri. È importante soprattutto il ruolo del direttore dei lavori, che dovrebbe essere sempre di nomina dell'ente pubblico (anche per le concessioni) e che dovrebbe fungere da *alter ego* del committente pubblico e controllare la corretta applicazione di tutte le normative di legge e delle previsioni di capitolato e contrattuali, l'esecuzione dei lavori in tutte le sue estrinsecazioni (programma, materiali usati, noli, personale impiegato, contabilità delle opere eseguite), la qualità del prodotto; e che, in caso di ritardi o inadempienze gravi dell'appaltatore, dovrebbe poter chiedere all'appaltante anche di procedere alla revoca dell'appalto. Il direttore dei lavori dovrebbe contrastare le forme anomale di perizie suppletive in aumento, che consentono spesso alle imprese di recuperare rispetto ai ribassi praticati e alle donazioni o tangenti che conseguono alle pressioni o infiltrazioni delle organizzazioni delinquenziali a carattere mafioso.

Andrebbe realizzata la periodica ripetizione dei controlli della stazione appaltante (almeno per i contratti di più lunga durata), al fine di evitare che soggetti, apparentemente lontani da attività mafiose all'atto della assunzione delle opere di appalto o subappalto, possano continuare ad attendere alla esecuzione delle stesse dopo che siano venuti meno i requisiti richiesti dalla legge.

La vigilanza più estesa dell'ente appaltante è essenziale per impedire infiltrazioni di organizzazioni criminali, per evitare la cattiva conduzione della esecuzione dei lavori pubblici, per tutelare i lavoratori occupati riguardo alla osservanza delle norme di sicurezza del lavoro e di quelle di natura contributivo-previdenziale.

Ciò non esclude, ovviamente, che sia svolta la normale attività di polizia che andrebbe rafforzata attraverso il controllo dei cantieri con squadre miste costituite da ispettori del lavoro e da appartenenti alle forze di polizia.

Deve rilevarsi che diversi spunti di modifiche legislative illustrati in questo capitolo della relazione sono stati recepiti nel disegno di legge di modifica organica della legge Rognoni-La Torre, in corso di esame parlamentare.

4) *Riciclaggio del denaro di provenienza illecita.*

L'attività di riciclaggio ha assunto dimensioni preoccupanti, tali da far considerare opportuno un intervento di tipo legislativo che sia finalizzato in modo realistico a contenere gli esiti finanziari dell'attività illecita entro limiti compatibili con le regole della civile convivenza e con il corretto funzionamento della società e dei mercati. Occorre una strategia combinata

e coordinata. L'azione legislativa deve essere sufficientemente flessibile per adeguarsi nel tempo all'evoluzione delle tecniche criminali. Una risposta adeguata deve necessariamente trovare collocazione in un quadro di cooperazione internazionale tra gli Stati.

La prospettiva di costituzione in Europa di un mercato unico impone di tenere conto della disciplina cui sono sottoposte le aziende negli altri Paesi per non alterare le regole della concorrenza e non danneggiare le aziende italiane nella competizione economica.

La dichiarazione di principi del Comitato di Basilea del dicembre 1988 rappresenta una svolta molto importante nell'atteggiamento delle banche centrali dei principali Paesi del mondo riguardo al problema del riciclaggio. Viene infatti per la prima volta proclamato che tale problema non riguarda soltanto le autorità giudiziarie e di polizia, ma risponde anche ad interessi propri del sistema bancario. Da ciò viene fatta discendere l'esigenza che le banche assumano autonome iniziative anche sul piano propriamente aziendalistico e operativo per prevenire il loro coinvolgimento nelle pratiche di riciclaggio. Ne scaturisce l'invito a che le banche si attivino sul piano organizzativo e della formazione del personale, nel convincimento che la prima e più importante salvaguardia contro il riciclaggio risiede nella integrità dei responsabili delle banche e nella loro vigile determinazione.

Un settore in cui - alla luce degli elementi registrati - appare prioritario intervenire è quello delle società finanziarie. Si ritiene che le prime fasi del riciclaggio - quelle cioè legate da vicino agli autori dell'attività illecita di base e, quindi, più agevolmente individuabili - avvengano prevalentemente attraverso le società finanziarie, i cambiavalute, eccetera. Il riciclaggio difficilmente può fare a meno delle banche, tuttavia si usa ormai l'accorgimento di presentarsi allo sportello bancario in uno stadio successivo quando ormai gli elementi di sospetto si sono fatti più sbiaditi. È stato fatto rilevare da più parti che il fenomeno delle società finanziarie appare in continua espansione, in taluni casi molto al di là di quanto sarebbe giustificato dalle esigenze economiche del mercato locale.

In Italia non occorre attualmente nessun permesso per costituire una società finanziaria attraverso cui offrire al pubblico servizi e operazioni quali mutui, crediti personali, crediti al consumo, prestiti contro cessione del quinto e simili.

Oltre al problema delle finanziarie «di finanziamento», il panorama italiano si è arricchito negli ultimi anni di una vasta gamma di altri operatori, anch'essi non soggetti a controlli, specializzati in determinati aspetti operativi. Tale fenomeno si inquadra nel vasto processo di innovazione finanziaria comune a tutti i paesi. Il problema che si pone è la possibile strumentalizzazione di tale area da parte di organizzazioni criminali.

A mero titolo esemplificativo si indicano i seguenti comparti:

- attività parabancharie (*leasing, factoring, carte di credito, eccetera*);
- gestione di patrimoni mobiliari su delega degli interessati;
- negoziazione in proprio di valori mobiliari (*underwriting, merchant banking, dealers, eccetera*);
- attività di pura mediazione (collocamento e distribuzione di valori mobiliari senza assunzione di rischi in proprio);
- consulenza agli investimenti (compresa quella implicitamente svolta dalle reti di vendita porta a porta già assoggettate ai controlli della Consob).

Per alcuni di questi comparti vi sono iniziative legislative in fase avanzata. Ci si riferisce in particolare al disegno di legge sulle S.I.M. (società di intermediazione mobiliare) che è stato approvato in prima lettura dal Senato nell'aprile del 1989 e che prevede l'assoggettamento ai controlli della Banca d'Italia (per quanto attiene alla stabilità) e della Consob (per la trasparenza). Altri disegni di legge in fase avanzata sono quello sui «fondi chiusi» e sui «fondi immobiliari».

Il Comando generale della Guardia di finanza, in una relazione del marzo 1989, ha descritto le tecniche di attuazione del riciclaggio ed ha avanzato proposte per le necessarie correzioni dell'attuale sistema normativo. Successivamente ha messo a punto un articolato ed organico schema di disegno di legge, caratterizzato, nelle linee generali, da una formulazione della fattispecie del reato di riciclaggio, dalla previsione di adeguati strumenti di controllo dei flussi finanziari e dalla istituzione di una «agenzia» con compiti di organizzazione, di analisi e di segnalazione ad apposito nucleo speciale di polizia valutaria e finanziaria, competente per le attività di indagine. Tale apprezzabile iniziativa della Guardia di finanza va segnalata al Parlamento, unitamente agli altri suggerimenti che di seguito vengono forniti, perchè siano adottati i necessari ed ormai improcrastinabili provvedimenti legislativi.

Si richiama l'opportunità di aggiornare le norme civili e penali riguardanti l'attività di tutti gli operatori del settore finanziario, con particolare riferimento a:

- capitale minimo per la costituzione, requisiti di professionalità e onorabilità;
- controlli e obblighi del collegio sindacale;
- formazione e trasparenza dei bilanci, anche in attuazione di direttive comunitarie;
- identificazione della clientela e tenuta delle evidenze interne, amministrative e contabili;
- assoggettamento agli accertamenti degli organi di polizia giudiziaria alla stessa stregua di quanto previsto dalla legislazione antimafia in materia di accertamenti bancari.

Per quanto riguarda le società fiduciarie va rilevato che negli ultimi anni, a seguito anche di alcuni casi di dissesto, l'attività di vigilanza del Ministero dell'industria sulle società fiduciarie è stata intensificata. Permane tuttavia una carenza di risorse destinate a tale attività. Il numero complessivo di ispezioni è di circa 130 l'anno (di cui 30 a cura del Ministero, le altre effettuate dalla Guardia di finanza) su un totale di 432 società fiduciarie iscritte all'albo.

Le norme sulle società fiduciarie vietano ad esse la raccolta per contanti (i versamenti devono avvenire con assegni bancari o circolari) e prevedono che i conti siano individuali e nominativi. Ciò non esclude che, in forma mediata, possano realizzarsi sostanziali attività di riciclaggio. La legge Rognoni-La Torre già prevede la possibilità di accertamenti presso le fiduciarie, ma difficoltà insorgono in presenza di operazioni svolte tramite società collegate.

Nel maggio scorso il Ministero dell'industria ha emanato una circolare contenente disposizioni di vigilanza sui punti più qualificanti concernenti l'ordinamento e il funzionamento delle fiduciarie.

Pur non avendone formalmente i poteri, la Consob è intervenuta nei confronti delle categorie di intermediari rientranti nella sfera dei suoi controlli (agenti di cambio, commissionarie di borsa, società di vendita porta a porta, fiduciarie che effettuano sollecitazioni al pubblico risparmio), sia con inviti basati sulla *moral suasion* sia con apposite circolari, per invitarle ad adeguarsi alle norme di comportamento dettate per le banche in materia di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni per contante.

L'iniziativa assunta dalla Consob dimostra la necessità di una disciplina legislativa, estesa a tutti gli intermediari finanziari, per rendere obbligatoria l'adozione di procedure operative nei rapporti con la clientela idonee a rendere ricostruibili in ogni momento le operazioni effettuate ed a individuare i soggetti cui esse sono imputabili.

Altre iniziative legislative che la Consob ritiene utili per garantire un corretto funzionamento dei mercati e degli operatori sono rappresentate dai disegni di legge sulle S.I.M. In particolare il disegno di legge sulle S.I.M. comprende norme per la tipizzazione degli intermediari finanziari e il loro assoggettamento a controlli, per la concentrazione degli scambi azionari in Borsa e per la informatizzazione dell'attività di Borsa, il che mira ad evitare transazioni non conoscibili aventi per oggetto titoli quotati.

Il disegno di legge sull'*insider trading* comprende, tra l'altro, una norma che consentirebbe alla Consob di derogare al segreto d'ufficio per cooperare a livello informativo con le corrispondenti autorità di controllo estere, analogamente a quanto previsto per le autorità creditizie. Tale norma, a giudizio della Consob, è indispensabile nell'attuale contesto caratterizzato da una crescente integrazione dei mercati.

Con riferimento alla possibilità di intervenire nelle banche attraverso gli accertamenti, è stata rilevata la progressiva diminuzione della loro efficacia a causa della costante evoluzione delle tecniche di riciclaggio. Il segreto bancario non è di per sé un ostacolo agli accertamenti, visto che esso non è opponibile ai giudici né all'Alto Commissario. Il problema sembra piuttosto quello di realizzare gli accertamenti in modo mirato e qualificato. È stato anche posto il problema di razionalizzare il sistema delle evidenze bancarie attraverso la centralizzazione e la informatizzazione delle stesse.

L'ABI ha realizzato un nuovo accordo interbancario, entrato in vigore il 1° luglio 1989, che prevede l'identificazione di tutti i clienti che effettuino operazioni per un importo superiore a 10 milioni di lire e la conservazione della relativa documentazione. È stata formulata l'ipotesi di introdurre per legge tale previsione - superando così l'adesione volontaria e l'assenza di sanzioni - modificando le disposizioni attualmente in vigore (che obbligano ad annotare su un apposito registro le operazioni per contanti superiori a 20 milioni di lire). Si ritiene che - ove si volesse giungere ad una tale decisione - bisognerebbe evitare che essa sia poi attuata in modo meramente formale e quindi occorrerebbe contestualmente prevedere norme che determinino l'effettiva individuazione dei nominativi nei diversi passaggi finanziari e che disincentivino l'intervento dei prestanome. In mancanza di tali misure (ed in mancanza dell'attivazione di strumenti informatici adeguati a rendere utilizzabili i dati raccolti) si finirebbe per far pesare sul sistema bancario italiano il costo - specie in termini organizzativi - dei maggiori controlli, senza ricavarne apprezzabili benefici.

Sempre con riferimento al sistema bancario sono pervenuti dalla Banca d'Italia alcuni suggerimenti che, a giudizio della Commissione, dovrebbero essere accolti.

Nel corso della sua audizione il Governatore della Banca d'Italia ha richiamato l'importanza di un efficace controllo sugli assetti proprietari delle banche. Attualmente, infatti, la legge prevede un controllo di mera conoscenza, senza poteri di intervento da parte dell'Autorità, per cui chiunque può acquistare una banca senza alcun vincolo e senza neppure doverne dare preventiva comunicazione.

A questa esigenza rispondono alcune norme - inserite nel disegno di legge sulla tutela della concorrenza approvato in prima lettura dal Senato nel marzo del 1989 - che fissano un limite invalicabile (del venti per cento) per l'ingresso di soggetti non finanziari nel capitale delle banche e assoggettano in ogni caso a preventiva autorizzazione gli acquisti di partecipazioni oltre la soglia del dieci per cento.

Il Governatore ha anche segnalato l'opportunità di ampliare la portata del requisito della onorabilità, che deve essere proprio dei principali azionisti delle banche. La legge stabilisce un concetto di onorabilità prettamente formale tale per cui la mancanza o il venir meno di tale requisito deve trovare fondamento in una sentenza definitiva. Il rigore precettivo e la stessa *ratio* della norma risultano all'atto pratico notevolmente ridotti: la Banca d'Italia non sarebbe attualmente in condizione di poter negare l'autorizzazione alla costituzione di nuove banche, neppure nel caso limite in cui tutti i promotori fossero coinvolti in procedimenti penali per gravi reati.

Nel corso della sua audizione il Governatore ha ricordato le conseguenze del regime peculiare cui sono assoggettate le aziende di credito siciliane e ha fatto presente che la prospettiva ormai imminente della integrazione comunitaria accentua l'esigenza che le regole del controllo bancario divengano uniformi per tutte le banche italiane, anche se le difficoltà sorte in passato nei rapporti con la regione siciliana (allorchè questa autorizzava un numero eccessivo di banche e di sportelli e faceva resistenze all'emanazione di provvedimenti di scioglimento) si sono attenuate. La regione siciliana, oltre a poteri in materia di costituzioni, sportelli e fusioni, ha competenza a emanare provvedimenti di gestione straordinaria e liquidazione coatta. La particolare delicatezza della materia delle crisi bancarie e l'esigenza di una sua gestione uniforme e accentrata consiglierebbe di allineare i poteri della regione siciliana, su questo specifico punto, a quelli delle altre regioni a statuto speciale in modo da creare una disciplina omogenea. Nel complesso, invero, il problema principale non sembra essere quello di una modifica dell'assetto normativo, che tra l'altro ha un fondamento di rango costituzionale, bensì quello del modo con cui sono stati esercitati in concreto i poteri regionali, dei riflessi che ciò ha prodotto sul sistema bancario siciliano e delle soluzioni da dare alle situazioni di difficoltà in essere. Da questo punto di vista potrebbe essere utile prevedere un obbligo di riferimento periodico della regione siciliana sulle linee seguite e sui provvedimenti assunti nell'esercizio delle proprie competenze, in modo da favorire tempestivi interventi di carattere correttivo che si rendessero eventualmente necessari ai fini di un miglior coordinamento con i principi e gli indirizzi seguiti a livello nazionale.

Per quanto attiene alle proposte normative nel campo penale non può prescindere dall'estensione dell'ambito di applicazione della norma, di cui

all'articolo 648-*bis* del codice penale (riciclaggio), alle ipotesi di denaro proveniente dai reati di truffa aggravata, dai reati contro la pubblica amministrazione, nonché dai reati di associazione per delinquere di tipo mafioso, traffico di stupefacenti, produzione e commercio illegale di armi, munizioni ed esplosivi.

Il termine «riciclaggio» comprende non soltanto il momento in cui il danaro di provenienza illecita viene sostituito con altro danaro «pulito», ma anche le fasi successive (che talvolta seguono a distanza di tempo) in cui il danaro viene immesso nel circuito economico, investito in ordinari strumenti di mercato mobiliare, monetario e finanziario, ovvero si indirizza verso sbocchi di investimento di natura reale (immobiliare, imprenditoriale, eccetera). Si parla di riciclaggio, quindi, con riferimento ad operazioni per contanti; a trasferimenti di fondi sul canale interbancario; a movimenti valutari in entrata ed in uscita dal territorio nazionale; a flussi finanziari, legati al narcotraffico, di grande entità sul mercato internazionale; ad operazioni di sostegno di attività mafiose a carattere locale con investimenti nell'imprenditoria; ad attività di enti e società sottratti ad ogni controllo (come le società finanziarie di cui si avverte un anomalo processo di diffusione) e di enti soggetti a controlli (come le banche). Man mano che il denaro si allontana nel tempo e nello spazio dai soggetti che hanno commesso l'attività criminale iniziale, diventa sempre più difficilmente ricollegabile all'attività che l'ha prodotto e sempre minore è il grado di consapevolezza di chi lo fa circolare.

Tutto ciò si traduce nella estrema difficoltà di affrontare un efficace sistema di contrasto sul piano delle norme sostanziali e di rito, allorché si tenti di costruire specifiche figure di reato o di prevedere speciali procedure per le indagini e la ricostruzione dei vari passaggi del danaro o dei beni mobili ed immobili che l'hanno sostituito.

Le tecniche sempre più sofisticate di riciclaggio, l'adozione di maggiori precauzioni, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge Rognoni-La Torre che ha introdotto ampie possibilità di indagini bancarie e patrimoniali, hanno reso sempre più deludenti i risultati di tali accertamenti.

Considerato che comunque una massa enorme di denaro di illecita provenienza (secondo valutazioni molto prudenti circa 45 mila miliardi di lire provengono in un anno dal mercato dell'eroina in Italia) deve pur circolare all'interno o all'estero, è opinione diffusa che il ricorso al sistema bancario intervenga spesso in un momento successivo, allorché l'unico elemento di sospetto è rappresentato dall'entità dei movimenti di capitale in rapporto alla consistenza patrimoniale ed all'attività di chi li effettua.

Le prime fasi del riciclaggio, secondo le concordi opinioni acquisite, confermate da talune indagini processuali, avverrebbero attraverso società finanziarie, acquisti di esercizi pubblici, commercio, cambia valute, case da gioco, acquisti di immobili. È emerso il convincimento che la tradizionale preferenza della criminalità organizzata per l'investimento immobiliare abbia ceduto il passo a forme di investimento tipo mobiliare e finanziario.

Pertanto, è soprattutto in questo campo che devono intervenire le modifiche legislative idonee a rendere ricostruibile in sede di investigazione i percorsi dei flussi finanziari di origine illecita.

È evidente che non si potrà attuare una seria politica di contrasto del fenomeno del riciclaggio senza offrire agli inquirenti la possibilità di poter sempre ricostruire, mediante l'identificazione del soggetto, qualsiasi opera-

zione presso uffici della pubblica amministrazione, uffici postali, operatori finanziari e di borse, enti creditizi, che comporti trasmissione o comunque circolazione di mezzi di pagamento di una certa rilevanza.

L'obbligo di identificazione del cliente dovrebbe permanere allorchè più operazioni d'importo inferiore a quello precedentemente indicato, per la loro natura, modalità e contesto temporale, possono essere ritenute un'unica operazione.

Sulla scorta del modello inglese, la segnalazione dei casi dubbi o sospetti potrebbe funzionare come causa esimente di qualsiasi responsabilità da parte dell'operatore bancario o finanziario.

Per completare il sistema normativo si potrebbe prevedere anche una figura di reato colposo nel momento in cui l'operatore contravvenga ad altre disposizioni interne dell'ente o ufficio da cui dipende, emanate al fine di contrastare il riciclaggio.

Le banche, le borse e gli altri enti finanziari non possono certamente trasformarsi in organi di polizia giudiziaria, ma ciò non significa che non debbano fornire la loro collaborazione alle indagini sulla criminalità organizzata e sui profitti del narcotraffico. Ciò del resto è perfettamente in linea con i principi stabiliti dalla Convenzione internazionale di Vienna del 19 dicembre 1988.

Ai problemi concernenti il riciclaggio devono essere date una risposta coerente ed una legislazione omogenea da parte di tutti i paesi della Comunità economica europea, in modo da porre le basi, in vista dell'abbattimento delle barriere doganali, per una disciplina giuridica e sanzionatoria comune che eviti l'elusione dei controlli, la fuga di ingenti masse di capitali e improprie forme di concorrenza a favore degli Stati più permissivi verso la criminalità.

Appare, dunque, improcrastinabile che vengano assunte urgenti iniziative per porre il problema del riciclaggio all'ordine del giorno dei lavori comunitari, in modo da poter raggiungere un risultato prima del 1992.

Un'ulteriore esigenza di coordinamento e di disciplina uniforme da parte degli Stati membri della Comunità economica europea si pone nell'ambito delle operazioni valutarie.

È imminente la liberalizzazione dei movimenti di capitale a breve termine nel mercato unico europeo, secondo una scelta politica definita da direttive comunitarie; essa potrebbe comportare la cessazione della «canalizzazione» delle operazioni di valuta attraverso il sistema bancario, con ampliamento delle possibilità da parte di qualunque operatore di effettuare tali transazioni. Ciò ridurrà di gran lunga i margini dei controlli e la stessa affidabilità circa la correttezza delle segnalazioni all'Ufficio italiano dei cambi. Peraltro, la recente normativa che disciplina l'attività di tale ente, nell'attribuirgli soltanto una funzione statistica, con precise garanzie di riservatezza dei nominativi che effettuano le segnalazioni, esclude l'utilizzazione dei dati per finalità di controllo anche da parte della polizia e dell'autorità giudiziaria.

Una soluzione che renda compatibili le esigenze di unificazione dei mercati e di snellezza operativa - cui mira la riforma valutaria - con le necessità di controllo dei flussi valutari, anche in relazione alla lotta contro i traffici illeciti della criminalità organizzata, potrebbe essere quella di sancire il principio della conservazione - da parte dell'ufficio suddetto - dei

nominativi di coloro che effettuano le segnalazioni, consentendone l'utilizzazione esclusivamente per finalità statistiche e di giustizia penale.

Per assicurare l'attendibilità delle statistiche valutarie è necessario che siano sanzionate le omesse o false segnalazioni all'ufficio stesso. A ciò si è provveduto di recente. Anche il sistema delle sanzioni amministrative, per avere efficacia sul piano pratico, postula l'esistenza di dati nominativi presso l'Ufficio italiano dei cambi, atti a consentire i necessari riscontri.

È evidente che, una volta venuto meno il sistema della «canalizzazione» delle operazioni valutarie attraverso gli istituti di credito, il permanere di un obbligo di segnalazione, non assistito da idonei controlli e sanzioni, vanificherebbe l'efficacia del sistema, anche come strumento conoscitivo essenziale per le autorità monetarie, al fine di evitare incontrollabili e indesiderati riflessi sui cambi delle divise esteri e sulla bilancia dei pagamenti.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 6 settembre 1989 stabilisce, all'articolo 4, quarto comma, che l'Ufficio italiano dei cambi debba informare la propria attività statistica ai principi «definiti in sede comunitaria per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali derivanti da attività illegali». Si tratta di una disposizione che lascia immutato l'attuale ordinamento prevedendone in modo indeterminato l'adeguamento alla normativa comunitaria.

Anche in questo campo è indispensabile rendere omologhe le leggi nazionali e quelle degli altri Paesi della Comunità economica europea. Attualmente c'è una notevole difformità di situazioni: nel Regno Unito le statistiche valutarie sono fondate su indagini «a campione» e periodiche, con intuibili riflessi sulla loro rilevanza e significatività; in Francia il sistema di rilevazione consente di individuare l'operatore attraverso un codice; nella Repubblica federale di Germania le segnalazioni sono nominative ed esiste un regime di sanzioni amministrative di tipo pecuniario a carico di tutti coloro che non effettuano le segnalazioni prescritte o le effettuano in modo inesatto, incompleto o tardivo.

Non è facile prevedere l'impatto che il nuovo codice di procedura penale avrà sulle indagini giudiziarie in materia di riciclaggio, tuttavia si può ritenere che gli stretti termini previsti per la fase delle indagini preliminari del pubblico ministero, anche se prorogabili fino a due anni per i reati associativi, mal si attagliano ai tempi lunghi necessari per ricostruire i vari passaggi dei movimenti di denaro e di beni e per dare riscontro documentale ai labili indizi da cui solitamente si parte.

In conclusione la Commissione segnala la necessità di attribuire carattere di priorità alle seguenti esigenze:

- introdurre il reato di riciclaggio riferito alla grande criminalità organizzata e connesso al traffico di droga;
- promuovere una risposta comune, in sede CEE, alla richiesta USA di procedere alla identificazione di coloro che compiono operazioni superiori a 10.000 dollari, in vista di un sistema uniforme di registrazione informatizzata delle principali operazioni bancarie;
- ripristinare l'evidenza delle operazioni valutarie mediante apposite modifiche alle disposizioni concernenti le statistiche valutarie;
- recepire per legge l'accordo interbancario per l'identificazione della clientela, munendolo di sanzioni ed estenderne l'applicazione a tutti i soggetti operanti nel settore finanziario;

- promuovere iniziative legislative nel settore degli intermediari non bancari, non soltanto nel senso di assoggettarli a controlli di natura amministrativa, ma anche per garantire la loro corretta gestione (onorabilità e professionalità, controlli del collegio sindacale, forme tecniche dei bilanci, eccetera) e per consentire gli accertamenti di polizia giudiziaria analogamente a quanto previsto per le banche dalla legislazione antimafia;
- sollecitare l'approvazione delle norme per il controllo degli assetti proprietari delle banche, prevedendo altresì una maggiore incisività delle disposizioni per l'onorabilità degli azionisti;
- sollecitare l'approvazione delle norme necessarie per razionalizzare e controllare le operazioni di borsa e per consentire alla Consob di cooperare a livello informativo con le corrispondenti autorità di controllo dei paesi esteri.

5) *Per una legge sui «pentiti».*

La Commissione, anche in seguito all'indagine compiuta sul caso Contorno, ha chiaramente avvertito la necessità che venga approvata, in tempi il più possibile brevi, una normativa sulla delicata questione dei «pentiti».

È noto che il crimine organizzato ha potuto incrementare la sua forza anche grazie ad un clima omertoso che si è andato estendendo nelle zone a maggior rischio, sia per il timore di ritorsioni in danno di testimoni ritenuti scomodi sia per una sorta di contiguità culturale con la mafia.

È stato perciò di grande utilità il comportamento di taluni imputati di gravi reati associativi, i quali, dichiaratisi disposti a collaborare con gli organi inquirenti, hanno riferito al giudice dati importantissimi per ricostruire storie e volti di intere consorterie criminali. Non v'è dubbio che tale comportamento deve fermamente essere tutelato dai pubblici poteri: lo Stato, come garantisce la facoltà dell'imputato di non rispondere alle domande del giudice, così ha l'obbligo di proteggere colui che vuole parlare ed intende dissociarsi dalla organizzazione criminale di cui ha fatto parte, rivelando circostanze e fatti a sua conoscenza.

Il nuovo codice di procedura penale contribuirà a dare l'esatta percezione della gravità di questo problema. Sarebbe assurdo, in un processo fondato sull'impossibilità di conferire dignità di prova agli elementi acquisiti nella fase delle indagini preliminari, fare a meno delle dichiarazioni di coloro che sono a conoscenza di fatti riguardanti la criminalità organizzata.

Con ciò non si intende prospettare l'esigenza di una legislazione premiale, ma soltanto creare le condizioni perchè imputati, che precedentemente hanno goduto della particolare protezione loro accordata dalla solidarietà criminale, ovvero testimoni soggiogati dall'intimidazione delle associazioni criminali, siano messi in condizione di dichiarare quanto a loro conoscenza senza correre pericoli per la incolumità personale loro e dei familiari.

D'altro canto, se non si riuscisse a raggiungere questo obiettivo non si potrebbe pretendere la benchè minima attività di collaborazione da parte di un dissociato, di fronte alla previsione certa della sua condanna e alla previsione, altamente probabile, dell'uccisione dei suoi familiari e amici.

Si pongono due questioni: una amministrativa concernente i criteri, il tipo di interventi e la scelta delle misure da adottare nei confronti dei soggetti ai quali applicare il programma di protezione, nonchè l'esecuzione di tale programma; l'altra giudiziaria, riguardante l'attività di collaborazione,

che va gestita in maniera del tutto autonoma da personale con funzioni inquirenti.

Tale netta distinzione dovrebbe raggiungere lo scopo di evitare al massimo i rischi connessi alla discrezionalità, o, peggio, all'arbitrio nell'attuazione delle misure di protezione; dovrebbe inoltre rendere impossibile quella che è stata definita una «gestione confidenziale dei pentiti» da parte degli organi investigativi o dei magistrati.

Le competenze amministrative, attualmente, si ripartiscono fra ben tre strutture pubbliche: gli organi di polizia che dovrebbero occuparsi della sicurezza dei «pentiti»; i servizi di sicurezza che, secondo una indicazione della Presidenza del Consiglio dei ministri risalente ai tempi del terrorismo, avrebbero anch'essi il compito di dare copertura e protezione ai «dichiaranti»; infine, l'Alto Commissariato che, in base alla legge istitutiva, ha facoltà di adottare o di far adottare agli organi competenti quelle misure che valgano ad assicurare l'incolumità dei collaboratori e dei loro prossimi congiunti.

La Commissione, in linea con una prassi già sperimentata in altri Paesi ove vige il sistema accusatorio, ritiene che la legge dovrà prevedere l'istituzione di un organismo centrale di carattere amministrativo - composto da personale altamente specializzato dei Ministeri dell'interno, difesa e grazia e giustizia, dell'ufficio dell'Alto Commissariato e delle forze di polizia - il quale, su segnalazione degli organi inquirenti ed assumendo, se necessario, le opportune informazioni, stabilisca l'applicabilità del programma di protezione ai soggetti segnalati.

L'esecuzione di tale programma dovrebbe essere affidata anch'essa all'esecutivo con le necessarie risorse finanziarie, di personale di alta competenza professionale, di opportune strutture; dovrebbe essere organizzato e coordinato il trasferimento in zone sicure delle persone da proteggere e da assistere. Andrebbero, inoltre, previste sia la possibilità di revoca del programma di protezione e di assistenza in caso di consumazione, da parte dei pentiti in epoca successiva alla deliberazione del programma, di reati che possano far ritenere la permanenza del vincolo associativo mafioso od eversivo sia la creazione di sezioni carcerarie, debitamente attrezzate e destinate ai collaboratori detenuti. Tali sezioni andrebbero dislocate nel territorio nazionale in modo da diminuire al massimo i pericoli inerenti alle traduzioni rese necessarie dalle esigenze istruttorie e dibattimentali.

Sarebbe, infine, auspicabile che la nuova disciplina normativa introducesse procedure rapide, tendenti a:

- garantire una nuova identità (e connessa possibilità di ottenere nuovi documenti personali, certificazioni anagrafiche, patenti di guida, libretti di assistenza sanitaria ecc.) ai destinatari della protezione, fatte salve le necessità processuali;

- reperire un dignitoso alloggio ed assicurare un'idonea attività lavorativa - in luoghi radicalmente diversi e lontani da quelli in cui i soggetti destinatari di cui si tratta hanno precedentemente vissuto e criminosamente operato - tenendo conto delle loro precedenti esperienze e delle loro aspirazioni, compatibilmente con le esigenze di sicurezza;

- offrire infine un sostegno economico adeguato.

Quanto alla gestione giurisdizionale dei comportamenti processuali posti in essere da tali collaboratori, la Commissione non ritiene necessario il ricorso alla previsione di attenuanti specifiche. Si potrà stabilire per legge un

ragionevole intervento, nella fase di esecuzione della pena, per ottenere la liberazione anticipata, nonché l'abbreviamento dei termini di legge per fruire dei benefici della semilibertà e della liberazione condizionale. La competenza potrà essere attribuita al giudice dell'esecuzione, il quale meglio di ogni altro potrà valutare la portata della dissociazione e l'entità della collaborazione, verificare il contenuto e gli esiti dei vari procedimenti penali in cui il condannato ha espresso il suo contributo; potrà altresì giudicare, previo parere del magistrato di sorveglianza, se a tale condotta processuale abbiano fatto seguito modalità di esecuzione della pena così lineari e consone al trattamento penitenziario da far giudicare assai verosimile un reinserimento sociale del detenuto, ritenuto ormai lontano da vincoli ed aggregazioni di natura mafiosa. È opportuno prevedere l'applicabilità dei benefici in sede di esecuzione di pena anche a chi decida di collaborare dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna che lo riguarda.

Senza sconvolgimento del diritto sostanziale, potrà essere prospettata all'imputato di gravi reati riconducibili al crimine organizzato una disponibilità dello Stato di fronte ad un suo comportamento di seria collaborazione; dovrà essere comunque assicurato il rigore della risposta punitiva; la concessione dei benefici dovrebbe essere disposta in una fase successiva alla celebrazione del processo, senza alcun rischio di condizionamenti emotivi e senza determinare alcuna violazione dei principi dell'ordinamento penitenziario. Infatti la valutazione del magistrato dovrebbe riguardare la pericolosità sociale e la potenzialità di reinserimento del detenuto, in relazione al suo particolare comportamento durante e dopo il processo.

La disciplina che si propone è in linea con il dettato costituzionale - in particolare con quanto prevede il terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione - e darebbe così attuazione al principio generale in base al quale lo Stato assicura protezione e trattamento particolare a tutti coloro che, in qualsiasi campo della criminalità, intendano collaborare con la giustizia in maniera seria e leale.

Già nel 1986 e 1987, per conto del Ministero di grazia e giustizia, fu condotta una ricerca negli Stati Uniti d'America sullo specifico tema della protezione dei «pentiti», le cui risultanze sono state tempestivamente portate all'attenzione del Ministro. Da allora, al di là delle ricorrenti prese di posizione di rappresentanti di molte parti politiche sul tema, non è mai stato concretamente affrontato il problema. Di recente è stato costituito un gruppo di studio - presieduto dal Vice Capo della polizia e composto da rappresentanti dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia, dell'ufficio dell'Alto Commissariato, dei carabinieri, della polizia e della guardia di finanza - cui è stato affidato il compito di individuare le misure amministrative e legislative più idonee per approntare un'efficace forma di protezione dei «pentiti». La Commissione ha già chiesto di essere informata tempestivamente dei risultati e delle proposte di questo gruppo di studio: il Governo ha assunto un esplicito impegno in questo senso.

6) *Per un coordinamento internazionale della lotta contro il traffico della droga ed il riciclaggio del denaro di illecita provenienza.*

L'aggravarsi della situazione internazionale, con riferimento alla produzione, al traffico ed al consumo di sostanze stupefacenti, nonché l'accresciuta

pericolosità delle organizzazioni criminali - che hanno assunto dimensioni sovranazionali e sono oramai in grado di sconvolgere gli assetti istituzionali, gli equilibri economici e la stessa vita democratica di vari Paesi - impongono concrete iniziative di carattere internazionale.

Il problema della droga è venuto via via assumendo le caratteristiche di una pericolosissima calamità mondiale. La diffusione degli stupefacenti è un fenomeno che ha assunto connotazioni e dimensioni talmente gravi da costituire un incombente pericolo ed una reale minaccia per i destini dell'umanità e per l'armonico sviluppo delle relazioni internazionali.

Sotto il profilo dell'offerta, il mercato mondiale della cocaina si è oramai sovrapposto, senza eliminarlo, a quello dell'eroina. Le aggregazioni criminali delle più disparate provenienze hanno composto i loro interessi con accordi ed intese tendenti a disciplinare zone geografiche di competenza, strategie di mercato, modalità di reciproca assistenza e di composizione di eventuali vertenze: si è creato così un vero e proprio «contropotere» criminale che può vantare, fra l'altro, un giro annuo di affari che si calcola in 500 miliardi di dollari. Non si può pertanto pretendere di affrontare l'emergenza della droga soltanto nei ristretti ambiti dei confini nazionali. Va notato anche che l'impegno per diminuire la produzione mondiale delle materie prime della droga e quello per arginare il crescente consumo di essa - che restano obiettivi importanti da perseguire con decisione e con misure e iniziative opportune - vanno collocati nel quadro più ampio della lotta contro i trafficanti e contro il riciclaggio dei loro illeciti guadagni.

La comunità internazionale deve convogliare tutte le sue risorse nell'attuazione di un'unica strategia. La tolleranza o, ancora peggio, la complicità di un solo Stato con i trafficanti rischierebbe di vanificare i tentativi di aggredire alle radici la produzione (secondo i programmi delle Nazioni Unite) e favorirebbe la creazione di «paradisi della droga».

La Commissione ha condotto un'iniziativa - concordata con il Ministero per gli affari esteri - convinta della necessità di un coordinamento fra gli Stati nella lotta contro il narcotraffico e contro il riciclaggio del denaro «sporco». A questa azione la Commissione è stata sollecitata dall'Agenzia dell'ONU *United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC)* che si occupa della lotta contro la droga.

Al fine di porre in essere un'adeguata strategia di contrasto del traffico degli stupefacenti e del riciclaggio dei proventi illeciti nell'ambito nazionale ed internazionale, si raccomanda la sollecita ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sottoscritta a Vienna il 19 dicembre 1988, nonché l'approvazione di norme conformi ai principi contenuti nella dichiarazione, adottata il 12 dicembre 1988 dai rappresentanti delle banche centrali e degli organi di vigilanza dei Paesi del «Gruppo dei Dieci», riuniti nel Comitato di Basilea. Occorre pertanto costruire intese multilaterali che consentano di irrogare non solo sanzioni penali contro i singoli, ma sanzioni internazionali, contro gli Stati che violino gli obblighi di solidarietà assunti verso la comunità internazionale per la lotta al traffico di stupefacenti.

La Commissione raccomanda al Parlamento ed al Governo di assumere iniziative volte a:

a) assicurare una più efficace armonizzazione fra le norme nazionali contro il narcotraffico ed i vari livelli di cooperazione giudiziaria in questa lotta;

b) sollecitare la pronta adesione - da parte di tutti gli Stati - alla Convenzione di Vienna del 19 dicembre 1988, accelerandone altresì i tempi di ratifica;

c) fornire un maggior sostegno finanziario all'attività dell'UNFDAC per la realizzazione di programmi economici alternativi - con particolare riguardo all'agricoltura - nei paesi produttori di sostanze stupefacenti;

d) rafforzare il ruolo dell'ONU, migliorandone le capacità operative, per affidare ad esso la funzione di coordinamento dei vari interventi nella lotta alla droga;

e) favorire un organico e permanente scambio di informazioni fra le banche centrali, per raggiungere una maggiore trasparenza delle transazioni finanziarie internazionali e per consentire la rapida identificazione ed il sequestro delle grandi accumulazioni di ricchezze illegali, prima del loro ingresso negli ordinari circuiti nazionali o della loro trasformazione in beni mobili o immobili di investimento (secondo le indicazioni del predetto Comitato di Basilea).

La Commissione - una delegazione della quale fu invitata ad assistere alla parte conclusiva dei lavori della Conferenza di Vienna che portarono all'approvazione, l'11 dicembre 1988, della citata Convenzione sulla lotta alla droga - ha partecipato, su invito dell'UNFDAC, il 26 maggio 1989, sempre a Vienna, ad un incontro con rappresentanti della Commissione parlamentare per gli affari interni e sull'abuso di droghe del Parlamento del Regno Unito e della Commissione parlamentare per gli affari sociali della Repubblica federale di Germania.

A conclusione di esso è stato approvato un documento comune in cui, fra l'altro, si afferma:

«...Per mettere a punto un'efficace strategia di contrasto, le delegazioni hanno convenuto sulla necessità di impegnare, attraverso i competenti canali istituzionali, il Consiglio d'Europa, il Parlamento europeo e la Commissione esecutiva della CEE, allo scopo di realizzare una legislazione uniforme per tutti i Paesi europei sul tema della lotta al traffico degli stupefacenti e del riciclaggio dei proventi illeciti che da esso deriva, applicando e sviluppando i principi e gli indirizzi di cooperazione internazionale, affermati nella Convenzione delle Nazioni Unite sottoscritta a Vienna il 19 dicembre 1988. Accordi bilaterali potranno fungere da completamento e potenziamento di tale strategia. Coerentemente con questo intendimento, verrà organizzato per il prossimo futuro un incontro allargato ai parlamentari di altri Paesi della Comunità europea, tra cui Francia e Spagna, allo scopo di conferire maggiore incisività all'iniziativa comune.

Le delegazioni raccomandano che, per promuovere efficaci interventi di contrasto al riciclaggio, le legislazioni prevedano che gli istituti bancari e finanziari forniscano informazioni sulle attività bancarie e sulle altre forme di intermediazione finanziaria. Ciò renderebbe possibile una comune strategia di cooperazione internazionale, così come auspicato nella "Dichiarazione di principi" approvata nel dicembre 1988 dai rappresentanti delle banche centrali riuniti nel Comitato di Basilea.

I partecipanti hanno espresso il più vivo apprezzamento per le iniziative dell'UNFDAC, in particolare per la necessità di interventi immediati a favore di quei Paesi ove è fortemente sentita l'esigenza di aiuti per il sostegno allo sviluppo economico, per efficaci misure di controllo sulle attività illecite

connesse alla droga, per il potenziamento dei Corpi dello Stato, nonché ai fini della prevenzione e della riduzione della domanda di sostanze stupefacenti...».

Le delegazioni hanno inoltre riconosciuto il ruolo che i Parlamenti sono chiamati a svolgere per il perseguimento di tali obiettivi, sia promuovendo l'azione a livello nazionale sia impegnando i rispettivi Governi a prendere posizione nelle opportune sedi internazionali.

Le delegazioni hanno preso atto del ruolo determinante svolto dall'ONU, e in particolare dall'UNFDAC, nell'attuazione delle strategie internazionali per l'assistenza ai Paesi che non hanno risorse sufficienti a fronteggiare i problemi posti dal narcotraffico. In tal modo si può contribuire al superamento delle difficoltà e dei limiti insiti nei programmi bilaterali di assistenza.

Si è convenuto che, in considerazione della particolare gravità della situazione in alcuni Paesi e della constatata inadeguatezza degli interventi nazionali e internazionali finora realizzati, è indispensabile procedere con urgenza allo studio di nuove iniziative, dando priorità ai delicati settori delle investigazioni, dell'identificazione dei trafficanti di droga internazionali e della loro consegna alla giustizia.

Le tre delegazioni infine hanno «...concordato di considerare le risultanze del presente incontro come punto di partenza di una complessa azione, alla quale esse intendono collaborare per impegnare i rispettivi Parlamenti e Governi con l'obiettivo di un più elevato ed efficace coordinamento, a livello internazionale, della lotta contro la droga».

La Commissione sottolinea l'importanza decisiva di un impegno internazionale dell'Italia in queste direzioni. Essa intende proseguire l'attività iniziata, con particolare riferimento al Parlamento europeo e al Consiglio d'Europa, senza trascurare azioni di solidarietà e di sostegno verso i Paesi dell'America latina che si trovano oggi in una condizione particolarmente dura e difficile nella lotta contro i trafficanti di droga. Ogni iniziativa della Commissione al riguardo sarà concordata con i Presidenti delle Camere e con il Ministero degli affari esteri.

Si esprime altresì l'auspicio che il Consiglio d'Europa, la Commissione esecutiva della CEE ed il Parlamento europeo svolgano una sollecita ed efficace azione di coordinamento per pervenire ad intese multilaterali; esse dovranno consentire di armonizzare le norme interne dei vari Stati con priorità nei seguenti campi:

- a) cooperazione giudiziaria in materia penale;
- b) estradizione;
- c) cooperazione informativa continua e diretta tra le polizie di tutti gli Stati;
- d) lotta comune contro le organizzazioni criminali internazionali ed il terrorismo;
- e) strumenti repressivi da utilizzare nella comune lotta sia al traffico di stupefacenti, sia all'acquisto, detenzione e traffico di armi;
- f) introduzione del reato di riciclaggio nell'ambito delle legislazioni nazionali e creazione della figura giuridica del reato di riciclaggio internazionale, riferito alla grande criminalità organizzata;
- g) perquisizioni, sequestri e confisci di proventi illeciti;

h) adozione di norme, in vista della liberalizzazione dei movimenti di capitale nel mercato unico europeo, che garantiscano un efficace controllo delle operazioni valutarie;

i) identificazione della clientela delle banche in relazione ad operazioni di un certo rilievo;

l) creazione di un sistema di controlli sugli intermediari finanziari non bancari, che consenta, tra l'altro, accertamenti di natura giudiziaria;

m) creazione di uno spazio giuridico internazionale che preveda l'irrogazione di sanzioni internazionali contro gli Stati che violino gli obblighi di solidarietà assunti verso la comunità internazionale per la lotta alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti ed al riciclaggio di proventi illeciti.

PARTE TERZA

PROBLEMI APERTI

La Commissione richiama l'attenzione del Parlamento e del Governo su alcuni importanti problemi collegati ad una efficace lotta contro la mafia.

1) *Il funzionamento dell'Alto Commissariato.*

La Commissione espresse, a suo tempo, un parere sul ruolo e sui poteri dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso, con la relazione trasmessa alle Presidenze del Senato e della Camera in data 4 ottobre 1988. Nel fare, tra l'altro, rinvio a questo documento (cfr. *Doc. XXIII n. 1*) sembra utile riprodurne di seguito alcuni brani:

«Nelle precedenti legislature, la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia si è più volte occupata delle questioni relative alla istituzione di un Alto Commissariato per la lotta contro la mafia e ai suoi poteri.

Nella relazione della Commissione, inviata alle Presidenze delle Camere il 16 aprile 1985, si sottolineava come alcuni dei poteri attribuiti all'Alto Commissario traessero ragione dalle specifiche esigenze di lotta alla mafia mentre altri avevano una funzione supplente rispetto alla soltanto parziale attuazione della riforma di polizia e alla mancata instaurazione di prassi di collaborazione orizzontale tra gli uffici della pubblica amministrazione. Ma anche se tali coordinamenti fossero stati attuati, non sarebbe venuta meno, almeno per un certo periodo, l'esigenza di un ufficio di alto rango, nazionale, per la lotta alla mafia; infatti, per le sue dimensioni nazionali e internazionali, la lotta alla mafia necessita di uno specifico momento nazionale di coordinamento e di iniziative, fatte salve naturalmente le prerogative costituzionali e istituzionali di altri organi dello Stato e di organismi privati. Sempre in questo documento, si esprimeva un giudizio complessivo sui due anni e mezzo di attività dell'Alto Commissario, tenendo conto delle difficoltà, anche di tipo istituzionale, incontrate nell'impostazione del suo lavoro, e delle modifiche che nel corso del tempo erano state apportate alle sue competenze ed alla sua collocazione istituzionale. Non si sottovalutava l'oggettiva difficoltà di impiantare *ex novo* un lavoro che richiedeva non solo la più ampia collaborazione di tutti gli organi pubblici, ma anche, da parte di questi ultimi, la disponibilità ad una risposta pronta ed efficace e, da parte degli uffici dell'Alto Commissario, una capacità di analisi dei dati, di elaborazione, di proposte e di iniziative. Si ribadiva in sostanza l'opinione secondo la quale l'istituto dell'Alto Commissario andava mantenuto e rafforzato.

Il 5 ottobre 1987, la Commissione parlamentare decise di trasmettere alle presidenze delle Camere una relazione. Era venuta fuori la constatazione che, salvo qualche segno di novità nella primissima fase (pur caratterizzata

da una eccessiva concentrazione personale di poteri e di funzioni), l'Alto Commissariato era andato via via decadendo. Ognuno degli Alti Commissari, riferendo alla Commissione sulla sua attività, aveva sottolineato la necessità, non soddisfatta, di costituire strutture, di organizzare gli uffici, di ricercare gli spazi di intervento e di iniziativa, proprio per impegnarsi in un difficilissimo e complicato dialogo istituzionale con i vertici amministrativi delle forze di polizia, con le stesse prefetture e gli organi periferici dello Stato. Sulla base di tutto ciò, veniva posta, dalla Commissione, la questione inerente l'opportunità di prevedere l'istituzione di *un'alta autorità politica*, i cui compiti fossero coordinabili, nell'ambito del Governo, con tutte le amministrazioni dello Stato e con tutte le articolazioni della vita istituzionale...».

«...La Commissione ritiene doveroso sottolineare preliminarmente come non può bastare l'istituzione di un Alto Commissario con i poteri ad esso attribuiti a debellare il fenomeno mafioso e gli altri fenomeni similari.

La lotta in questo campo esige un impegno politico complessivo assolutamente nuovo nei confronti della questione meridionale (sul piano economico e sociale, su quello istituzionale, eccetera), ed esige anche un rinnovamento profondo nel modo di far politica e amministrazione nel Mezzogiorno e dello stesso modo d'essere dei partiti, rimuovendo, nella scelta degli amministratori e nella pratica di amministrazione, ogni rischio di contiguità con culture e organizzazioni mafiose. Senza di questo, si condannerebbe al fallimento qualsiasi azione, pur necessaria, e anche di carattere straordinario, nella lotta per la democrazia, il rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica, una effettiva e serena convivenza civile nel Mezzogiorno.

La Commissione ritiene peraltro necessaria, allo stato cui è giunta la situazione, l'adozione di un provvedimento come quello configurato nel disegno di legge per la lotta contro la mafia e le altre organizzazioni delinquenziali similari. Lo impongono la preoccupante recrudescenza dei fenomeni mafiosi e la situazione sconcertante e inquietante che si è venuta a determinare in Sicilia, Calabria, Campania.

L'Alto Commissariato deve considerarsi come uno degli strumenti a disposizione dei pubblici poteri nella lotta contro la mafia, di cui vanno sottolineati, sempre più, i caratteri e gli aspetti nazionali e internazionali...».

«...La Commissione ritiene che i poteri da conferire all'Alto Commissario debbano essere assai ampi ma anche realmente incidenti nella lotta contro la mafia. La principale funzione deve essere il coordinamento effettivo dell'azione e dell'iniziativa dei vari organi dello Stato impegnati nella lotta contro la mafia. La mancanza di tale coordinamento è stato l'ostacolo principale che ha fatto arenare l'azione dei precedenti Alti Commissari. Il potere di coordinamento è la base perchè l'Alto Commissario possa avere ed esercitare gli altri poteri di impulso, intervento, iniziativa.

La Commissione ritiene inoltre che è necessario salvaguardare in ogni caso i principi fondamentali di garanzia costituzionale e dei diritti di libertà individuali, evitando anche interferenze nelle prerogative e nei compiti di altri poteri dello Stato e del sistema delle autonomie locali...».

«...Si ritiene necessario ribadire, al di là della diretta dipendenza funzionale dell'Alto Commissario, la necessità di una responsabilità politica collegiale del Governo nel suo complesso, proprio per rendere effettivi quei poteri di coordinamento di cui l'Alto Commissario deve disporre.

In ogni caso l'attività dell'Alto Commissario non può e non deve significare l'allentamento dell'azione ordinaria del Governo in materia di lotta contro la mafia. Il conferimento di nuovi poteri all'Alto Commissario non può mettere in secondo piano l'esigenza di un rafforzamento e adeguamento delle varie strutture dello Stato. Bisogna, in altre parole, poter coordinare strutture ed organi rafforzati nei loro organici, nel livello qualitativo, nella professionalità specifica, nel grado di modernità della loro azione. È un impegno che deve riguardare tutti gli apparati amministrativi dello Stato e in particolare la Polizia, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza».

Il bilancio dell'esercizio dei poteri dell'Alto Commissario non può che essere preliminare e interlocutorio, sia per il breve arco di tempo trascorso dalla entrata in vigore della legge 17 novembre 1988, n. 486, sia per il ritardo, dovuto a ragioni burocratiche e di mera organizzazione, con cui gli uffici hanno cominciato a funzionare. Dal resoconto della sua attività, presentato dallo stesso Alto Commissario, emerge che l'attività di questo Ufficio è stata inizialmente indirizzata ad attivare strumenti conoscitivi ed operativi.

Sono state assunte informazioni e si sono espletati accertamenti connessi alla lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso. È stato creato un ufficio apposito per la raccolta dei dati necessari all'esercizio del potere di promuovere procedimenti di applicazione di misure di prevenzione e sono state inoltrate numerose proposte di misure di prevenzione nei confronti di pregiudicati residenti nei circondari di Palermo, Cosenza, Lecce, Brindisi, Caltanissetta, Catania, Vallo della Lucania.

Si sono predisposti schemi di rilevamento delle perizie tossicologiche e balistiche, inviati a tutti gli uffici giudiziari. È stata richiesta documentazione istruttoria relativa a tutti i ritrovamenti di sostanze stupefacenti per quantità superiore ai 300 grammi. Sono state elaborate elettronicamente 48 perizie balistiche e 339 perizie tossicologiche. È stato delineato uno schema d'intervento per il controllo degli appalti delle opere pubbliche.

Sono stati disposti e sono in corso accessi presso varie pubbliche amministrazioni, eseguiti da funzionari specializzati di ministeri diversi, in base ad uno schema generale che fissa un sistema di prassi operative.

Il settore dei rapporti con l'autorità giudiziaria memorizza e classifica gli atti giudiziari: sono state acquisite varie centinaia di unità documentali, variabili da poche pagine a diverse migliaia; è stato possibile ragguagliare i diversi uffici della magistratura sullo stato delle indagini relative ad altri procedimenti collegati e si è realizzato un sistema di raccolta dei dati che consente di effettuare analisi complesse di fenomeni criminali organizzati.

In ordine alla protezione dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari a rischio, si è proceduto alla relativa anagrafazione; ci sono stati interventi di varia natura nelle situazioni di urgenza (soccorso finanziario, trasferimento in altre sedi, ricerche di abitazioni e lavoro, avviamento all'estero); sono state fatte adottare dalle autorità territorialmente competenti adeguate misure di tutela fisica.

L'Alto Commissario ha avuto numerosi colloqui con persone detenute in varie carceri italiane e le trascrizioni delle conversazioni sono debitamente archiviate; gli spunti informativi, previo controllo di attendibilità, sono stati trasmessi alle autorità giudiziarie e alle forze di polizia competenti.

Per il problema del riciclaggio del denaro, l'Alto Commissariato ha disposto la raccolta di tutto il materiale informativo riguardante le modalità e

i sistemi utilizzati per il riciclaggio del denaro di provenienza illecita, ha avviato indagini particolari in materia, ha iniziato controlli di società finanziarie, commissionarie e fiduciarie.

Inoltre l'Alto Commissariato è intervenuto nella questione delle lungodegenze di detenuti verificatesi a Palermo; ha avviato la raccolta della documentazione sanitaria relativa alla concessione degli arresti domiciliari ospedalieri o per motivi di salute nella provincia di Napoli; ha iniziato indagini in campi e ambiti territoriali diversi (mercati generali, aziende ortofrutticole di Roma e del Centro-Nord; contributi all'agricoltura nel territorio di Gela; accertamenti sulle cooperative giovanili; andamento dei lavori delle principali dighe in corso di esecuzione ormai da molti anni in Sicilia; forestazione della regione Calabria); su richiesta di varie autorità ha dato informative su molteplici argomenti.

La Commissione, nel prendere atto di quanto sopra, formula le seguenti considerazioni e proposte.

La funzione preminente dell'Alto Commissariato è quella del coordinamento e non di svolgere attività operative dirette. Esso deve operare con il sostegno di numerosi altri poteri pubblici, in ambito definito, in maniera tale da evitare interferenze e intralci nelle attività di altri poteri dello Stato (e conseguenti demotivazioni o deresponsabilizzazioni): questi altri poteri vanno piuttosto rafforzati, utilizzati al meglio, collegati tra loro.

Deve mobilitare le risorse esistenti per attivare nella maniera migliore i mezzi di contrasto che sono a disposizione dello Stato, coordinandoli, senza sostituirsi ad essi e senza confusione di ruoli.

Va coordinata soprattutto l'attività mirante ad assicurare il controllo statale del territorio nei luoghi in cui esso è conteso dalla mafia.

Deve essere posto in condizione di svolgere la sua attività e deve svolgerla con la necessaria riservatezza.

Deve porre mirata attenzione alla natura ed alla evoluzione dei fenomeni di criminalità organizzata, come a dati di conoscenza necessari alla predisposizione delle misure investigative e di prevenzione volte a contrastare la delinquenza organizzata.

Per le intercettazioni telefoniche preventive, consentite all'Alto Commissario dalla legge istitutiva, si pone anche un problema di coordinamento con il nuovo codice di procedura penale, il quale non contiene la previsione normativa di cui all'articolo 226-*sexies* del codice abrogato. Va tuttavia segnalato che l'articolo 226 delle norme di coordinamento del nuovo codice di rito fa salve le attribuzioni proprie dell'Alto Commissario in materia di intercettazioni telefoniche, di cui all'articolo 1, settimo comma, della legge 12 ottobre 1982, n. 726 che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. A seguito delle modificazioni legislative intervenute, il potere di intercettazione telefonica preventiva - oramai non più riconosciuto all'autorità giudiziaria ed alle forze di polizia neanche per indagini su delitti di particolare gravità - resta affidato soltanto all'Alto Commissario, il quale, peraltro, non ha la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Riguardo alla banca dati, si ritiene opportuno rilevare che anche la sezione apposita per la classificazione, analisi, elaborazione di notizie, informazioni e dati specificamente attinenti ai fenomeni di tipo mafioso, di cui all'articolo 1-*quater*, primo comma della legge 15 novembre 1988, n. 486,

rientra nell'ambito della disciplina normativa della legge 1° aprile 1981, n. 121 e del Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1982, n. 378.

L'articolo 1, settimo comma, della ridetta legge 15 novembre 1988, n. 486, prevede che l'Alto Commissario possa ritardare la comunicazione ai competenti organi di polizia giudiziaria di informazioni ed elementi su fatti configurabili come reati. È necessario precisare l'ambito di tale facoltà: infatti le finalità perseguibili dall'Alto Commissario possono concorrere con quelle della magistratura e dunque possono essere profondamente diverse per quanto concerne le esigenze di segretezza. Occorrerebbe quanto meno delimitare tempi e modi del consentito ritardo della comunicazione di notizie al magistrato o alla polizia.

È necessario un corretto rapporto tra Alto Commissariato e autorità giudiziaria, che non violi l'autonomia e l'indipendenza di questa. L'Alto Commissario è un prefetto della Repubblica, quindi un organo del potere esecutivo.

In punto di fatto, considerando il bilancio dell'attività di questi primi mesi di funzionamento dell'ufficio dell'Alto Commissariato, si constata che non si è riusciti ad effettuare un reale coordinamento fra polizia, carabinieri e Guardia di finanza, per i quali non si pone la questione dei connotati costituzionali della indipendenza e autonomia, attribuiti invece all'autorità giudiziaria. Ciò è evidenziato anche nella documentazione prodotta alla Commissione dall'Alto Commissario. Tale problema potrebbe accentuarsi con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Nel nuovo processo il pubblico ministero ha anche il compito di dirigere la polizia giudiziaria, in un ruolo di parte. L'Alto Commissario coordina altresì la polizia giudiziaria, senza essere ufficiale di polizia giudiziaria. Il coordinamento può trasformarsi allora in coordinamento di pubblici ministeri. Buon senso e rispetto degli equilibri costituzionali tra le varie funzioni dello Stato suggeriscono soluzioni normative e operative collegate.

Occorre riflettere criticamente sul disposto dell'articolo 371 del nuovo codice di procedura penale - che lascia all'iniziativa dei diversi uffici del pubblico ministero la facoltà di coordinare fra loro le indagini - allo scopo di facilitare e disciplinare il collegamento tra essi. In questo quadro, l'ufficio dell'Alto Commissariato è chiamato a rispettare l'autonomia di direzione di polizia giudiziaria che è propria del pubblico ministero titolare della inchiesta penale.

Lo stesso Alto Commissario, più che indagini e inchieste dirette, dovrebbe soprattutto esercitare poteri di coordinamento tra gli organi amministrativi e di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro la delinquenza mafiosa. Il coordinamento completo e tempestivo costituisce il punto centrale intorno al quale dovrebbe ruotare la attività dell'Alto Commissario.

C'è infine, a parere della Commissione, l'opportunità di ridiscutere la questione se l'Alto Commissariato debba restare nell'ambito del Ministero dell'interno o debba far capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La più volte citata legge 15 novembre 1988, n. 486, passata al vaglio dell'esperienza, ha fatto registrare non poche difficoltà, in particolare sul piano dei rapporti fra i diversi poteri dello Stato. Nella seduta della Commissione del 9 maggio 1989 sono emersi rilievi e critiche da parte di numerosi componenti la Commissione sul tema dei poteri dell'Alto

Commissario. A oltre un anno dall'entrata in vigore della legge, le circostanze consigliano pertanto un attento riesame della materia.

2) *Il nuovo processo penale. Superprocura e procure regionali. Pool antimafia. Struttura degli uffici giudiziari.*

Il nuovo rito prevede un pubblico ministero assai diverso da quello del processo inquisitorio, presente soprattutto nell'attività investigativa, mobile e multiforme nelle varie fasi preprocessuali, della udienza preliminare e del dibattimento. Da qui la necessità di una polizia giudiziaria particolarmente efficiente: organizzata in sezioni istituite presso ciascuna procura della Repubblica ed in servizi altrove collocati dal dipartimento di pubblica sicurezza e dagli altri organi ai quali viene per legge deputato l'onere delle indagini; dipendente dall'autorità giudiziaria, ma anche autonoma ricercatrice delle fonti di prova e titolare di importanti atti urgenti di indagine, quali ad esempio la identificazione di persone comunque coinvolte in particolari vicende e l'esecuzione di perquisizioni e sequestri ritenuti indifferibili.

In ordine al funzionamento di questa articolata attività investigativa, soprattutto con riferimento alla necessità di fronteggiare la grande criminalità, sono state sollevate molte perplessità. Vi è l'esigenza che almeno il doppio dei magistrati attualmente in ruolo sia addetto agli uffici di pubblico ministero. Per rispondere adeguatamente ai compiti della nuova procedura, non sussistendo più la figura del giudice istruttore, che comunque gestiva parte cospicua del procedimento, il pubblico ministero si troverà ad assumere ruoli di costruzione probatoria che richiederanno tempi lunghi ed elevata professionalità.

Fondamentale è la struttura che verrà a crearsi nelle sezioni e nei servizi di polizia giudiziaria per le indagini di competenza. Al riguardo numerosi sono gli interrogativi che si pongono in relazione:

a) alle modalità con cui verranno formate le singole sezioni di polizia giudiziaria;

b) alla esigenza di costituire - in ciascuna procura della Repubblica - utilizzando dette sezioni, un supporto effettivo per lo svolgimento delle indagini, dotato cioè di autonomia investigativa e di ricerca delle prove da raccordare convenientemente ed operativamente con gli altri servizi di polizia giudiziaria;

c) alla formazione professionale del personale di polizia ed alla destinazione di strutture adeguate alle esigenze investigative necessarie a fronteggiare la grande criminalità;

d) al coordinamento che dovrà esserci fra i poteri dello Stato, in relazione alle varie competenze giurisdizionali ed amministrative;

e) alla necessità di una predisposizione informatica tale da recuperare tutte le notizie utili, anche quelle concernenti procedimenti penali già chiusi, ma che possono interessare inchieste in corso.

Come è noto, il nuovo rito ha un orientamento limitativo dei maxi-dibattimenti, ma aperto alle maxi-indagini per vicende fra loro collegate, da gestire unitariamente dietro impulso di uffici del pubblico ministero che dovrebbero coordinarsi fra loro «per la speditezza, l'economia delle indagini», provvedendo «allo scambio di atti e di informazioni, nonché

alla comunicazione delle direttive rispettivamente impartite alla polizia giudiziaria» (articolo 371 del codice di procedura penale).

Si tratta di uno strumento di rilevante importanza per le indagini sulla grande criminalità. L'esperienza di questi anni insegna che il coordinamento è sempre fruttuoso, che le organizzazioni del crimine tendono ad estendersi oltre le varie aree regionali e persino nazionali e che, dunque, occorre superare interpretazioni limitate della incidenza giurisdizionale, per aprirsi ad un confronto continuo con altri magistrati operanti su tematiche contigue, a contributi che possono far luce su responsabilità e dinamiche criminali diversamente incomprensibili.

Il nuovo processo rifiuta soluzioni che comunque possano risultare riduttive dell'autonomia dei singoli pubblici ministeri nelle attività investigative di competenza.

Tuttavia il problema resta e, per dare efficacia a tale innovazione normativa, occorre bilanciare la salvaguardia dell'indipendenza del pubblico ministero precedente con l'esigenza che questi sia posto in grado di avere cognizioni ed interessi tali da essere indotto a contattare uffici accusatori di diversa competenza territoriale, cointeressati comunque per la particolare estensione della vicenda criminale da esaminare.

L'Alto Commissariato ha proposto la istituzione di una cosiddetta «superprocura» con competenza nazionale e con un accentramento che consenta un corretto orientamento investigativo ed un buon governo dell'organo di accusa, all'altezza delle dimensioni nazionali dell'attuale delinquenza organizzata: in tal maniera le questioni del coordinamento sarebbero risolte in radice, con un unico ufficio del pubblico ministero.

A tale riguardo sono state espresse opinioni non favorevoli: per la necessità di una organizzazione che si presenta assai macchinosa e difficile; per i consistenti rischi che si venga a formare un centro di potere in cui la circolazione delle idee sarebbe limitata, mentre sorgerebbe la possibilità di condizionamenti ed influenze esterne; perchè infine una simile struttura smarrirebbe del tutto i collegamenti con il territorio di competenza, i quali sono invece indispensabili per un'equa amministrazione della giustizia.

Altri, per le medesime ipotesi di grande criminalità, hanno proposto la formazione di procure regionali per ciascuna area geografica di competenza. La trasformazione procedurale sarebbe profonda, in ragione dell'accentramento delle indagini, ad esempio, in 19 nuclei di pubblica accusa. Mediante pochi e ben individuati referenti giudiziari verrebbero agevolati quei criteri di informalità e di scioltezza cui fa riferimento il nuovo rito e si potrebbe facilitare il coordinamento tra gli uffici interessati.

Va d'altronde segnalata la proposta di istituire un organismo nazionale, unico, centrale, collegato alla Procura generale della Cassazione, con funzioni di solo coordinamento e stimolo dei pubblici ministeri locali. A tale organismo i pubblici ministeri dovrebbero inviare le notizie necessarie alle indagini relative alla criminalità organizzata. Non verrebbe a configurarsi alcuna sostituzione nelle singole competenze, bensì un sostegno ed un potenziamento delle medesime, tramite l'uso di articolazioni investigative specializzate, centrali, alle dipendenze di questa struttura a competenza nazionale. La riforma resterebbe nell'alveo costituzionale del rispetto delle attribuzioni proprie del pubblico ministero e del giudice naturale, tutelerebbe l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, resterebbe una soluzione di coordinamento interno, non lesiva delle prerogative dei pubblici ministeri

locali. Per la individuazione dei reati di competenza delle procure regionali, ovvero che prevedono l'intervento dell'organismo di coordinamento sopra indicato, si propone di far riferimento alla ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 407 del nuovo codice di procedura penale.

Non si tratta di proposte di soluzioni definite, ma di una rassegna di opinioni che la Commissione recepisce e segnala al Parlamento. In ogni caso, si ritiene necessario indicare l'opportunità che, presso ciascun ufficio del pubblico ministero, si costituiscano gruppi di giudici incaricati della gestione di processi penali della medesima natura.

Su questo punto la richiesta è stata costante e generalizzata - ed è stata ribadita anche da esponenti delle forze dell'ordine - per la necessità, da esse avvertita, che vi sia un forte referente giudiziario.

La costituzione dei *pool* e la divisione del lavoro fra i giudici, pur essendo già possibili nell'attuale gestione di un ufficio, sono problemi da affrontare in sede legislativa. Di simili soluzioni andrà di certo riconosciuta l'opportunità nell'ambito degli uffici istruttori ed investigativi, che operano in realtà giudiziarie bisognose di indagini coordinate ed intersettoriali, con riferimento ai vari campi di azione della criminalità organizzata.

Importante è anche creare un coordinamento nell'ambito dello stesso ufficio giudiziario in cui si opera. Indicativo ed interessante è l'esempio di Torino ove, a fronte di una criminalità in continua espansione, in particolare sul piano finanziario (in quella provincia è stata registrata la presenza di ben 2.188 società di intermediazione finanziaria, all'interno delle quali sono stati individuati numerosi pregiudicati), si è andata costituendo una linea di intesa fra nuclei di giudici impegnati nella lotta alla delinquenza organizzata, altri giudici competenti per i reati finanziari, altri ancora che si occupano del cosiddetto diritto penale commerciale, nonché con le sezioni del settore civile che trattano procedimenti fallimentari. Ciò ha determinato un coordinamento che impedisce la dispersione di notizie e configura una incisiva iniziativa della giurisdizione che, diversamente, subirebbe parcellizzazioni ed inefficienze. È importante, peraltro, che si assicurino rotazioni nella composizione dei gruppi dei magistrati, al fine di evitare l'eccessiva concentrazione di poteri nelle stesse persone.

La piena applicazione del nuovo rito processuale dipenderà anche dalle strutture con le quali ci si troverà ad operare. Su questo punto la Commissione ha constatato l'esistenza di un vero e proprio allarme, che deriva da carenze organizzative - sia qualitative sia quantitative - della polizia e del personale amministrativo. Mancano altresì le necessarie strutture edilizie ed informatiche, che erano già insufficienti per la gestione di un pur collaudato processo inquisitorio.

È stato fatto notare quanto la incisività della giurisdizione - in particolare per la grande criminalità - dipenda da una verifica immediata ed estesa a tutto il territorio nazionale degli elementi probatori. È pertanto necessaria una polizia giudiziaria in grado di acquisire prontamente le varie fonti di prova le quali, successivamente, dovranno essere valutate dagli organismi della indagine e del dibattimento; occorrono anche adeguate strutture edilizie ove sistemare le sezioni di tale polizia ed i nuovi uffici della procura della Repubblica presso le preture (opportuno sembra l'intervento delle prefetture per il recupero di locali in disuso); debbono essere utilizzate apparecchiature informatiche che forniscano notizie concernenti le indagini in corso, in modo da consentire il coordinamento a cui si è fatto riferimento.

Sono esigenze indifferibili, avvertite in tutte le aree giudiziarie. Non va infatti considerata soltanto la situazione di zone come quella di Napoli, in paziente attesa del nuovo palazzo di giustizia da circa dieci anni, dove vi è una distribuzione degli affari giudiziari in ben diciannove locali siti in luoghi lontani fra loro; ma vi è anche la realtà di Torino dove tali locali sono diciassette, gli uffici della procura della Repubblica sono ospitati in uno stabile destinato a abitazioni civili ed i magistrati del pubblico ministero sono costretti a girare per la città tra le varie sedi giudiziarie.

Il personale amministrativo avrà un ruolo determinante per la funzionalità del nuovo processo. Occorre dunque che venga rapidamente definita la distribuzione di cancellieri, segretari e coadiutori giudiziari all'interno delle varie articolazioni di vecchia e nuova istituzione; è necessario altresì che per queste categorie di personale siano incrementati i corsi di formazione professionale, anche in vista della costituzione di nuclei specializzati per la gestione dell'informatica. È infine necessario procedere all'assunzione di personale sufficiente da adibire a compiti di trascrizione con stenotipia.

Molti magistrati hanno riferito dell'interesse e della positiva accoglienza di questa radicale innovazione procedurale, ma hanno aggiunto che consistente è il pericolo dell'impraticabilità della riforma, qualora non si ponga mano rapidamente ad interventi assolutamente indispensabili.

Va tuttavia rilevato come il successo della riforma stessa sia anche legato alla possibilità di definire i procedimenti penali pendenti, nonché al numero di processi che verranno destinati al dibattimento. Il nuovo codice, per essere applicato convenientemente, avrebbe avuto bisogno di una pendenza iniziale vicina allo zero; sarebbe inoltre necessaria una celebrazione dibattimentale non superiore al dieci per cento dei procedimenti in carico. Ciò significa rigorosa ed efficiente applicazione della normativa transitoria, largo uso dei procedimenti speciali (giudizio abbreviato, applicazione della pena su richiesta delle parti, giudizio direttissimo, giudizio immediato, procedimento per decreto); maggior numero di archiviazioni e proscioglimenti in situazioni di incertezza e di carenza probatoria, con conseguente limitazione dei dibattimenti.

Si ritiene comunque di condividere le preoccupazioni e i timori di quanti sostengono che il funzionamento del nuovo codice di procedura penale - in assenza o carenza grave degli indispensabili strumenti di supporto - si potrà risolvere in modo non positivo, soprattutto per quel che riguarda i processi contro la criminalità organizzata. La Commissione - che intende costituire un apposito gruppo di lavoro con il compito di approfondire la materia - è impegnata a seguire attentamente l'evoluzione applicativa del nuovo codice, allo scopo di suggerire gli interventi e le proposte che sembreranno adeguati.

PARTE QUARTA

ALLEGATI

1) MAFIA ED ALTRE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SIMILARI: EVOLUZIONE DEL FENOMENO.
SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE

L'esame della più recente dinamica dei fenomeni di tipo mafioso è stato condotto da un gruppo di lavoro della Commissione, coordinato dal deputato Azzaro. Si è tenuto conto del patrimonio di conoscenza e di riflessione accumulato dalle precedenti Commissioni antimafia, le cui analisi, valutazioni e conclusioni hanno ancora, in larga misura, il pregio dell'attualità.

A) *La mafia.*

Le attività d'inchiesta fra gli inizi degli anni cinquanta e gli inizi degli anni ottanta avevano già sottolineato una trasformazione della mafia siciliana, con il progressivo spostamento dal settore dell'agricoltura ai settori industriale e commerciale, soprattutto nel campo dell'edilizia e dei lavori pubblici. I rapporti della mafia con le pubbliche istituzioni avevano consentito un'influenza inquinante sullo sviluppo edilizio delle città ed il conseguimento di illeciti favori e dei relativi ingenti profitti; ciò non ha impedito il mantenimento delle funzioni di mediazione parassitaria con i tradizionali sistemi delle estorsioni, delle protezioni imposte, delle guardiane, del controllo sulle acque per irrigazione, sull'agricoltura e sui mercati all'ingrosso.

Contestualmente, già negli anni sessanta, si era verificato per la mafia un altro cambiamento con il massiccio inserimento nel settore del contrabbando di sigarette e con l'estensione del controllo anche nei confronti di altre organizzazioni criminali quali la camorra e la 'ndrangheta. Con il contrabbando di sigarette la mafia ha iniziato un'evoluzione verso una forma imprenditoriale, a livello anche internazionale, che costituisce una delle sue attuali caratteristiche. Tale modello, negli ultimi decenni, ha portato la mafia ad acquisire crescenti capacità di condizionamento - in virtù della sempre maggiore potenza finanziaria - di importanti settori della vita economica, sociale e politica.

Agli inizi degli anni settanta gli ingenti capitali provenienti dalle attività illegali, le estese relazioni internazionali acquisite col traffico di tabacchi esteri ed i rapporti parentali con gruppi di siciliani, napoletani e calabresi residenti nel Canada, nel Nord e nel Sud America consentirono il massiccio intervento della mafia siciliana nel traffico di stupefacenti e crearono le condizioni per quel salto di qualità che la porterà a conseguire, negli anni ottanta, una posizione di preminenza in tale campo. Nel giro di pochi anni, le «famiglie» mafiose hanno potuto disporre di quantità enormi di danaro, che hanno comportato, fra l'altro, la necessità del reinvestimento di tali profitti in

attività lecite. La Commissione antimafia, nella nona legislatura, indicava nella mafia un potere eversivo della democrazia. Ma la situazione si è aggravata, come è confermato dalle allarmate analisi del Ministro dell'interno, dell'Alto Commissario e dal Capo della polizia.

Un'attenta disamina della situazione induce alla conclusione che è in corso un attacco alle istituzioni democratiche assai diverso rispetto al passato. Non ci si trova di fronte soltanto ad una reazione aggressiva; ma anche al tentativo di controllare territori sempre più vasti, di impossessarsi di risorse pubbliche e private, di condizionare il funzionamento delle istituzioni locali e degli uffici pubblici in molte aree del Mezzogiorno.

Si è sempre pensato che si espandessero le cosche, le famiglie, i gruppi delinquenziali. Ciò sta certamente avvenendo. Ma si sta verificando anche un'espansione del modello di azione mafiosa. Disporre di squadre armate, ricorrere al metodo dell'intimidazione, accumulare capitali illegali, investirli nel traffico di stupefacenti, moltiplicare le risorse economiche, investire parte in attività apparentemente legali e parte nella droga. Da un lato, dunque, una facciata di rispettabilità che consente l'intreccio di relazioni in tutti gli ambienti, compreso quello politico. Dall'altro, una fitta rete di rapporti con il mondo del crimine, in tutte le città italiane; in conseguenza di ciò si assiste ad una riconversione al modello mafioso delle organizzazioni locali che, altrimenti, rischiano di essere espulse dai mercati illegali più appetibili.

In Sicilia coesistono oggi un'organizzazione criminale, denominata «cosa nostra», che comunemente in passato è stata identificata con la mafia e gruppi delinquenziali con strutture molto più elementari e limitate che, pur essendo anch'esse associazioni di tipo mafioso, hanno conteso in certi momenti a «cosa nostra» il controllo di talune parti del territorio e delle attività illecite.

Per quanto concerne l'ordinamento interno di «cosa nostra» - come risulta da approfondite indagini giudiziarie degli ultimi anni - la cellula primaria è costituita dalla «famiglia» che è una struttura strettamente ancorata al territorio su cui esercita il controllo (normalmente presente in un paese o, nelle grandi città, in zone dalle quali prende il nome). La «famiglia», composta da «uomini d'onore» detti «soldati», è governata da un capo chiamato «rappresentante», che esercita la sua sovranità avvalendosi anche dell'opera di «consiglieri» o «sottocapi». Le «famiglie» trovano il loro momento di coordinamento in un organismo denominato «commissione» in cui sono presenti i rappresentanti di tre (o più) «famiglie» territorialmente contigue. La «commissione» ha una sfera di competenza territoriale che corrisponde alla provincia ed ha il compito di assicurare il rispetto delle regole di «cosa nostra», nonché di comporre le vertenze tra gli associati. Un ulteriore organismo di coordinamento, per le decisioni che esulano dall'ambito provinciale, è costituito dalla «regione», di cui fanno parte i capi delle «commissioni» delle varie province siciliane.

La struttura di «cosa nostra» è dunque gerarchico-piramidale, sostanzialmente unitaria. L'autonomia operativa e decisionale degli organismi di base (le «famiglie») - nell'ambito del territorio e nei confronti dei loro adepti - è limitata, per le questioni che trascendono gli interessi locali, da organismi sovraordinati con compiti di controllo e di coordinamento. Tale assetto prevede che i membri delle varie «famiglie» si conoscano tra loro solo se strettamente necessario: notevole è infatti il livello di clandestinità e segretezza non solo verso l'esterno, ma anche all'interno.

Questa struttura associativa ha subito di recente mutamenti significativi a causa del traffico di stupefacenti e della «guerra di mafia». Tali mutamenti hanno portato a differenze di valutazione da parte di diversi organi dell'autorità giudiziaria circa l'unitarietà o meno di «cosa nostra».

Con il massiccio ingresso nel traffico di stupefacenti si era creata una confusione nei rapporti tra le varie «famiglie» e tra gli «uomini d'onore», che si aggregavano tra loro nel trattare singole partite di droga o nel gestire i laboratori di produzione di eroina, indipendentemente dalla originaria «famiglia» di appartenenza. Inoltre, per talune specifiche attività illecite connesse al traffico di stupefacenti, era stato necessario il ricorso a persone dotate di particolari competenze, non inserite però organicamente in «cosa nostra». Tutto ciò aveva fatto venir meno, progressivamente, la rigida «compartimentazione» gerarchica e la divisione in «famiglie», mettendo altresì in crisi quella segretezza che aveva reso l'organizzazione impermeabile alle più approfondite indagini.

La necessità di un'opera regolatrice e di controllo dei comportamenti dei singoli adepti, specialmente da parte della «commissione» di Palermo, epicentro del traffico di stupefacenti; la partecipazione a tale traffico degli stessi componenti la «commissione», autonomamente consociati tra loro; la raggiunta comunanza di rilevantissimi interessi economici: tutto questo ha finito col determinare una decomposizione delle vecchie strutture, messe in crisi dal facile profitto, e ha generato intese ed alleanze negli affari ben più salde di quelle derivanti dall'appartenenza all'una o all'altra delle «famiglie». La «commissione» di Palermo, al di là della originaria funzione di coordinamento, veniva quindi ad assumere funzioni di direzione e di impulso nella gestione degli affari e nella scelta della strategia generale.

Tra il 1981 e il 1983 si registrava l'infinita teoria di uccisioni, impropriamente definita «guerra di mafia». Non si è trattato infatti di uno scontro aperto tra più «famiglie» o tra una di queste e le altre, come per la precedente «guerra di mafia» (1960-1963), ma di una sistematica opera di epurazione che ha attraversato l'organizzazione, dietro la quale si intravede la strategia di un gruppo di «famiglie» alleate tra loro all'unico scopo di acquisire e consolidare la loro egemonia, dopo avere ucciso gli avversari dichiarati. Vi era anche l'interesse di eliminare i responsabili più moderati, inaffidabili ed oramai anacronistici per un'organizzazione divenuta ricca e potente. Dal 1979 in poi si sono susseguiti a Palermo con impressionante regolarità gli assassini dei vertici investigativi (Giuliano, Basile, D'Aleo, Zucchetto, Montana, Cassarà); amministrativo-politici (Reina, Mattarella, La Torre, Dalla Chiesa); giudiziari (Terranova, Costa, Chinnici, Ciaccio Montalto, Saetta), per finire con gli attentati al giudice Palermo ed al giudice Falcone.

La reazione degli apparati pubblici e delle istituzioni ha portato, negli ultimi tempi, ad innegabili successi sul fronte della repressione giudiziaria del fenomeno mafioso. La fase di obiettiva difficoltà dell'organizzazione criminale, in conseguenza delle indagini che hanno consentito l'incriminazione di oltre 700 associati e la celebrazione a Palermo di tre maxi-processi, non è stata convenientemente sfruttata. L'arresto di numerosi capi storici di «cosa nostra», lo sconvolgimento dei tradizionali equilibri dell'organizzazione, i frequenti successi nella cattura di pericolosi latitanti, l'insperata collaborazione offerta da taluni imputati avevano creato le premesse per ulteriori successi dell'azione investigativa, per ulteriori dissociazioni.

Purtroppo tali aspettative sono state ampiamente deluse per una serie di motivi: la eccessiva enfattizzazione dei successi, che ha fatto accreditare la tesi di un definitivo annientamento dell'organizzazione; l'effettivo rallentamento delle indagini, dopo l'uccisione dei più prestigiosi rappresentanti degli organismi investigativi della squadra mobile di Palermo, sia per la difficoltà a sostituirli con elementi dotati della medesima conoscenza del fenomeno mafioso sia per un inevitabile calo di tensione; le polemiche sui giudici-protagonisti, sugli ostacoli incontrati nella difesa degli imputati coinvolti nei maxi-processi, sui *nooi* antimafia.

«Cosa nostra» ha così avuto la possibilità di colmare i vuoti e riorganizzarsi. È iniziata subito, dopo la conclusione del primo maxi-processo, una sequela di uccisioni di imputati scarcerati e di congiunti di imputati collaboratori, finalizzata al rafforzamento del gruppo egemone, anche mediante l'eliminazione fisica di componenti di una «famiglia» (quella di Ciaculli) prima alleata. Sono stati uccisi altresì magistrati, imprenditori, altre persone che si opponevano al ritorno del potere mafioso.

Si è verificata quindi, all'interno di «cosa nostra», una maggiore coesione: l'organizzazione si è chiusa a riccio; ha riacquisito la struttura a «compartimentazione» precedentemente illustrata; ha ridotto all'essenziale le attività di collaborazione di soggetti non organicamente inseriti nelle sue strutture; ha colmato i vuoti con nuovi adepti più accuratamente selezionati; ha ridimensionato il traffico di eroina, acquistando dai Paesi produttori non più morfina base, ma direttamente eroina pura, tendendo ad escludere la Sicilia dai canali del traffico; ha ricostituito le vecchie alleanze con i marsigliesi.

Si è inoltre diffuso il sistema dei «reggenti» inizialmente sorto per sostituire temporaneamente i capi uccisi di varie «famiglie». Ciò ha contribuito a rendere possibile una strategia unitaria dell'organizzazione da parte della «famiglia» di Corleone, la quale, di volta in volta, sceglieva come reggenti associati di provata fedeltà.

Secondo le più recenti acquisizioni investigative, la «famiglia» di Corleone ha stravolto le vecchie regole ancorate all'antica tradizione mafiosa, ponendo in essere tradimenti, alleanze segrete, vendette non solo nei confronti di altri «uomini d'onore», ma anche di loro amici e familiari, attacchi contro rappresentanti delle istituzioni (magari al solo scopo di mostrare la propria potenza ed inaugurando il nuovo corso del terrorismo mafioso): tutto ciò al fine di perseguire la conquista dell'egemonia assoluta all'interno di «cosa nostra» nell'ambito della provincia di Palermo.

Gli omicidi che si sono susseguiti, con impressionante cadenza (a partire dal 29 settembre 1987, con l'uccisione di Mario Prestifilippo), nel territorio di Bagheria-Casteldaccia-Altavilla, costituiscono l'inequivocabile segnale di una rottura dei sempre precari equilibri mafiosi.

La scomparsa di Giuseppe Greco, detto «Scarpazzedda», (fedelissimo alleato dei corleonesi, che garantiva il controllo della zona Est di Palermo), l'uccisione di Mario Prestifilippo, nonché quella di Vincenzo Puccio, nel carcere dell'Ucciardone, e del fratello (tutti condannati, con la sentenza di primo grado del maxi-processo di Palermo, come appartenenti alla «famiglia» di Ciaculli, capeggiata da Michele Greco) sono avvenimenti che, con ogni probabilità, si possono interpretare come la reazione del gruppo egemone ad un tentativo di taluno dei componenti della «famiglia» di Ciaculli di ostacolare lo strapotere dei corleonesi.

In tale contesto operano, secondo le più recenti indagini, suscettibili di ulteriori sviluppi, altri due gruppi di fuoco, costituiti, senza alcun collegamento operativo tra loro, da alcune frange di «perdenti». Costoro avrebbero posto in essere una serie di mirate vendette contro personaggi mafiosi, attuali fiduciari dei corleonesi, inserendosi nello scontro in corso tra questi ultimi e la «famiglia» di Ciaculli.

È difficile dipanare l'intricata matassa e collocare al giusto posto ciascuno degli omicidi commessi, anche perchè l'attuale fase si caratterizza come una situazione di perenne guerriglia tra ben quattro gruppi di fuoco. Si tratta dunque, nonostante i contrasti interni, di un'organizzazione mafiosa sempre viva, presente nel territorio, che riesce a colpire ovunque, anche dentro le carceri dello Stato. In proposito va evidenziato che l'omicidio non costituisce, come in passato, una eccezione, ma la soluzione fisiologica dei conflitti, come effetto più generale della riduzione della capacità di mediazione di tutte le organizzazioni di tipo mafioso.

B) *La 'ndrangheta.*

La Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia della nona legislatura individuava gli obiettivi criminali della 'ndrangheta calabrese nella gestione dei sequestri di persona, nella partecipazione al traffico internazionale della droga, nel condizionamento di amministrazioni locali per acquisire quote consistenti di appalti e subappalti pubblici, nel controllo di larghi settori dell'economia con ricorso all'intimidazione, all'attentato, all'incendio doloso e anche all'omicidio. Si segnalava altresì la diffusione capillare del fenomeno estorsivo, l'estensione dei collegamenti operativi della 'ndrangheta in altre zone d'Italia ed all'estero (Lazio, Liguria, Piemonte, Lombardia, Canada, Stati Uniti d'America, Australia), un'accumulazione ingentissima di capitali, una inversione di tendenza nel rapporto con la politica (non più delega, ma rappresentanza diretta, con sospetti esponenti della 'ndrangheta inseriti in vari consessi elettivi), l'elevato numero di omicidi in rapporto agli abitanti (già allora la provincia di Reggio Calabria aveva il tasso più alto di omicidi rispetto a qualunque altra provincia italiana). Negli ultimi anni questo quadro, già pesante, è diventato drammatico. Gli omicidi sono stati circa 400 nell'ultimo triennio e, per la stragrande maggioranza di essi, non sono stati individuati e puniti i responsabili. Particolarmente colpita, e sostanzialmente occupata dalla delinquenza organizzata, è la città di Reggio Calabria e la sua provincia.

L'evoluzione della criminalità è caratterizzata dalla presenza contemporanea di fenomeni nuovi (la capacità progettuale a lungo termine, i modelli di accumulazione capitalistica) e di identità arcaiche (violenza). La presenza delinquenziale alligna e si alimenta a tutti i livelli del tessuto sociale. Si individuano, in particolare:

- l'insediamento delinquenziale della piana di Gioia Tauro e dei comuni del circondario, che ha fornito un grosso impulso all'incremento di attività illecite;

- la criminalità che opera in prossimità dello Stretto di Messina e nella immediata fascia aspromontana si è estesa ed arricchita sfruttando le occasioni offerte dai finanziamenti pubblici, ha beneficiato del *boom* edilizio,

si è inserita nella esecuzione di grandi opere pubbliche (come il raddoppio delle linee ferroviarie Reggio-Villa San Giovanni, Reggio-Melito Porto Salvo, il rifacimento del lungomare di Reggio Calabria): opera con continuità nei settori dell'edilizia abitativa, dei subappalti, del commercio della droga;

- la criminalità del versante ionico della provincia di Reggio, impegnata soprattutto nei sequestri di persona e nel commercio della droga, in un contesto territoriale particolarmente degradato sul piano economico e sociale.

Il commercio della droga assicura guadagni enormi e la 'ndrangheta è in prima linea nel traffico di grossi quantitativi di eroina, cocaina, *hashish*, operando nell'intero bacino del Mediterraneo ed in diretto collegamento con fornitori libanesi. La Calabria non è una regione di elevato consumo di droga, ma è una zona di smistamento di grande traffico, in rapporti sistematici con altri insediamenti delinquenziali nazionali e internazionali: sono assai fondati i sospetti della esistenza, in provincia di Reggio Calabria, di ben due raffinerie per la lavorazione della droga.

Come è stato evidenziato nella citata relazione sulla situazione a Reggio Calabria (cfr. *Doc. XXIII*, n. 6), la delinquenza organizzata influisce sempre più massicciamente nella gestione degli appalti e dei subappalti (le stesse grandi imprese nazionali operanti nel territorio calabrese sembrano subire condizionamenti); sono sempre più intricati i rapporti tra delinquenza organizzata, amministrazioni pubbliche, potere politico (con vicende gravissime, come quelle di Gioia Tauro e Taurianova); una parte preponderante delle attività economiche della provincia di Reggio può ritenersi sottomessa al dominio e allo sfruttamento della 'ndrangheta; in tal modo non riescono ad aprirsi spazi per attività economiche e imprenditoriali sane.

Le infiltrazioni nelle istituzioni sono effetto delle intimidazioni, ma una parte delle responsabilità è da attribuirsi anche alle resistenze troppo deboli della società civile e delle stesse istituzioni pubbliche: la coscienza civile è indebolita e assuefatta da decenni di prepotenza mafiosa. In conseguenza dell'incremento della capacità di spesa delle istituzioni locali è cresciuto l'interesse della 'ndrangheta ad avere rapporti con rappresentanti politici allo scopo, soprattutto, di condizionare i livelli decisionali, politici e burocratici nelle amministrazioni locali.

Un'altra caratteristica della evoluzione della 'ndrangheta, negli ultimi anni, è costituita dalle feroci lotte clandestine tra gruppi delinquenziali contrapposti (ciascuno con proprie capacità operative, potenza di fuoco, autonomia economica, rapporti con altre organizzazioni criminali). In Calabria è in corso una guerra per bande tra cosche mafiose che condanna i cittadini di Reggio e di molti comuni della provincia a vivere in mancanza delle più elementari regole della civile convivenza.

Dopo l'uccisione, nell'ottobre 1985, del *capo-clan* Paolo De Stefano è iniziata un'interminabile catena di omicidi e tentati omicidi: da una parte il gruppo di famiglie pro-De Stefano, dall'altra il *clan* avversario (con le famiglie Serraino, Imerti, Condello, Fontana, Saraceno). Ma non mancano gruppi delinquenziali che non rientrano in questo schema di contrapposizione (come la cosca Zito, con collegamenti con il Canada, e la cosca Barbaro, con collegamenti a Roma). Si calcola che nella sola zona di Reggio Calabria operino 93 *clan* mafiosi e 26 nel territorio del circondario di Palmi. In questo quadro di frantumazione, la lotta per il predominio delle estorsioni, delle

tangenti, dei sequestri di persona, del controllo sugli appalti e subappalti, e soprattutto del commercio della droga, è spietata e sanguinosa.

Dato significativo dello sviluppo della 'ndrangheta negli ultimi anni è anche il suo potenziamento in alcune zone di altre regioni d'Italia: in Liguria (a Genova, Ventimiglia, Imperia), in Puglia (nel Salento) ed a Torino. In queste ultime città la delinquenza organizzata calabrese, costituita da gruppi provenienti dalla costa ionica, si è sostituita al «clan dei catanesi», scompaginato dagli arresti e dai processi. Il numero degli omicidi, che era crollato dopo l'intervento di polizia e magistratura contro il gruppo delinquenziale catanese, ha raggiunto nuovamente livelli allarmanti; e gli omicidi recenti sono tutti maturati in ambito criminale calabrese. A Torino e nelle zone vicine la 'ndrangheta è impegnata nel commercio delle sostanze stupefacenti, nel traffico delle armi, nella gestione delle estorsioni, nell'esercizio delle scommesse clandestine.

Rispetto al passato è dunque cresciuta la pericolosità della 'ndrangheta sia a livello nazionale sia in Calabria. In questa regione si è in presenza di una vera e propria emergenza democratica. Alla diffusione della criminalità organizzata corrisponde la crisi delle istituzioni locali ed appare molto debole la presenza dello Stato.

Si richiamano perciò le valutazioni allarmate e i giudizi gravi espressi nella ridetta relazione della Commissione sulla situazione nella provincia di Reggio Calabria. Si segnala ancora una volta il rischio, non infondato, di una generalizzazione della sfiducia di quelle popolazioni verso lo Stato e le istituzioni democratiche.

C) *La camorra.*

Anche la camorra si è profondamente trasformata negli ultimi anni sia sotto il profilo organizzativo sia per la natura degli interessi illeciti perseguiti. Fino ai primi anni ottanta la camorra ebbe una struttura verticistica; ruolo preponderante fu assunto dalla «nuova camorra organizzata» di Cutolo, che aveva pretese di ideologia ribellista e di affiliazione di massa e che accrebbe notevolmente il livello della violenza sino a determinare in un anno (il 1983) ben 320 omicidi nel napoletano. Successivamente il traffico della droga, il danaro della ricostruzione e nuove ricchezze ed opportunità illecite suscitarono uno scontro cruento fra le bande rivali della «nuova famiglia». L'attuale situazione vede una continua proliferazione di piccoli e grandi nuclei in contrapposizione o in coordinamento fra loro (nel 1983 questi gruppi erano, nell'area provinciale napoletana, circa 12, mentre oggi ne sono stati registrati 65).

La criminalità organizzata napoletana ha sfruttato a proprio beneficio i finanziamenti per la ricostruzione dopo il terremoto del 1980. È stato denunciato da più parti l'inserimento della camorra nel procedimento di formazione di maggioranze politiche in taluni consigli comunali all'evidente scopo di orientare la concessione di appalti nel campo edilizio. Quasi impunte sono rimaste le vicende di infiltrazioni nella esecuzione dei lavori edili. Il sistema di prevenzione e repressione è stato reso difficile dalla trasformazione dei proventi illeciti in regolare attività imprenditoriale.

La presenza delle consorterie in vari settori dell'attività economica è ampiamente documentata dalle indagini delle forze di polizia e da

provvedimenti di sequestri e confische emessi dalla magistratura ai sensi della legislazione antimafia; la camorra agisce nel settore delle società immobiliari, nell'esercizio dell'edilizia e delle costruzioni, nella fornitura di servizi con particolare riferimento alle imprese di pulizia, nella produzione e vendita di generi alimentari, nell'industria turistica e del tempo libero, nella gestione di autosaloni ed autorimesse, nel commercio di beni e nell'esercizio di società finanziarie.

Il traffico degli stupefacenti, con circa 30.000 tossicodipendenti nell'area regionale della Campania, ha sviluppato sul territorio innumerevoli «sportelli bancari a cielo aperto» che raccolgono ogni giorno centinaia di milioni in contanti (la filiale napoletana della Banca d'Italia pone in circolazione 30 milioni di banconote al mese, mentre ne rientrano 90 milioni). Enormi sono i ricavi dal «toto nero» e dal lotto clandestino (nel 1987 tale ultima attività ha determinato un incasso pari al doppio dei 176 miliardi introitati dalle 219 ricevitorie di Stato).

Consistente è la presenza della camorra nelle estorsioni (con l'impegno di numerosa manovalanza), nel contrabbando di sigarette (con affari nell'ordine di alcune migliaia di miliardi e con un numero di addetti alla distribuzione sicuramente superiore alle 5.000 unità), nell'industria della falsificazione di prodotti e marchi dell'abbigliamento e della pelletteria (con un fatturato di circa 1.500 miliardi in Campania). Altrettanto ingenti sono i proventi della delinquenza tradizionale per reati contro il patrimonio, nonché per la gestione della prostituzione e del gioco di azzardo.

Non tutto è camorra, anche se molto è funzionale alla camorra. La situazione esistente crea, infatti, profondi guasti nella vita dei cittadini e rende invivibili intere zone della città. Vasti quartieri della città e della periferia vivono, la sera, nel «coprifuoco». Le attività violente vengono esercitate impunemente per consumare vendette fra bande rivali o rapine in danno di passanti. L'opinione pubblica, le forze produttive e sociali chiedono maggior controllo del territorio e forze di polizia che siano presenti e garantiscano gli elementari diritti della convivenza civile.

Peraltro, le forze dell'ordine hanno mostrato di avere una puntuale conoscenza del fenomeno (della consistenza delle bande criminali e delle zone di influenza, della identità di capi e gregari, della natura delle attività illecite, dei collegamenti internazionali e delle intese con la mafia siciliana). Occorre pertanto superare rapidamente lo scarto esistente fra conoscenza di tale fenomeno ed intervento preventivo e repressivo. È necessario uno straordinario impegno per rafforzare il personale, la sua professionalità, il coordinamento interforze, per realizzare una diversa distribuzione dell'organico sul territorio. Bisogna in definitiva saper rispondere alla domanda di protezione della gente con un impegno quantitativo e qualitativo tale da ripristinare la fiducia nelle istituzioni della Repubblica.

D) L'espansione della criminalità mafiosa nel territorio nazionale e gli insediamenti all'estero.

Il fenomeno della espansione territoriale delle organizzazioni mafiose si è realizzato attraverso l'aggregazione, attorno a personaggi particolarmente pericolosi (inviati in soggiorno obbligato), di criminali provenienti dalla Sicilia, dalla Calabria, dalla Campania e di criminali locali. L'azione delle

nuove cosche si è avviata con sistemi tipici della mafia: struttura piramidale, vincolo di segreto, subordinazione al capo, proibizione di iniziative personali, disegno criminoso accuratamente preparato e lucidamente eseguito.

Il campo in cui si è esercitata l'attività criminosa è soprattutto quello dell'importazione e della distribuzione della droga. Il ricavato di tale attività è stato investito in patrimoni immobiliari ed oggi, sempre più, in attività finanziarie apparentemente regolari.

Influenze di tipo mafioso colpiscono anche l'attività imprenditoriale pubblica e privata. La piaga sempre più dilagante delle estorsioni nei confronti degli imprenditori ha raggiunto livelli allarmanti. L'incalzante determinazione delle cosche nel pretendere rilevanti somme di denaro, o addirittura la partecipazione in percentuale ai profitti delle imprese, è provata dai numerosi attentati dinamitardi e dai ricorrenti omicidi di imprenditori. Le organizzazioni criminali tentano di trasformare gradatamente le attività illecite in quelle formalmente lecite, mimetizzandosi attraverso prestanomi e società collegate, sostituendo alle regole della concorrenza l'intimidazione e la violenza.

Il trasferimento del metodo mafioso nell'organizzazione aziendale e nella conduzione degli affari determina vantaggi rispetto alle altre imprese. Un primo vantaggio si realizza mediante l'acquisizione di terreni, merci, materie prime a prezzi competitivi. Un secondo vantaggio è dato dal finanziamento delle attività imprenditoriali con capitali di provenienza illecita, ricorrendo solo in piccola parte a crediti bancari, spese volte soltanto fittizi. Il terzo vantaggio consiste nell'inquinamento del mercato del lavoro, che si realizza con la corresponsione di salari inferiori al dovuto, con la assenza di copertura assicurativa dei lavoratori, con il mancato pagamento del lavoro straordinario. Si producono, pertanto, distorsioni che turbano l'equilibrio economico delle imprese condotte correttamente, le quali sono, peraltro, falcidiate dal pagamento di ulteriori contributi all'organizzazione criminale per poter lavorare con tranquillità e senza danni. Il clima di intimidazione è così pesante e, di contro, i vantaggi sono così evidenti, che appare assai arduo, di volta in volta, stabilire se un imprenditore sia vittima, ovvero interessato fruitore dell'intimidazione o sia egli stesso organicamente inserito nell'associazione delinquenziale. Si determinano comunque rapporti di contiguità con le organizzazioni camorriste dai quali nascono contatti, coperture ai latitanti e utilizzazione di canali commerciali per traffici internazionali illeciti. Questi meccanismi di scambi di favori e protezioni, che si riproducono integralmente anche nei rapporti con la pubblica amministrazione, danneggiano gravemente tutte le attività economiche; il mercato non potrà liberarsi da questa mano violenta senza un efficace intervento nella ripartizione della spesa da parte dei poteri pubblici e senza la fattiva collaborazione della grande maggioranza degli imprenditori.

Nelle zone soggette all'infiltrazione della delinquenza organizzata si registra inoltre una presenza criminale che, pur non essendo organicamente riferibile alla struttura associativa, ne favorisce l'azione. Si fa riferimento al compimento di illeciti che richiedono una minima attività organizzativa e che creano un modesto allarme sociale (ad esempio, il contrabbando di merci varie, la contraffazione nel campo delle confezioni di marchi di fabbrica, il lotto clandestino, il «toto-nero», le scommesse clandestine, le bische, le truffe commerciali, i fallimenti simulati, e così via). Essi determinano forti arricchimenti, ma, nel contempo, la formazione di

strutture che consentono infiltrazioni capillari nel territorio, con una rete di contatti e di rapporti che sono utili non solo allo scopo per cui vengono istituiti, ma anche idonei ad essere sfruttati per attività illecite più pericolose. Si crea in tal modo un sistema informativo tipico del mondo delinquenziale che assicura, fra l'altro, complicità ai latitanti.

Le organizzazioni di stampo mafioso e camorristico intrattengono stabili collegamenti con questa realtà, traendone fonti di reddito secondarie e utilizzandola come strumento di intervento e di condizionamento sociale. Senza un'opera di moralizzazione e di isolamento di tale diffusa realtà criminale qualsiasi attività di prevenzione e di repressione non potrà che produrre risultati parziali, limitati nel tempo, insufficienti ad eliminare o ad ostacolare la presenza mafiosa sul territorio nazionale.

L'esigenza di mantenere il controllo dei mercati internazionali del crimine, nonché la necessità di sovrintendere direttamente alle attività di grande rilevanza finanziaria anche nei rapporti con altre organizzazioni criminali, hanno favorito l'insediamento di esponenti delle organizzazioni delinquenziali all'estero. La vocazione internazionale della mafia risale a vecchia data. Già negli anni sessanta esisteva a Tunisi una «famiglia», ivi trasferitasi, dipendente dalla «cupola» di Caltanissetta; una «famiglia» di «cosa nostra» era stata costituita in Venezuela, ove troppo importanti erano divenuti gli investimenti dell'organizzazione per essere lasciati in mano a soggetti avulsi da qualsiasi obbligo di obbedienza e di gerarchia. Dalle acquisizioni processuali svolte in collaborazione con polizie straniere è emerso che insediamenti mafiosi sono stati accertati negli Stati Uniti, in Brasile, in Gran Bretagna, in Thailandia, nella Repubblica Dominicana, in Canada, in Svizzera, in Spagna, nella Repubblica Federale di Germania.

Tutte queste basi, oltre a rispondere ad una moderna logica gestionale dei più importanti traffici illeciti, con particolare riguardo a quello degli stupefacenti ed al riciclaggio, sono un valido appoggio per l'occultamento di latitanti o per l'esecuzione di omicidi nei confronti di soggetti che hanno creduto di poter sfuggire alle sentenze di morte rifugiandosi all'estero. Numerosi omicidi, strettamente connessi alle vicende della «guerra di mafia» che si svolgeva a Palermo, sono stati consumati nella Repubblica Federale di Germania o negli Stati Uniti.

È un errore ricorrente quello di identificare l'attività criminale delle organizzazioni mafiose con il solo traffico di stupefacenti. I due fenomeni, seppur legati da correlazioni molto intense, non sono sovrapponibili. Sul piano internazionale si assiste al combinarsi di altri elementi. Il traffico dell'eroina e quello della cocaina sono appannaggio non soltanto di gruppi mafiosi tradizionali, ma anche di gruppi nazionali e stranieri emergenti. La mafia compie sempre azioni criminose funzionali ai suoi obiettivi, tra cui vi è quello di dimostrare la capacità dell'organizzazione di colpire comunque e dovunque chi ostacoli i suoi disegni. Tale fortissima carica intimidatoria, tesa a piegare la coscienza civile e la reazione della gente onesta, costituisce per la mafia un patrimonio che, oltre alla tradizionale fama di efficienza e di operatività delle sue strutture, è destinato a consacrare il pieno diritto di partecipare agli accordi, alle strategie, alle intese con altri gruppi criminali, nell'ambito del grande traffico internazionale degli stupefacenti.

È anche significativo ciò che ha affermato l'Alto Commissario in una audizione svoltasi il 19 luglio 1989 in Commissione: «La commercializzazione delle droghe produce una massa di capitali capaci di assumere un ruolo

decisivo nelle intermediazioni finanziarie... Non è dato sapere con esattezza quanto di questo enorme *business* sia controllato solo dalle consorterie mafiose. Ma è certo che la mafia è stata una delle prime organizzazioni criminali che, resasi conto dell'importanza del fenomeno, ne abbia saputo profittare, agendo per un lungo periodo di tempo in regime di monopolio. E se è vero che, anche nella illegalità, il gruppo dominante è sempre quello che può dimostrare e garantire per il futuro il maggior successo nella soluzione dei problemi che riguardano la società criminale nel suo complesso, si può dire, almeno per alcune realtà che tutti abbiamo avuto modo di osservare, che mafia, 'ndrangheta e camorra sono state strade che hanno portato al successo, all'arricchimento, al potere; hanno funzionato e funzionano come organizzazioni di autodifesa per i perseguiti, come occasione di lavoro per la massa di disoccupati ed emarginati. Se è vero che l'azione della mafia non ha confini, è altresì vero che la sua tradizionale presenza in luoghi geograficamente limitati costituisce una struttura d'appoggio indispensabile e funzionante come strumento di un sistema di poteri che vanno al di là del territorio dominato. Ed è questa la più significativa peculiarità della mafia, peculiarità che la contraddistingue da tutte le altre organizzazioni criminali. Non a caso quindi le autonomie locali costituiscono ancora oggi terreno di infiltrazione privilegiato del potere mafioso.

È su questo piano che l'imprenditoria mafiosa, attraverso la capillarità del controllo sulla vita pubblica e attraverso soprattutto il mercimonio degli appalti, costruisce il suo dominio sul territorio. Ed è da qui che deve partire la lotta rompendo il tradizionale e persistente rapporto tra mafia e pubblica amministrazione».

E) *L'ipotesi di un'«agenzia unica del crimine».*

Nel corso di un'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi, l'Alto Commissario aveva, inoltre, avanzato l'ipotesi che esista in Italia un'agenzia centralizzata del crimine, fornitrice di mezzi e servizi a varie organizzazioni di criminalità comune, mafiosa e politica, che, sfruttando il grado di conoscenza del quadro complessivo delle attività delinquenziali di maggior rilievo ed il potere di influenzabilità che ne deriva, abbia potuto e possa orientare le diverse azioni criminose.

La Commissione, in considerazione dell'importanza e della novità dell'argomento, ha raccolto, nel corso di un incontro svoltosi il 7 aprile 1989, le opinioni in merito di un gruppo di studiosi e di magistrati, nonché dello stesso Alto Commissario, il quale, nella citata seduta del 19 luglio 1989, si è così espresso:

«In altra sede parlamentare ho sostenuto l'ipotesi che settori disparati di varie organizzazioni criminali variamente disposte nel territorio avessero trovato un punto di incontro, un'utilità comune che è quella di una gestione unificata di alcuni settori di attività. Sulla relativa problematica si è tenuta nel mio ufficio (16 marzo 1989) una riunione con i magistrati impegnati in indagini a largo raggio in materia di terrorismo e di criminalità organizzata ed è in corso la raccolta di materiale informativo... L'analisi ha mostrato sintomi inquietanti della fondatezza dell'ipotesi, che in ogni caso va opportunamente approfondita. Le indagini svolte o in corso di svolgimento dimostrano, ad esempio, che esponenti mafiosi, esponenti del terrorismo

medio-orientale e membri di organizzazioni di estrema sinistra si riforniscono di documenti di identità falsificati da una stessa struttura; che armi provenienti da un serbatoio-deposito della malavita romana possono essere confluite in organizzazioni terroristiche di sinistra; che addirittura alcuni fucili mitragliatori (smontati e poi rimontati alternando i pezzi tra di loro) sono finiti contemporaneamente ad esponenti camorristici ed a membri attivi di organizzazioni terroristiche di destra e di sinistra estreme. Sono note le inquietanti risultanze dibattimentali del processo per la strage del treno 904, con alcune implicazioni mafiose e camorristiche. È noto che emergono gravi elementi di indagine, relativamente all'omicidio di un parlamentare siciliano, che conducono a settori di criminalità organizzata e terroristica operanti in Roma. Anche altre indagini del Commissariato conducono all'identificazione di congegni micidiali prodotti nel nord dell'Italia e destinati a personalità di Palermo; armi rinvenute in Sicilia, a seguito anche di attivazione del Commissariato, si riconoscono in tortuose provenienze comuni a più entità criminali e terroristiche. L'ipotesi investigativa - relativa a rapporti tra famiglie mafiose siciliane e gruppi terroristici medio-orientali e a gravissimi attentati (consumati e progettati) a danno di magistrati impegnati in indagini o nella celebrazione di processi di criminalità organizzata - va acquistando progressivamente notevole dignità di verità. Altri spunti investigativi conducono a ritenere che esista una gestione unitaria del riciclaggio all'estero del denaro "segnato" proveniente da sequestri di persona, anche avvenuti in epoche remote; esistono elementi di giudizio per ritenere che i sequestri di persona attualmente in corso in Calabria siano fra di loro ricollegabili, quanto meno sul piano del coordinamento delle varie 'ndrine attive. Persino le modalità di esecuzione delle truffe A.I.M.A. verificatesi in più parti d'Italia sottostanno ad un modulo unico di azione, quasi a dimostrare l'unità o quanto meno l'unitarietà degli operatori. In conclusione, una realtà assai inquietante che deve essere rivisitata in modo approfondito e tempestivo, prima che connessioni e legami ancora eventualmente incerti possano saldarsi».

La Commissione ha riscontrato l'esistenza di opinioni assai diverse sull'ipotesi formulata dall'Alto Commissario. È pacificamente riconosciuta la presenza di organizzazioni in grado di fornire alla criminalità mezzi (come auto rubate, documenti falsi ed armi) e servizi (come l'attività di riciclaggio di proventi illeciti). Nè possono escludersi collegamenti oramai sicuramente accertati fra la criminalità organizzata e gruppi eversivi. Da parte di molti si ritiene, tuttavia, che tali collegamenti rimangano a un livello di mera strumentalità.

Vi sono poi elementi processualmente accertati, di segno opposto, dai quali si desume che l'organizzazione mafiosa rispetto ad altri centri di potere, palesi od occulti, non ha mai accettato un ruolo di subalternità. Le approfondite indagini giudiziarie svolte per anni sul fenomeno mafioso hanno posto in luce inquietanti collegamenti con ambienti e progetti eversivi (golpe Borghese, caso Sindona, banda della Magliana, massoneria, Loggia P2), ma in ognuna di tali vicende, l'organizzazione mafiosa, pur promettendo silenziosi appoggi ed interessate neutralità, ha rifiutato quel tipo di collaborazione attiva capace di mettere in pericolo i principi cardine della vita secolare della mafia (l'autonomia, i vincoli di obbedienza e la segretezza). Tale atteggiamento, peraltro, rientra perfettamente nel riconosciuto fine ultimo di «cosa nostra», che prevede il conseguimento del

massimo profitto illecito attraverso il progressivo e graduale adattamento all'evolvere delle condizioni storiche, economiche, sociali e politiche.

La Commissione ritiene comunque aperta la discussione e l'approfondimento su questo importante punto di valutazione e di analisi.

2) CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E SITUAZIONE CARCERARIA

Allo scopo di verificare le condizioni di legalità esistenti all'interno degli istituti di pena, nelle aree più colpite dalla delinquenza organizzata, la Commissione ha effettuato sopralluoghi presso le carceri di Reggio Calabria, Palermo e Napoli ed ha acquisito una specifica documentazione da parte delle autorità competenti.

Particolarmente grave è risultata essere la situazione presso il carcere di Reggio Calabria, ove acute tensioni interne hanno determinato il trasferimento, a sua richiesta, del direttore di quel carcere ed una indagine della Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena. Dal 1986 sino al 1989 sono stati consumati contro operatori penitenziari 21 episodi di violenza consistenti in danneggiamenti, in minacce, tentativi di estorsione, esplosione di colpi di arma da fuoco. Tutte le categorie del personale sono state interessate da questa vera e propria strategia intimidatoria organizzata all'interno del carcere.

In tale periodo il rapporto fra la direzione del carcere, le autorità locali, gli avvocati, il magistrato di sorveglianza, le imprese esterne addette alla fornitura del vitto e di altro materiale è stato molto contrastato. Anche per reazione agli interventi migliorativi realizzati, si era venuta a creare, all'interno dell'istituto, una situazione estremamente preoccupante: alcuni episodi hanno fatto pensare che, nella stessa casa circondariale, la criminalità organizzata potesse contare sulla collaborazione, o quanto meno sulla connivenza o sull'acquiescenza, di taluni operatori. Molto opportuno è apparso il successivo intervento della Direzione degli istituti di prevenzione e pena.

La visita all'Ucciardone di Palermo è stata effettuata dopo il recente episodio di violenza in cui ha trovato la morte un detenuto per mano di un suo compagno di cella.

Il carcere si articola in sette sezioni, una delle quali è destinata a soggetti giudicati particolarmente pericolosi. Al momento della visita, la presenza era di 827 detenuti su una potenziale disponibilità di 580 posti. Gli agenti di custodia erano 567. Ogni sezione era munita di ambulatorio e l'intero istituto faceva riferimento ai servizi di un centro clinico operante con medici convenzionati.

La ripartizione dei detenuti viene effettuata solo sulla base dell'età, e limitatamente ai soggetti inferiori ai 25 anni; per gli altri non vi sono idonei criteri, tanto che convivono nella medesima cella responsabili di reati di non grave entità e persone accusate di omicidio, detenuti in attesa di giudizio e soggetti già condannati con sentenza divenuta definitiva.

Le condizioni delle celle sono di grande affollamento, fortemente ant igieniche e fatiscenti. Mentre la maggioranza dei reclusi per reati comuni di varia natura sono costretti a convivere sino a dieci per cella, gli imputati per reati associativi, ossia i soggetti più pericolosi per la gestione del carcere, sono alloggiati all'interno di una specifica sezione in locali ampi e confortevoli e in un numero ridotto per cella.

Nel carcere napoletano di Poggioreale la precedente Commissione parlamentare antimafia effettuò una visita il 7 luglio 1986. Venne accertata, allora, la presenza di 2.785 detenuti cui facevano riscontro 650 agenti di custodia. Le celle ospitavano sino a 21 reclusi e le condizioni igieniche furono definite «carenti». L'affollamento rendeva assolutamente ingestibile la casa circondariale: venne rilevata una situazione molto allarmante che, a giudizio di molti parlamentari, avrebbe dovuto condurre allo smantellamento del carcere.

Nel giugno del 1989 gli agenti di custodia erano 635 su un organico di 1.300 (previsto per una popolazione carceraria di 1.000 unità). Per una capienza di circa 1.000 posti letto, il carcere ospitava 2.098 detenuti, di cui 660 tossicodipendenti, 79 sieropositivi, 18 appartenenti alla «nuova camorra organizzata», 60 alla «nuova famiglia», 24 imputati ex art. 416-bis del codice penale, 13 reclusi ritenuti ad alto indice di pericolosità.

L'istituto si articola in otto padiglioni: quattro hanno beneficiato di radicali interventi di risanamento, in altri tre gli interventi sono stati solo parziali, mentre nel padiglione «Livorno» l'affollamento resta insopportabile e le condizioni igieniche sono di estrema precarietà.

Il miglioramento delle condizioni carcerarie può contribuire a sottrarre alla criminalità organizzata un centro abituale di esercizio del suo potere di arruolamento: non è di oggi la constatazione che le condizioni di vita nel carcere di Poggioreale sono state sempre causa di rafforzamento e proliferazione della camorra.

Anche nel carcere di Poggioreale è stata notata un'evidente sperequazione fra detenuti «a rischio», ospitati in celle ampie e decorose, ed altri, reclusi per reati meno gravi, assemblati promiscuamente. La direzione dell'istituto ha motivato tale diversità di trattamento con ragioni di sicurezza.

Resta il fatto che gli accusati di reati associativi, o comunque di gravi delitti, si trovano ad usufruire di una situazione privilegiata nei confronti di detenuti per altra causa. Tale circostanza rischia di perpetuare, all'interno degli istituti, gerarchie e favoritismi che hanno sempre rappresentato lo strumento con cui il potere mafioso o camorristico impone i suoi programmi sostituendosi ad una corretta gestione carceraria.

Permane un problema di strutture. Va quindi ribadita l'improrogabile necessità che vengano ultimati i lavori iniziati sia a Palermo che a Napoli per la costruzione di nuovi istituti carcerari e che, nel frattempo, si proceda a quelle opere di risanamento che portino a eliminare gli squilibri nel trattamento penitenziario.

Da indagini effettuate dalla Commissione risulta che situazioni analoghe a quelle riscontrate a Reggio Calabria, a Palermo e a Napoli si registrano nelle carceri di altre città del Mezzogiorno (Cosenza, Locri, Trapani, Trani, eccetera).

Si sono potute ricavare alcune indicazioni per migliorare la sicurezza nelle carceri e per fronteggiare la presenza aggressiva tuttora esercitata dalle organizzazioni criminali. L'aggressività si estrinseca attraverso atteggiamenti minacciosi tendenti a ribadire il «diritto» di taluni detenuti a ricevere particolari riguardi nella vita carceraria ed esercitando pressioni sui sanitari al fine di acquisire certificazioni mediche di favore.

Il problema principale consiste nel realizzare una gestione degli istituti di pena basata sul rispetto dei principi dell'ordinamento costituzionale e

penitenziario e che sia in grado di impedire l'azione del crimine organizzato nelle carceri.

L'articolo 27 della Costituzione conferisce alla detenzione una finalità di rieducazione e fa divieto che la medesima possa «consistere in trattamenti contrari al senso di umanità»; la legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario, fa riferimento ad un trattamento mirante al reinserimento sociale ed a criteri di «individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti»; la stessa legge favorisce la destinazione dei detenuti in «istituti prossimi alle residenze delle famiglie».

Ma la realtà carceraria registra una presenza sempre più minacciosa ed organizzata delle grandi consorterie criminali: seppure non accuratamente programmata e funzionale ad attività illecite sul territorio, come fu quella della nuova camorra organizzata, tale presenza è tuttavia chiaramente orientata a riprodurre dentro l'istituto metodi, prepotenze, violenze che non sempre e non necessariamente si sono tradotti in eclatanti fatti di sangue, ma che hanno determinato un clima di costante intimidazione.

È pertanto pressante l'esigenza di predisporre all'interno delle carceri site nelle zone «a rischio» misure atte a prevenire e reprimere simili comportamenti. Sarebbero necessari diversi e più proficui rapporti tra direzione degli istituti e magistratura penale (e sarebbe utile una banca dati in collegamento con i vari istituti penitenziari, il Ministero di grazia e giustizia ed il Ministero dell'interno), allo scopo di conoscere la precisa collocazione dei detenuti che siano collegati ad organizzazioni mafiose e di potere immediatamente valutare se un detenuto possa restare in un carcere o debba essere trasferito altrove, con quali altri reclusi possa convivere o se invece sia necessario l'isolamento in relazione alle sue condizioni di grande pericolosità, eccetera.

È inoltre fondamentale organizzare strutture carcerarie dignitose ed adeguate a realizzare gli scopi che la pena si propone. Nel Mezzogiorno vi sono attualmente 44 carceri, per una capienza di 9.826 detenuti. In esse sono ospitati 11.701 detenuti, con punte massime presso gli istituti di Palermo e Napoli. I detenuti *ex* articolo 416-bis sono 1.138, mentre in tutti le restanti carceri del paese raggiungono appena le 138 unità.

Risultano programmati o in costruzione, nel Mezzogiorno, 20 nuovi istituti per complessivi 6.146 posti. È manifesta la insufficienza delle strutture nelle zone maggiormente esposte. Le condizioni di fatiscenza e di sovraffollamento dei centri penitenziari, che ospitano la grande maggioranza di soggetti coinvolti in reati associativi, incrementano il rischio di aggregazioni di tipo mafioso all'interno delle carceri; anzi spesso orientano a modelli criminali soggetti che non hanno ricevuto ancora una sentenza definitiva - e che dunque potrebbero essere riconosciuti innocenti - o che hanno sofferto condanne penali per ragioni diverse e non gravi.

Occorre pertanto procedere urgentemente alla realizzazione di nuove strutture carcerarie e anche procedere ad una più razionale collocazione territoriale degli istituti.

È necessario poi assicurare a tutti i detenuti le attività scolastiche, formative e lavorative che allo stato sono pressochè inesistenti. Nelle regioni Puglia, Basilicata, Campania e Sicilia sono attualmente disponibili 565 posti-lavoro (di fabbro, sarto, falegname, legatore, tipografo, calzolaio, tessitore). Il carcere di Poggioreale ha appena 46 posti disponibili, l'Ucciardone 36, in Calabria non vi è alcuna disponibilità.

Rilevante importanza ha la questione dell'organizzazione sanitaria per i detenuti. L'ordinamento penitenziario prevede la istituzione di un servizio medico presso ogni istituto penitenziario, la possibilità di collaborazione con servizi pubblici sanitari locali, il trasferimento, laddove necessario, dei detenuti in ospedali civili o in altri luoghi di cura.

In presenza di indicazioni peritali precise e vincolanti, difficilmente il giudice può negare al detenuto il trasferimento fuori dal carcere, se le cure necessarie non possono essere prestate nell'istituto di pena. Talvolta, e soprattutto per i detenuti mafiosi, le perizie possono essere condizionate da pressioni esterne; altre volte vi può essere superficialità nelle decisioni del giudice; è però certo che, in mancanza di adeguati servizi sanitari interni al carcere ed in costanza di gravi e particolari malattie che non possono essere curate neanche con l'ingresso in carcere dei medici scelti dal detenuto, i magistrati non possono esimersi dal disporre il trasferimento.

Attualmente i centri clinici interni alle carceri (con competenze mediche limitate) sono quattro nelle regioni meridionali e dieci nel resto d'Italia; i posti letto riservati negli ospedali civili (ove poter piantonare i detenuti) sono 76 nel Sud e 137 nel Centro-Nord; secondo rilevamenti del 1987, i ricoveri ospedalieri hanno raggiunto un massimo di 183 giorni a Napoli, 58 a Bari, 21 a Reggio Calabria, 75 a Catania, 147 a Messina, 234 a Palermo, 59 a Trapani.

Indubbi miglioramenti sono stati riscontrati presso alcuni centri clinici, come quello di Poggioreale a Napoli, ma ciò non può essere sufficiente, anche perchè in essi sono possibili solo talune diagnosi e cure.

Per risolvere il problema sono percorribili due strade:

a) la costruzione (o il rafforzamento, se esistenti) di cosiddetti «repartini» presso ospedali esterni all'istituto, assicurando però un rigoroso regime detentivo tramite piantonamento da parte delle forze dell'ordine ed una distribuzione sul territorio articolata in modo da rispondere adeguatamente alle diverse esigenze di cura;

b) la realizzazione, presso i più importanti istituti carcerari, di vere e proprie strutture ospedaliere interne, con trattamento interamente penitenziario, per un bacino di utenza regionale ed interregionale.

Nel primo caso ci si limiterebbe ad un miglioramento dell'esistente, non si inciderebbe in maniera rilevante sulla domanda di ricovero e comunque si manterrebbero situazioni di privilegio; nel secondo caso la costruzione di strutture ospedaliere interne alle carceri potrebbe eliminare le sperequazioni tra i detenuti.

Molto importanti sono anche la qualificazione e il numero del personale penitenziario.

Nell'area meridionale operano 7.769 agenti di custodia (pari a circa il 35 per cento del personale in servizio a livello nazionale) su un organico previsto di 7.530 unità. Tale numero è assolutamente inadeguato e mal distribuito, considerato anche che una buona sorveglianza alle sezioni carcerarie più delicate richiede non soltanto la costante presenza di personale di custodia, ma anche di agenti selezionati e non residenti nelle aree a rischio.

Vi è poi l'esigenza di un maggior numero di dirigenti superiori, direttori, educatori, assistenti sociali: un carcere molto esposto, quello di Locri, per molti anni è stato privo di direttore. Spesso il ruolo degli ispettori distrettuali

non viene coperto, con conseguente impossibilità di adempiere ai necessari controlli. Educatori ed assistenti sono pochi e denunciano condizioni di debolezza e di isolamento nei confronti dei ripetuti atteggiamenti di intimidazione.

È inammissibile che, in istituti molto esposti, interi gruppi di detenuti (sino a 100) vengano affidati, durante la notte, alla sorveglianza di un solo agente di custodia (circostanza questa riferita all'Ucciardone ed a Poggioreale). Occorre introdurre nell'organizzazione del personale elementi di mobilità tali da restituire agli agenti di custodia la serenità necessaria.

Questi agenti, che sono costretti ad un lavoro duro e pericoloso, debbono poter usufruire di accasermamenti decorosi e funzionali. In queste direzioni è necessario operare per un immediato rafforzamento del personale penitenziario, in termini di trattamento e professionalità dei vari ruoli, perchè all'interno delle carceri valgano soltanto le leggi dello Stato, contro ogni sistema di prevaricazione mafiosa.