
XII LEGISLATURA

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

73.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TIZIANA PARENTI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sui lavori della Commissione:		Discussione della relazione annuale:	
Parenti Tiziana, <i>Presidente</i>	1939, 1957	Parenti Tiziana, <i>Presidente, Relatore</i> .	1940, 1946 1948, 1949, 1950
Bargone Antonio	1939	Bargone Antonio	1950
Bertoni Raffaele	1939	Bertoni Raffaele	1940, 1948, 1949, 1950
Garra Giacomo	1957	Garra Giacomo	1946
Tripodi Girolamo	1939	Ramponi Luigi	1940

La seduta comincia alle 18,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Bargone, il quale ha chiesto di intervenire sui lavori della Commissione.

ANTONIO BARGONE. L'onorevole Viale mi ha incaricato di informarla che alle ore 19 è prevista una riunione dei parlamentari del gruppo della lega nord i quali, pertanto, non potranno partecipare alla seduta della Commissione.

PRESIDENTE. Ne prendo atto, onorevole Bargone.

Do lettura del comunicato stampa che ho predisposto dopo le audizioni del dottor Boemi e dei rappresentanti del CSM e che riterrei opportuno diffondere: « La Commissione antimafia, presieduta dal presidente Tiziana Parenti, ha proceduto ieri all'audizione del dottor Salvatore Boemi e, successivamente, del professor Piero Alberto Capotosti e del dottor Italo Ghitti, sulla situazione degli uffici giudiziari di Reggio Calabria. La Commissione ha rilevato che i gravissimi disagi che affliggono l'azione degli uffici giudiziari della città, apparsi evidenti già nel corso delle due precedenti visite effettuate in questa legislatura, e sui quali la Commissione aveva più volte richiamato l'attenzione, non solo non hanno ricevuto alcuna soluzione ma si sono persino accentuati. Ciò mette in pericolo la celebrazione di importanti processi contro la criminalità organizzata, con la possibile conseguenza della

scarcerazione di pericolosi malviventi per decorrenza dei termini. Di fronte a questo stato di cose, la Commissione ha assicurato tutto il suo impegno perché siano adottate nei tempi più rapidi le misure più urgenti per alleviare la grave situazione, come ad esempio l'utilizzo di magistrati provenienti dalla pretura, ritenendo inoltre di farsi promotrice nel prossimo periodo di iniziative verso il CSM, il Governo e l'intero Parlamento affinché possano essere strutturalmente affrontati i problemi legati alle carenze di organico nelle sedi giudiziarie maggiormente a rischio ».

RAFFAELE BERTONI. Quando si parla di « sedi giudiziarie », sarebbe opportuno precisare che si tratta delle sedi calabresi.

GIROLAMO TRIPODI. Presidente, nel comunicato stampa non è contenuto alcun riferimento alla necessità di incrementare i ruoli organici del personale che affianca il lavoro dei magistrati né, tanto meno, alla necessità di potenziare mezzi e strutture.

RAFFAELE BERTONI. Effettivamente, manca un riferimento alla necessità di incrementare i ruoli del personale amministrativo.

PRESIDENTE. Potremmo allora sostituire il periodo compreso tra le parole « carenze di organico » e la fine del comunicato con il seguente: « di magistrati e di personale amministrativo nella sede di Reggio Calabria, che appare particolarmente a rischio ».

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione della relazione annuale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della relazione annuale. Il testo della relazione da me predisposta è pubblicato in allegato al *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*.

Do la parola al senatore Ramponi, che ha chiesto di intervenire.

LUIGI RAMPONI. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sull'opportunità di dedicare la seduta odierna unicamente allo svolgimento dell'illustrazione della proposta di relazione del presidente, rimandando alle sedute successive gli interventi di merito.

PRESIDENTE. Credo si tratti di una proposta accoglibile, anche in considerazione della indisponibilità dei colleghi del gruppo della lega nord.

RAFFAELE BERTONI. Concordo con la proposta del senatore Ramponi ed auspico che la discussione sulla proposta di relazione possa essere articolata sulla base di un calendario definito con chiarezza.

PRESIDENTE. La discussione sulla relazione sarà ovviamente programmata in modo chiaro ed articolato.

La relazione annuale è articolata per tematiche, le stesse che hanno costituito oggetto di esame da parte della Commissione secondo lo schema di programma indicato dalla stessa, basato su tre grandi linee direttrici che, nella loro individuazione e nel loro svolgimento, hanno voluto rappresentare un momento di sintesi e di riflessione su un sistema nel quale, indipendentemente dalle soluzioni dei processi, si riscontrano sufficienti elementi per poter giungere a conclusioni e, quindi, ad una sintesi, dalla quale trarre indicazioni sia per lo sviluppo futuro del nostro lavoro sia sotto il profilo degli indirizzi che potremo formulare a seguito della nostra riflessione. In definitiva, piuttosto che seguire la strada di una esposizione discorsiva, ho cercato di sintetizzare i dati ricavati dalla nostra attività nonché quelli

acquisiti nel corso dei nostri sopralluoghi o trasmessi, in maniera copiosa, dall'autorità giudiziaria, sicché tali dati potessero formare oggetto di esame e di proposte. Seguendo lo schema previsto dalla legge istitutiva della Commissione, che assegna a quest'ultima il compito prioritario di analizzare e verificare se gli strumenti normativi e operativi e l'azione dei pubblici poteri siano adeguati al contrasto della criminalità organizzata, il primo capitolo è stato dedicato proprio a questo argomento, mentre nel successivo si procede a un'analisi del fenomeno, come previsto dalla stessa legge.

In tale contesto, vengono trattati i temi più specifici affrontati in Commissione, relativi all'autorità giudiziaria, alle forze di polizia, alle misure di prevenzione, ai collaboratori di giustizia e all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

Per quanto riguarda l'azione della magistratura, dall'analisi del fenomeno successivamente svolta risulta evidente che si è trattato di un lavoro di grandissimo rilievo, che ha segnato una svolta fondamentale a partire dall'istituzione delle direzioni distrettuali antimafia, le quali hanno dato un impulso certamente notevolissimo a indagini che in precedenza partivano con difficoltà. Questa svolta si è verificata in concomitanza con l'introduzione di una serie di strumenti di indagine e l'affinamento di quelli esistenti; il più importante è risultato quello dei collaboratori di giustizia.

Quanto alle indicazioni che ci sono venute dalla magistratura, che riprenderò brevemente nella mia esposizione, si pone innanzitutto il problema degli uffici giudiziari (poiché abbiamo esaminato soltanto quelli del sud, è ad essi che faccio riferimento), sui quali peraltro grava un'enorme mole di lavoro. Poiché la situazione in tali uffici ci è stata prospettata, com'è avvenuto ieri sera, in tutta la sua gravità e drammaticità, occorre valutare quali provvedimenti adottare nell'immediato per farvi fronte; al riguardo, abbiamo approvato un documento, che purtroppo non ha avuto molto seguito, ma rappresentava comunque un'indicazione che abbiamo giu-

dicato valida. Ricordo anche che nell'audizione di ieri il professor Capotosti ha affermato che considera valida l'applicazione su disponibilità, accompagnata da una serie di incentivazioni che la rendano praticabile.

L'istituto dell'applicazione è stato evidenziato, sotto altro profilo, con riferimento a una sorta di « scoordinamento » che si verifica tra le procure ordinarie e le direzioni distrettuali antimafia. Molte procure - ricordo in particolare quelle della Calabria - hanno sollevato il problema di una più incisiva azione sul territorio anche da parte delle procure ordinarie. Le direzioni distrettuali, dal canto loro, hanno lamentato e continuano giustamente a lamentare il fatto di configurarsi, alla fine, come pubblici ministeri itineranti, a seguito dei continui spostamenti da una sede all'altra che si rendono necessari per seguire i processi, i quali, altrimenti, dovrebbero essere affidati a sostituti che non hanno seguito le indagini.

Il suggerimento è stato, quindi, quello di ricorrere all'istituto dell'applicazione che peraltro viene praticamente già utilizzato, se non sbaglio, in Puglia, in particolare nell'ufficio giudiziario di Bari: si tratta di applicare, per determinate indagini che si svolgono in quel circondario, un magistrato di quella procura, il quale può seguire sia tutte le indagini, in coordinamento con la direzione distrettuale antimafia, sia successivamente il processo, anche in dibattimento.

Ho ritenuto opportuno sottolineare questo aspetto, anche al fine di prevedere un maggiore coinvolgimento di tutti gli organi giudiziari oltre che, naturalmente, di quelli di polizia, che in qualche misura si sentono allontanati da questo impegno, creando una rete che coinvolga tutti e dia un maggiore impulso alle indagini, ovviamente nell'ambito di un interscambio di notizie costante e continuo, che in qualche misura si verifica già, con le direzioni distrettuali antimafia.

Per quanto riguarda le forze dell'ordine, va sottolineata una situazione che ci è stata evidenziata in particolare dal procuratore di Napoli: mi riferisco al fatto

che al momento vi sono pochissime indagini di impulso, perché i collaboratori di giustizia, i quali pure hanno dato un contributo fondamentale, hanno assorbito il lavoro e l'attenzione delle forze di polizia. Questa situazione è stata evidenziata da varie parti (ho ricordato la procura di Napoli perché ha sottolineato con grande chiarezza tale aspetto) e credo che questo problema vada affrontato, così come quello relativo al coordinamento delle forze di polizia, in ordine al quale abbiamo predisposto uno studio non ancora ultimato (deve essere definito in maniera più precisa). Occorre individuare un sistema affinché le forze di polizia, nella fase dell'attività di prevenzione più che in quella delle indagini (i problemi che si sono manifestati con maggiore evidenza riguardano, appunto, l'attività di prevenzione), agiscano sulla base di una perimetrazione della propria competenza, al fine di evitare che ognuna di esse si muova autonomamente sulla stessa indagine.

Si pone inoltre la necessità di un maggiore interscambio informativo, che pure al momento esiste (nessuno dei magistrati si è lamentato di questo), ma occorre comunque individuare una soluzione, soprattutto a livello di prevenzione, che valorizzi le competenze di ciascun corpo di polizia, senza per questo accavallare le rispettive attività in modo disordinato, il che a volte può addirittura ostacolare le indagini.

Il problema che ci è stato segnalato e che, a mio avviso, dobbiamo a nostra volta evidenziare affinché venga risolto è quello di una ripartizione delle funzioni di prevenzione per aree, settori di attività e tipologie di reati, nonché di uno sviluppo tempestivo e integrato di una banca dati interforze e di un più razionale impiego degli organismi deputati al controllo dell'azione di coordinamento. Tutti, infatti, sono stati concordi nell'affermare che non c'è bisogno di istituire altri organismi di coordinamento, perché ve ne sono già in abbondanza, ma è necessaria piuttosto una razionalizzazione di quelli esistenti.

Le forze dell'ordine hanno espresso anche il timore che si volesse giungere in

qualche modo ad una unificazione delle forze di polizia; su questo si registra una certa resistenza, che rende più complicata tale soluzione. È stata comunque espressa disponibilità ad accedere a ipotesi diverse, che valorizzino l'esperienza di ciascuno e ne incrementino la professionalità, naturalmente delimitando i rispettivi settori di competenza.

Per quanto concerne le misure di prevenzione patrimoniali, nella relazione vengono riportati i relativi dati aggiornati che però, anche se disaggregati, non distinguono precisamente tra i sequestri mantenuti, i dissequestri e le confische. Comunque, anche se i dati non sono omogenei, si può rilevare che le confische sono ancora di gran lunga inferiori rispetto alle necessità, alle aspettative e soprattutto ai sequestri. Il problema deriva dalla lunghezza dei processi e dalla difficoltà dei procedimenti.

Va inoltre segnalato, affinché sia risolto, il problema della distribuzione delle competenze in materia di misure di prevenzione: mentre queste ultime sono legate a particolari reati di competenza della direzione distrettuale antimafia, la relativa competenza è affidata alle procure ordinarie e da ciò deriva una minore tempestività dell'intervento di prevenzione. Anche tale aspetto è stato da più parti sottolineato come un forte ostacolo all'adozione di questo tipo di provvedimenti, che devono essere invece fortemente attivati.

Un grave problema che si è presentato recentemente ed è già stato esaminato - o comunque lo sarà a breve termine - dalla Commissione giustizia della Camera, nell'ambito di un apposito provvedimento, è quello della gestione dei beni sequestrati e confiscati; al riguardo, si parla di beni aziendali, poiché mi pare sia pacificamente accolta l'esigenza di distinguere l'impresa dall'attività criminale del soggetto, al fine di evitare che sul territorio si creino ulteriori situazioni di disoccupazione, da cui deriverebbe un disagio che darebbe luogo a resistenze o ad incomprendimenti da parte dei dipendenti delle imprese in questione.

La proposta di legge esaminata dalla Commissione giustizia (che mi auguro venga approvata definitivamente quanto prima) introduce alcune modifiche in tale contesto, affinché le attività imprenditoriali non finiscano in uno stato di decozione totale; per l'amministrazione di queste ultime vengono privilegiati, secondo le indicazioni della cosiddetta legge Prodi, coloro che abbiano svolto o svolgano funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi. Il provvedimento prevede inoltre un'estensione degli interventi straordinari di integrazione salariale e di collocamento in mobilità, per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, a favore dei lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro e confisca, in quanto questi ammortizzatori sociali - possiamo definirli così - salvaguarderebbero in qualche modo l'economia locale, distinguendo il provento illecito dalla destinazione dello stesso.

Quanto alla destinazione dei beni, è senz'altro necessaria una maggiore definizione delle norme relative e probabilmente sarebbe opportuno che il ricavato della vendita di tali beni venisse destinato a finalità di giustizia, con ciò rovesciando il rapporto attualmente esistente: l'attività illecita che ha dato dei proventi dovrebbe essere investita contro chi l'ha compiuta.

Un ulteriore argomento affrontato nella relazione e che ha interessato il dibattito della Commissione nell'arco dell'intero anno della sua attività è quello dei collaboratori di giustizia. Ovviamente la Commissione si è occupata di tale tema dal punto di vista normativo (quello che nel caso di specie la riguarda), in particolare per ciò che attiene al regolamento emanato dal ministro dell'interno di concerto con quello di grazia e giustizia, un regolamento che ha dato luogo ad un'eccezione da parte del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, il quale ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale, che in qualche misura (anche se non completamente, per la verità) ha individuato e risolto tale conflitto. Credo che la Commissione dovrebbe rive-

dere il regolamento citato anche sulla base delle indicazioni date dalla Corte, la quale ha accolto il conflitto sollevato dal procuratore di Napoli solo nella misura in cui quest'ultimo agiva a difesa del principio costituzionale sancito dall'articolo 112, cioè l'indipendenza del potere giudiziario.

La Corte ha ritenuto quindi fondata sotto questo profilo l'eccezione sollevata, mentre l'ha giudicata infondata relativamente alla proposta corredata da atti che siano significativi per l'attendibilità del collaboratore. Inoltre, la Corte ha ritenuto fondata l'eccezione nella misura in cui la dichiarazione d'intenti diventava un atto d'indagine obbligatorio e pregiudiziale per l'avvio del programma di protezione, proprio in quanto lesiva dell'indipendenza del magistrato, cui non si può imporre una strategia di indagine che gli è rimessa nell'ambito della legge.

Peraltro, la Corte non ha preso in considerazione – perché non ha ravvisato l'esistenza di conflitto di poteri – il problema del parere del procuratore nazionale antimafia, nonché altre questioni sollevate dalla procura di Napoli, che questa Commissione aveva affrontato, ma che tuttora sono senza soluzione.

In particolare, secondo quanto era emerso dal documento approvato in questa sede, si ritiene opportuna la precisa individuazione dei familiari dei collaboratori, un tema ancora per certi versi irrisolto a livello sia di legge sia di regolamento; inoltre, va precisato più appropriatamente il profilo riguardante i testimoni ed altre figure che nel regolamento non sono neppure previste.

Da qui la necessità di disciplinare la materia anche secondo le indicazioni anzidette; ovviamente sarebbe preferibile che la disciplina fosse dettata da una legge e non da un regolamento in quanto, in sede di esame di una legge, ha luogo una discussione che permette di individuare i criteri più opportuni per disciplinare una materia così delicata. D'altra parte, recentemente il ministro dell'interno, in merito al sistema di protezione, ha informato che è allo studio la formazione di un corpo che non sia strettamente investigativo, per

far sì che la protezione medesima possa essere assicurata con maggiore ampiezza ma soprattutto con maggior riservatezza.

L'ultimo tema che la Commissione ha affrontato concerne l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, un tema che riprendo anche se la Commissione decise di non procedere alla votazione della relazione su questo punto con la motivazione che, essendo intervenuta la proroga di tale disposizione normativa fino al 1999, il problema doveva considerarsi superato. Lo riprendo solo perché nei mesi di febbraio e marzo 1995 la direzione penitenziaria ha posto nuovamente il problema, sollevato anche dal procuratore nazionale antimafia, di una nuova categoria giuridica – la si potrebbe definire in questo modo – che in gergo viene qualificandosi come l'articolo 41-bis attenuato. Vi è in sostanza il rischio che, nonostante la proroga, non si proceda ai rinnovi e che il regime carcerario sia tale per cui la finalità che l'articolo in oggetto si propone non venga efficacemente raggiunta. Si pone quindi, a mio avviso, la necessità, indipendentemente dalla proroga intervenuta che si configura come un atto necessitato dall'urgenza, di valutare se tale articolo debba essere mantenuto, ma con una funzionalità effettiva, procedendo ad una revisione e ad un accorpamento della normativa prevista in materia dall'ordinamento penitenziario per addivenire ad un trattamento carcerario effettivamente differenziato, ma previsto per legge.

Tra l'altro, ciò non dovrebbe dar luogo ad alcuna eccezione di incostituzionalità, visto che la Consulta si è già pronunciata in merito alle differenziazioni di regime carcerario previste per i soggetti condannati ai sensi dell'articolo 416-bis; da ciò potrebbe discendere la necessità di una disciplina diversa che sia prevista per legge e che quindi non dia luogo a difficoltà neanche per chi la deve applicare. In tal modo verrebbe introdotta una norma valida che preveda, per coloro i quali sono stati condannati per reati di associazione mafiosa o reati comunque a questa collegati, un trattamento penitenziario differenziato, perseguendo quindi effettivamente la finalità di

evitare che queste persone altamente pericolose abbiano contatti con l'esterno, almeno finché non si ritenga di procedere ad un riesame della situazione.

Un ulteriore strumento che sembra di non difficile né costosa applicazione è costituito dalla nuova tecnologia video, che in alcuni casi ha già trovato applicazione, il cui uso dovrebbe essere esteso a procedimenti che vedano coinvolti soggetti imputati in processi sia presso la magistratura di sorveglianza sia presso i tribunali e le corti d'assise. Ne deriverebbero sia condizioni di maggiore sicurezza per il personale che attualmente deve provvedere alle traduzioni, sia un minor dispendio di risorse economiche, sia soprattutto un'effettiva applicazione dell'articolo 41-bis. Ciò farebbe ovviamente venir meno quei problemi, che pure esistono e sono collegati alla competenza del tribunale di sorveglianza che, come abbiamo constatato, spesso si trova a dover decidere su persone solamente perché queste ultime si trovano, magari momentaneamente, nel luogo dove il tribunale è allocato. L'articolo 677 rispondeva ad un criterio logico, ma certamente in questo caso viene a creare gravi difficoltà. Da qui, a mio avviso, la necessità di una revisione normativa che dia effettiva funzionalità all'articolo 41-bis per il quale, a mio giudizio, non è necessaria una proroga ove poi non trovi un'applicazione effettiva.

Il secondo ed il terzo capitolo della relazione, sempre in base a quanto prescrive la legge istitutiva della Commissione, si occupano dell'analisi del fenomeno. Nel predisporre tali capitoli, si è pensato di non compiere un'analisi degli atti giudiziari, in quanto ciò avrebbe potuto rappresentare un'interferenza rispetto ad atti che devono trovare risposta nelle competenti sedi giudiziarie. Il mio proposito, all'atto della predisposizione di questa parte della relazione, è stato quello di non esprimere giudizi sulle singole persone; mi dispiace se non sono riuscita a farlo, visto che non sono stata compresa esattamente.

Nell'ottica della relazione, le persone diventano sintomatiche a vari livelli - dai più ai meno elevati - di un sistema e, poi-

ché il nostro interesse è quello di esprimere non valutazioni di natura giudiziaria sulle persone, ma giudizi politici, ho cercato di trarre una sintesi di ciò che è emerso rispetto al connubio tra mafia e politica, ovviamente individuando un soggetto fondamentale negli operatori dell'economia e dell'imprenditoria, e di concettualizzare questo sistema in modo che da esso si possano trarre indicazioni per il futuro. D'altra parte, questa riflessione sintetizzata dagli atti con riferimento alle persone si colloca in una linea di continuità anche con le relazioni della Commissione antimafia della precedente legislatura, ampliando il panorama delle indagini, dei procedimenti, delle acquisizioni e delle ricostruzioni cui si è proceduto nell'ultimo anno e mezzo.

Dalla relazione della Commissione antimafia della precedente legislatura quella che sto illustrando riprende un punto a mio avviso fondamentale, e che penso dovremmo condividere: mi riferisco alla distinzione tra responsabilità di natura penale e responsabilità di natura politica. Ciò per un principio che ritengo fondamentale e sul quale ho cercato di impostare la relazione, in quanto ciascun potere dello Stato deve assumere le proprie responsabilità rispetto a se stesso ed alla collettività, così da non gravare esclusivamente la magistratura penale di un controllo che va fatto in modo preventivo e che deve investire numerosi altri organismi; un controllo ed una conseguente responsabilità non solo politici, quindi, ma anche contabili ed amministrativi, un controllo più efficiente laddove attualmente non lo sia, oppure un controllo diverso, basato su nuove metodologie, in modo che la magistratura penale possa dispiegare la funzione che le è propria del controllo finale per quella che dovrebbe essere la patologia, non certo la fisiologia, di un sistema, quale invece ci è stata rappresentata dalle indagini giudiziarie.

Naturalmente il problema del controllo preventivo, la responsabilità a livello politico, riguarda soprattutto il sistema dei partiti. È vero che il sistema elettorale è cambiato, ma non per questo è esclusa la

possibilità che, pur con un sistema da un certo punto di vista più rigoroso, che rende più difficile le infiltrazioni... (*Commenti del senatore Bertoni*). Infatti: il sistema elettorale può creare maggiori difficoltà, ma non esclude che certe cose continuino a verificarsi. Ma poiché investe maggiormente la responsabilità dei partiti nell'indicazione dei candidati, dovrebbe comportare un codice di autoregolamentazione. Ho ripreso questo aspetto dalle precedenti legislature: tale codice, che a mio avviso ha rappresentato un'idea molto importante, anche se è stato molto poco applicato (probabilmente non lo è stato affatto), dovrebbe essere ripreso e rapportato al sistema maggioritario, dati i problemi di natura diversa che questo sistema può presentare. Ciò per richiamare ciascuno all'obbligo di un controllo preventivo chiaro e trasparente e ad assumersi responsabilità precise e concrete.

Il problema concernente i rapporti tra mafia e politica (sul quale si innesta l'aspetto economico) è stato esaminato in base alle risultanze ottenute dalla Commissione in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. In Sicilia abbiamo visitato solo pochi comuni, ma abbiamo acquisito documentazione da parte dell'autorità giudiziaria. Ho citato nomi di persone a titolo di esempio, sia pure ad un livello molto elevato, di un sistema; essendo in corso processi, ho inteso evitare di dare giudizi che potessero sembrare non di natura politica bensì di natura giudiziaria, e che quindi spettano ad altro organo (*Commenti del senatore Bertoni*). Non nominare può sembrare un'omissione. Ho cercato di risolvere il problema astraendomi dalle persone e richiamandomi alle relazioni delle legislature precedenti, che a lungo ed attentamente hanno esaminato il fenomeno, per valutare a quale conclusione politica si può pervenire.

Il grande problema della Sicilia, così come — si può già premettere — un po' di tutto il Meridione, è stato rappresentato dai flussi di capitali e di finanziamenti pubblici, che hanno comportato un salto di qualità delle organizzazioni criminali, in quanto la loro attenzione era diretta

proprio al controllo di tali finanziamenti e quindi degli appalti pubblici. Ciò ha determinato un ulteriore, profondo guasto, che oggi purtroppo vediamo persistere, anche se i finanziamenti sono stati bloccati per scelte politiche ed economiche: intendo dire che manca un tessuto imprenditoriale, proprio perché le erogazioni quarantennali di denaro pubblico non sono state destinate ad un effettivo sviluppo dell'impresa ma a sostegno del reddito delle famiglie, creando così non un tessuto imprenditoriale autonomo e « autosostenentesi », bensì una situazione di clientelismo sempre più diffuso, che ha generato corruzione e, soprattutto, ha determinato un'espansione della mafia, con la ricerca del controllo del finanziamento pubblico, e quindi dell'accaparramento dell'appalto pubblico, attraverso la figura del politico. Questo percorso perverso portava il politico a dover essere grato dei voti ottenuti nel collegio, da lui direttamente o da membri della sua corrente (anche ai più alti livelli, come vediamo in questi giorni): i flussi finanziari pubblici, perciò, condizionavano lo sviluppo dell'imprenditoria privata e collegavano in una triade la mafia, la rappresentanza politica e l'economia. Il tessuto imprenditoriale, perciò, non si è mai creato, e questo è un problema che dobbiamo affrontare. Pur nell'impellente necessità dello sviluppo del Meridione, non più rinviabile, affrontiamo il problema partendo con grandissimi svantaggi e, soprattutto, dopo che la criminalità organizzata ha acquistato un'elevata soggettività economica, una soggettività economica quasi indipendente, estesa non solo nelle regioni tradizionali di provenienza, ma in tutta Italia e anche a livello internazionale. È necessario rifondare le regole per lo sviluppo di un'economia effettivamente sana e competitiva.

Oggi disponiamo di dati su come la mafia indirizza i suoi capitali e sui soggetti ai quali fa riferimento, e su come si indirizza verso nuovi referenti politici; i processi sono assolutamente indispensabili ma hanno assorbito le potenzialità delle forze di polizia, e ciò, purtroppo, al momento ci lascia sguarniti di una risposta immediata

e di un'attività di prevenzione efficace. Nelle audizioni ci è stato riferito della diversa conformazione che la criminalità organizzata si sta dando. In questo senso è indicativa l'operazione Olimpia di Reggio Calabria, nel corso della quale è stato individuato un nuovo organismo definito Cosa nuova, con maggiori compartimentazioni, maggiore segretezza e strategie diverse; il procuratore aggiunto di Caltanissetta ci ha riferito che sono stati scelti bersagli diversi, che agiscono nel settore del consenso sociale, cioè sacerdoti, amministratori locali ed altri esponenti della società civile. Ciò non ci fornisce, però, un disegno unitario sufficiente a poter contrastare, nell'immediato, le nuove configurazioni che la criminalità organizzata si può dare in questo momento.

Ho elencato alcuni casi giudiziari, ponendo interrogativi che a me sono sembrati legittimi (ovviamente, ciascuno ha le sue opinioni), non entrando nel merito: però non potevo non elencare gli esponenti di maggiore rilievo, fra i quali l'ex Presidente del Consiglio Andreotti, oltre agli ex parlamentari Mannino, Andò ed altri, che rappresentano casi esemplari, sia pure astraendomi dagli atti giudiziari e da qualsiasi imputazione ad alcuno. Ma si tratta di un problema che ho ritenuto di riprendere perché, se vogliamo distinguere, come ritengo sia giusto, la responsabilità politica da quella penale, dobbiamo però essere in grado, come lo è la magistratura nel suo settore di competenza, di dare risposte sul versante della politica, perché il mondo politico deve essere all'altezza di farlo. Tutto ciò che, più o meno grave che sia (non voglio accusare né difendere alcuno, né credo che ciò possa trasparire da quanto ho affermato), comunque ha una valenza politica, positiva o negativa che sia (mi pare che in questo caso si possa dire che è negativa, quantomeno sotto il profilo politico), ha bisogno di una risposta politica: si tratta di aspetti che possono non trovare sede in un processo, in un'aula di tribunale, perché non penalmente apprezzabili, ma che sono apprezzabili dal punto di vista politico, data la nostra necessità non solo retro-

spettiva ma anche in prospettiva, di capire, nel modo più approfondito possibile, il sistema, per essere sicuri che non trovi - se non li ha già trovati - ulteriori agganci, e per assumere decisioni nel merito, recidere tali agganci e cambiare veramente pagina.

Una risposta politica, seria e analitica, la Commissione antimafia in qualche misura l'ha sicuramente già data, ma sarebbe necessaria, a mio avviso, una visione molto più ampia ed approfondita, alla luce di quanto è già emerso e anche di quanto possiamo ancora fare emergere, al fine di dare la risposta che ci compete e rispetto alla quale, ovviamente, ciascuno si assume le proprie responsabilità. Questo rappresenterebbe un cambiamento di cultura e anche una presa di coscienza e, soprattutto, un modo per avviare un sistema che non sia inquinato, ammalato, come quello che abbiamo riscontrato, che però non possiamo dire di esserci lasciato alle spalle.

Questo è il senso delle mie affermazioni: posso anche essermi espressa male, probabilmente potete non condividerlo, ma mi è parso di poterlo desumere anche dalla storia di questa Commissione. Peraltro, il medesimo interrogativo è stato posto con molta precisione, nella precedente legislatura, dal presidente Violante, che aveva precisato « non è solo Andreotti, non è solo Lima, noi dobbiamo ampliare il nostro orizzonte: il Parlamento deve rispondere ».

GIACOMO GARRA. Via dei Filodrammatici, ad esempio.

PRESIDENTE. Non citiamo casi particolari, perché non è questa la sede. Dicevo, quindi, che a mio avviso è necessario farlo.

Per quanto riguarda gli altri, mi sono limitata ad indicare le imputazioni, in quanto casi esemplari di un sistema, per cui non ho ritenuto di dover scendere nelle contestazioni specifiche rivolte a ciascuno, per evitare che questa potesse sembrare un'interferenza, anche se il giudizio politico ha natura diversa: è nell'ambito di

un giudizio politico che sono inserite queste persone.

Ho ripreso anche il cosiddetto caso Mandalari – più che di un caso si tratta di un fatto giudiziario – perché ha interessato a lungo la Commissione e perché, indipendentemente da profili penali, che non esistono per i parlamentari che abbiamo ascoltato, costituisce un ulteriore momento di riflessione per ribadire la necessità di un codice al quale ciascuna formazione politica risponda con una sua chiara responsabilità, affinché queste infiltrazioni non avvengano e vi sia una maggiore presa di coscienza rispetto ai richiami o alle proiezioni elettorali che determinate persone possono pensare di fare attraverso i candidati. Non sto parlando di qualche persona precisa tra quelle che abbiamo sentito; parlo in generale, e mi riferisco ad un filtro molto più serio, probabilmente assai più chiaro e sottoposto ad un vaglio pubblico, in ordine alla scelta dei candidati.

Per la Calabria, oggi il problema si pone in modo più articolato rispetto a ieri, perché le indagini giudiziarie, e in particolare le ultime due operazioni (« Galassia » di Catanzaro e « Olimpia » di Reggio Calabria) hanno evidenziato, per ciò che ci compete e al di là degli esiti dei processi, la struttura della 'ndrangheta, la sua potenzialità criminale ma anche la soggettività economica che l'organizzazione è andata assumendo in questi anni.

Ho ripreso l'articolazione di questa formazione criminale per individuare anche i cambiamenti intervenuti e per capire quale sia stata la sua capacità di infiltrazione nell'ambito della politica e dell'economia. Il sistema della 'ndrangheta presenta una sorta di gerarchia interna, per quanto sia sempre stato un sistema diffuso, allargato, non gerarchico e fondato su famiglie. È un fenomeno tipicamente calabrese – quello siciliano è completamente diverso – anche se per il futuro emerge l'intenzione di dar vita a una diversa strutturazione.

Questo *cursus honorum*, previsto all'interno di tale organizzazione criminale, fa sì che a un certo punto un soggetto, che

viene chiamato « santista », acquisisca una soggettività ed un potere obiettivo che gli viene riconosciuto dall'organizzazione, un potere che deve mettere al servizio della stessa organizzazione.

È stata questa la causa dell'espansione molto profonda della 'ndrangheta anche nell'Italia settentrionale (in Piemonte, in Liguria e nella stessa Lombardia – come ci ha confermato ieri sera il dottor Boemi – dove da anni sono in corso processi riguardanti questa formazione criminale, che ha fatto registrare un'espansione sempre maggiore nel settore degli stupefacenti e delle armi).

Al grado più elevato c'è la possibilità – l'obbligo, in pratica – di espandersi, di aprire quelli che sono chiamati i « locali ». In particolare, attraverso questa figura vi è stato un forte inserimento nella massoneria (ovviamente si parla della massoneria deviata). L'organizzazione criminale si è inserita in comitati di affari e, attraverso le logge massoniche deviate, è praticamente penetrata in tutte le istituzioni e nella vita pubblica, acquistando un peso sempre maggiore nell'economia.

Ricordo che la sua attività primordiale era quella dei sequestri di persona; oggi, per fortuna, non ce ne sono più e ciò è anche indicativo di una diversa individualità assunta da questa organizzazione criminale, la quale si è espansa e continua ad espandersi attraverso il controllo degli stupefacenti e delle armi, settori nei quali è diventata l'organizzazione più pericolosa. Attraverso il medesimo meccanismo di introduzione nella massoneria e nelle erogazioni pubbliche a favore della Calabria, prive di controllo circa la spesa e la destinazione, si è cercato di acquisire – come è in gran parte avvenuto – il controllo dei finanziamenti pubblici, che finivano per essere convogliati, tramite fidati colossi dell'imprenditoria nazionale, verso imprese reggine controllate dalla 'ndrangheta, in cambio di voti e tangenti.

Il piccolo imprenditore locale finiva, appunto, con l'essere un tramite tra il potere politico e quello mafioso; si veniva così a costituire un comitato d'affari, il quale si rendeva portatore di interessi ma-

fiosi. Su questo vi sono dichiarazioni di collaboratori di giustizia, che hanno trovato riscontro nel meccanismo degli appalti, che è una costante nelle regioni meridionali. Lo è anche nelle regioni settentrionali, ma mentre per queste ultime, secondo quanto è emerso dalle indagini giudiziarie, si può parlare di un rapporto bilaterale di corruzione, in quelle meridionali si è in presenza di un rapporto trilaterale. In altre parole, vi è un soggetto che alla fine è riuscito a dominare le imprese e a compiere poi quel salto di qualità che l'ha portato nel mondo dell'economia ad un livello molto più elevato di quanto sarebbe stato possibile con una politica economica diversa.

In questo sistema, i partiti di riferimento tradizionali, soprattutto, ma non solo, nelle elezioni amministrative, erano la DC, il PSI e i partiti laici minori, che si alternavano al Governo.

Vi sono state alcune sentenze passate in giudicato (mi riferisco, in particolare, a quella del tribunale di Reggio Calabria del 21 febbraio 1994) dalle quali risulta una sequenza di accordi illeciti, di compromissioni di uomini politici, di finanziamenti sollecitati presso le autorità centrali della capitale per poi svilupparsi in attribuzioni di commesse pubbliche, alle quali ovviamente sono sempre correlati i reati di corruzione, peculato e via dicendo, secondo una logica di spartizione che vede, appunto, la cointeressenza di questi tre soggetti.

Ho individuato le persone più emblematiche e quelle che in qualche misura potrebbero far pensare ad una continuità con questo sistema; ho fatto anche riferimento alle ultime inchieste su ex deputati e deputati in carica: il riferimento è all'ex onorevole Bastianini e all'onorevole Maccena, oggi dell'UCD. È inutile che ripeta, avendolo già detto, che non sono entrata nel merito delle imputazioni.

Mi pare che una maggiore capacità di infiltrazione nelle istituzioni pubbliche sia stata individuata dalla procura della Repubblica di Reggio Calabria nell'ambito dell'operazione Olimpia. Mi riferisco ad una formazione che è nata, secondo le ri-

sultanze delle indagini, verso la fine del 1991, in particolare dopo l'omicidio del magistrato Scopelliti. Tale formazione, denominata Cosa nuova, doveva creare una comunione di intenti tra le famiglie reggine e controllare, laddove era possibile, le faide, proprio perché questa personalizzazione poteva in qualche modo mettere in crisi l'organizzazione. Il nuovo strumento - definito Cosa nuova - era finalizzato a questo controllo, ma soprattutto doveva e deve servire (almeno nell'ottica degli inquirenti) come momento di raccordo tra mafie di diversa collocazione regionale (siciliana, campana e pugliese), al fine di controllare i proventi degli affari illeciti, ma soprattutto di esercitare un controllo più vasto, ampio e capillare del mondo politico, anche per la gestione e il condizionamento dei processi in corso.

È quindi evidente che questa nuova formazione, proprio perché sancisce i rapporti ormai consolidati nel tempo, anche se saltuari e non organici, con Cosa nostra, la camorra e la Sacra corona unita, costituisce un momento di organicità, di verifica della possibilità di agire insieme e quindi di estendersi ancora di più non solo nel mondo degli affari (definiamolo così, genericamente) ma soprattutto nell'ambito delle istituzioni.

Un fenomeno analogo per la sua struttura viene individuato in Campania, che è in qualche misura la regione su cui si sono aperti maggiori squarci, a seguito di numerose indagini e della particolarità della stessa regione, contraddistinta dalla convivenza, dal connubio totale, dalla fusione (com'è stato specificato nell'ordinanza di custodia cautelare a carico di alcuni imprenditori dopo l'ultima operazione della DDA di Napoli) fra i tre soggetti: il politico, l'imprenditore e il camorrista.

RAFFAELE BERTONI. Per gli imprenditori occorre fare una distinzione: non possono essere criminalizzati tutti!

PRESIDENTE. Non tutti, certamente. Parlo in un'ottica complessiva, prescindendo dai singoli casi. Non è mia intenzione criminalizzare alcuna categoria, ma

voglio anzi precisare per quale motivo si afferma tutto questo. Praticamente, il meccanismo si evidenzia per tutti nello stesso modo già visto in Sicilia e in Calabria, anche se forse in Campania presenta una maggiore potenzialità: l'esponente politico si adoperava per l'affidamento dell'appalto di un'opera pubblica ad un'impresa di fiducia. Per questo l'impresa versava una tangente ed un'altra la versava anche all'organizzazione camorrista, la quale non aveva tanto interesse alla tangente quanto piuttosto ai subappalti e ai diversi contratti.

Ma perché si parla di totale fusione? È una storia che inizia da lontano, secondo le dichiarazioni di Galasso e di Alfieri, cioè dal sequestro Cirillo. Lo scontro tra Cutolo e Nuvoletta si concretizzava nell'intendimento di acquisire attività imprenditoriali. Successivamente, il clan vincente Alfieri ha assunto il dominio della situazione. Peraltro lo stesso Alfieri sostiene che anche in precedenza aveva trattato, in particolare, con il senatore Patriarca (non entro nel merito, ma riferisco quanto è stato detto dai collaboratori di giustizia). Pertanto, questa sua attività era già iniziata molto prima.

Da parte della magistratura di Napoli si parla di una totale fusione laddove si constata che il rapporto, inizialmente di prevaricazione nei confronti dell'impresa, diventa, alla fine, un rapporto in cui ciascuno persegue un proprio profitto. La magistratura di Napoli ha constatato come, attraverso il sistema di pagamento di tangenti alla camorra e di un certo tipo di appalti e contratti, si riscontrassero sovrapproduzioni, fatturazioni false, costituzione di depositi all'estero, che servivano poi per un autonomo profitto dell'impresa indipendentemente dal pagamento delle tangenti. È evidente che, nel momento in cui si persegue un interesse, un profitto autonomo, non può più configurarsi un rapporto tra estorsore ed estorto. Ecco perché si è parlato di rapporto di « fusione ».

RAFFAELE BERTONI. Vi è di più. A Napoli alcuni politici sono stati anche im-

prenditori in proprio! Questa distinzione deve essere chiara.

PRESIDENTE. Non era mio intento generalizzare. D'altra parte, il fenomeno è riscontrabile non solo in Campania ma anche in altre regioni.

Nel richiamato contesto sono stati assunti provvedimenti cautelari nei confronti dell'ex ministro dell'interno Antonio Gava ed è emerso il ruolo di Pasquale Casillo, sottoposto ad indagini per le quali è stato accertato che vi sono state pressioni perché le stesse non procedessero, tanto che finirono effettivamente per arenarsi. I rapporti tra Pasquale Casillo, arrestato nel 1994, e la camorra hanno portato ad ipotizzare reati nei confronti sia di Gava sia di Pomicino, in grande conflitto tra di loro perché ciascuno dei due sosteneva gli interessi di due oligopoli dell'industria agroalimentare, rappresentati rispettivamente da Pasquale Casillo e da Franco Ambrosio. Secondo l'accusa, la composizione del contratto avvenne grazie all'intervento di Carmine Alfieri e si concluse con l'impegno di Pomicino di risarcire Casillo. Infine, nel luglio scorso, il GIP del tribunale di Napoli ha rinviato a giudizio Antonio Gava insieme ad altri parlamentari.

Una vicenda che riguarda la XII legislatura è quella del senatore Carmine Mensorio, che apre uno spaccato inquietante. Nei confronti di Mensorio, parlamentare del CCD, la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha accolto l'istanza del giudice di merito di autorizzarne l'arresto con l'accusa di aver favorito il rilascio della licenza ad un istituto di vigilanza privato controllato dalla camorra (« La Vigilante 2 »). La vicenda rappresenterebbe la punta emergente di un più grave fenomeno: il passaggio a forme sistematiche e pubbliche, perché legalmente configurate, di attività di controllo del territorio, oltre che di speculazione in un settore delicatissimo.

Per quanto riguarda la Puglia, si registra una situazione peculiare, sotto il profilo economico, occupazionale e della criminalità. Non si può affermare che la Sacra corona unita, nonostante sia un'organizzazione criminale estremamente peri-

colosa, abbia dominato o domini il territorio in modo tanto pervasivo e radicato quanto quello che caratterizza la presenza della mafia, della camorra e della 'ndrangheta nelle rispettive regioni d'origine. D'altra parte, la Sacra corona unita, che oggi in virtù dell'azione della magistratura e delle forze dell'ordine è stata profondamente disarticolata, aveva trovato, oltre alla capacità di esprimersi nelle forme criminali vere e proprie, anche quella di espandersi a livello pubblico. Nella relazione viene fatto cenno al caso esemplare di Francesco Cavallari, amministratore delle « Case di cura riunite s.r.l. » di Bari: l'iniziativa sorta dal niente, probabilmente anche agevolata dalla grande difficoltà del settore pubblico nel campo sanitario, era stata seguita, nel giro di pochi anni, dall'acquisto da parte del Cavallari di otto cliniche private e dalla costruzione di due nuove strutture sanitarie. Questa situazione si è protratta, come si constata dagli atti, per tantissimi anni, nonostante vi fosse stato un inizio di indagine già nel 1986, indagine che tuttavia, così com'era accaduto per quella di Casillo, non era andata avanti ed era stata stroncata sul nascere. Il sistema posto in essere dal Cavallari veniva mantenuto dallo stesso anche accrescendo enormemente il numero dei dipendenti, la cui consistenza era giunta ad un ammontare di 2.260 unità, alla data dell'accertamento del 18 novembre 1993, a fronte di 984 posti letto. Tra il personale dipendente vi erano molti detenuti, i quali ovviamente non prestavano alcun lavoro, familiari di detenuti, persone sponsorizzate dalla criminalità organizzata o vicine a questa. Tali persone venivano impiegate per intimidire la concorrenza, così come nel caso della clinica privata Villa Anthea, i cui titolari furono in pratica costretti a cedere l'impresa per effetto delle forti intimidazioni che venivano peraltro esercitate anche all'interno della stessa struttura sanitaria. Si tratta di una situazione abnorme...

RAFFAELE BERTONI. Questa vicenda non c'entra con la mafia!

PRESIDENTE. È comunque una vicenda sintomatica della penetrazione dell'organizzazione criminale in una certa struttura. Non credo quindi sia il caso di minimizzarla. Tra l'altro, se non ricordo male, in quel contesto vi sono state imputazioni ai sensi dell'articolo 416-bis. Le dichiarazioni del Cavallari hanno delineato uno scenario particolarmente preoccupante.

Un'altra vicenda della quale si sta occupando la magistratura – è imminente l'avvio dei relativi processi – è quella del teatro Petruzzelli, il cui ex gestore, Francesco Pinto, è stato rinviato a giudizio.

ANTONIO BARGONE. Nemmeno questo c'entra con la mafia!

PRESIDENTE. Dagli atti risulta che la vicenda trova la sua origine negli interessi convergenti di politici, amministratori ed imprenditori locali, alcuni dei quali rinviati a giudizio per associazione di tipo mafioso. Questa è la realtà!

Richiamo, anche nel contesto pugliese, la vicenda dell'imprenditore Casillo, cui la relazione fa già cenno nell'ambito della descrizione delle collusioni criminali in Campania, con riferimento al quale la magistratura di Foggia, nel 1985, aveva individuato collegamenti con la camorra. All'epoca le indagini furono ostacolate da probabili pressioni.

Infine, non può non essere menzionato il caso dell'attuale sindaco di Taranto, Giancarlo Cito, rinviato a giudizio nell'autunno del 1994 per favoreggiamento e concorso in omicidio volontario. Nel provvedimento si fa anche riferimento alla collusione del Cito con la criminalità organizzata della provincia, in particolare con il clan dei fratelli Riccardo e Gianfranco Modeo.

La situazione amministrativa della Puglia, dopo un periodo caratterizzato dallo scioglimento di numerosi comuni, sembra cambiata tanto da indurre a minori preoccupazioni. Sono state disciolte altre amministrazioni locali (Gioia del Colle, Modugno, Trani e Terlizzi) ed è stata prolungata la gestione commissariale di altre.

Un altro fenomeno al quale abbiamo dedicato attenzione – la Commissione ha di recente ascoltato su questo tema il procuratore Vigna – è quello dello stragismo mafioso, manifestatosi con gli attentati della primavera-estate del 1993 a Firenze, Roma e Milano. Tali episodi non si presentano certo isolati. Penso, in particolare, alla carneficina del treno rapido 904, vicenda in ordine alla quale una sentenza passata in giudicato ha messo in evidenza che l'attentato fu realizzato mediante la cooperazione tra Cosa nostra, camorra e settori del terrorismo di destra. Di recente sono state riaperte le inchieste per l'attentato al treno nei pressi di Reggio Calabria, effettuato in concomitanza con i violenti disordini del 1970. Nella relazione viene inoltre fatto cenno ad altri attentati fortunatamente non realizzati.

Da numerosi processi emergono diversi elementi che fanno ritenere che lo stragismo rappresenti un'ulteriore modalità di aggressione delle associazioni mafiose. Tra gli altri esempi, vale menzionare come anche nel procedimento che trae spunto a Napoli dalle indagini sugli appalti ricevuti da una certa impresa camorrista si trovino riferimenti all'ipotesi stragista come modalità di interlocuzione con il personale politico collegato. Questo ed altri episodi sono attribuiti dagli inquirenti ad un progetto globale strategico della mafia, che in questi casi assume connotazioni diverse, esprimendo la capacità di operare al di fuori delle regioni di provenienza, con grande abilità e tempestività. In questa logica va segnalato il mutamento di obiettivi, nel momento in cui si è cominciato a pensare che obiettivi di interesse artistico potessero in qualche modo provocare un danno più risonante. Gli attentati realizzati a Roma avrebbero rappresentato una reazione alla netta condanna che il pontefice aveva fatto della violenza criminale; in particolare, quello di via Fauro sarebbe stato diretto a colpire il giornalista Maurizio Costanzo, conduttore di trasmissioni televisive nelle quali erano state manifestate contrarietà e denunce sul ruolo di Riina ed erano state poste domande considerate imbarazzanti ad una donna della

famiglia Madonia. La motivazione generale fondamentale degli attentati sarebbe stata comunque quella di operare una forte pressione sul sistema politico finalizzata all'abrogazione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Infine, va segnalato che sono ancora in corso indagini sull'attentato al treno nei pressi di Gioia Tauro nella primavera del 1970.

Si è cercato, quindi, di comprendere fenomeni che si presentano con delle costanti, come l'intreccio, la convivenza, il connubio e talvolta la fusione, anche se questo aspetto non deve essere generalizzato – come sarà chiarito in altra parte della relazione – a livello più strettamente politico nazionale.

Per quanto riguarda, invece, il profilo delle amministrazioni locali, ricordo che la Commissione ha effettuato visite in molti comuni, dalle quali è stato possibile trarre alcune osservazioni. Ricordo altresì che nel periodo immediatamente precedente erano intervenuti numerosi scioglimenti di consigli comunali nelle regioni a rischio; recentemente, però, abbiamo assistito – si tratta di un fatto assolutamente nuovo – allo scioglimento di un consiglio comunale in Piemonte per infiltrazioni mafiose (si tratta di un fatto veramente preoccupante): mi riferisco al comune di Bardonecchia, in ordine al quale la motivazione dello scioglimento per mafia presenta caratteristiche analoghe o comunque prossime a quelle riferite allo scioglimento di comuni situati nelle più tradizionali aree di insediamento della criminalità organizzata. Più recentemente abbiamo constatato un minore ricorso al commissariamento, per cui si impone una riflessione sul perché si sia manifestata tale tendenza: ciò può dipendere dal fatto che lo strumento non è sufficientemente valido oppure da un cambiamento effettivo nel sistema; a mio avviso, si è trattato di un insieme di cause.

D'altra parte, ritengo necessario sviluppare anche una riflessione sulla necessità del prolungarsi dei commissariamenti, soprattutto laddove questi ultimi non rispondono a parametri in qualche modo oggettivi, ovvero non viene precisato quando vi

si deve ricorrere, in quali circostanze ed in presenza di quali sintomi di mafiosità. In questo modo viene lasciato alle prefetture un ampio margine di discrezionalità nell'individuare i consigli comunali da sciogliere.

In assenza di parametri oggettivi, si è proceduto a molti commissariamenti, che però, per quanto prolungati, non hanno determinato un beneficio effettivo, in quanto la burocrazia comunale ha osteggiato gli amministratori designati, la cui attività peraltro non è stata continuativa, in quanto essi provenivano da vari organismi amministrativi; queste persone si sono trovate spesso a gestire esclusivamente il contingente, andando incontro a difficoltà enormi e quindi senza poter risolvere, ad eccezione di alcuni casi, nessuno dei problemi che gravavano sulle amministrazioni interessate, che si sono ripresentati immediatamente dopo.

D'altra parte, va anche rilevato — com'è stato sottolineato nelle relazioni riferite ai comuni della Sicilia visitati dalla Commissione — il consenso sociale della popolazione, che alla fine diventa sicuramente un indice di mafiosità, ma è talmente esteso che risulta difficile distinguere in quali casi un consiglio comunale vada commissariato. Questo controllo comporta comunque alcuni benefici: per esempio, non vengono riscossi i tributi comunali e lo stesso vale per l'erogazione dell'acqua e dell'elettricità; non vengono altresì comminate sanzioni di carattere amministrativo né pagate le tasse di proprietà per i veicoli e i canoni televisivi. Si è constatata inoltre un'elevatissima evasione fiscale, come se il « pizzo » pagato comportasse un compenso nel mancato pagamento delle imposte. Vi sono poi casi di piani regolatori che non vengono approvati, consentendo così un abusivismo edilizio molto esteso. Si tratta di una situazione estremamente difficile da rompere; da questo punto di vista, un caso esemplare è quello di Niscemi, dove il sindaco, eletto a grandissima maggioranza (quindi forte di un elevato consenso), si è trovato in una situazione quasi di paralisi allorché ha imposto, com'era giusto, il pagamento dei vari tributi, e soprattutto si è

visto « imprigionato » da un sistema di burocrazia che gli ha reso — e purtroppo continua a rendergli — difficile la gestione dell'amministrazione comunale, rispetto alla quale si trova, come mi ha comunicato anche recentemente, assolutamente depotenziato.

Al di là del commissariamento, che andrebbe ristretto ai casi di effettiva necessità, il fatto di affidare responsabilità politiche e amministrative ben individuabili tramite l'espressione del voto e l'elezione di un sindaco in base all'attuale sistema maggioritario può determinare una maggiore assunzione di responsabilità. Ma questo vale, ovviamente, laddove vi sia la possibilità effettiva di un cambiamento del personale burocratico, naturalmente nel rispetto del lavoro di ciascuno; infatti, la burocrazia è un'eredità talvolta triste. Lo dico in generale, senza alcun riferimento particolare, ma in quasi tutti i comuni visitati si è lamentata la gravissima difficoltà connessa al blocco della burocrazia, che alla fine mortifica anche l'attività dei migliori.

In sintesi, si avverte la necessità di prevedere un sistema di controlli amministrativi, contabili e politici, che andrebbe definito nelle sue linee fondamentali (il problema si era già posto) e che costituisce l'unico mezzo per dare vitalità al sistema e rigenerarlo: in mancanza di controlli e di funzionalità, qualsiasi commissariamento sarebbe vanificato.

Nella relazione viene quindi svolta una riflessione sui sistemi di controllo oggi attuati. Per esempio, il fiorire di *authorities*, che pure hanno una loro funzione, rischia alla fine di frazionare il sistema senza configurare un potere incisivo nei settori della vita pubblica che potrebbero essere inquinati dalla criminalità organizzata e senza attivare effettivamente quei controlli istituzionali che in parte esistono ma sono assolutamente inefficienti, mentre in molti altri casi mancano assolutamente.

Ho dedicato poi una parte breve della relazione alla criminalità organizzata nel centro-nord, non per minimizzare l'importanza che il fenomeno assume in quelle aree, ma perché in quest'anno di attività la

Commissione si è dedicata prioritariamente alle regioni rispetto alle quali era più urgente condurre un'analisi. Comunque, il gruppo di lavoro che si occupa dei problemi del centro-nord (forse l'unico che abbia effettivamente funzionato) ha portato avanti un'attività conoscitiva riferita ad alcune regioni, in particolare l'Emilia-Romagna e la Lombardia (naturalmente in ordine ad alcuni comuni). Da tale analisi sono emersi alcuni spunti che dovranno indirizzare la nostra attività nel futuro immediatamente prossimo, proprio perché per la criminalità organizzata il centro e il nord del paese costituiscono un terreno molto ambito, trattandosi di zone particolarmente ricche. Il fatto che attualmente siano in corso a Cortina d'Ampezzo indagini su acquisizioni di alberghi e multiproprietà da parte di soggetti sospettati di appartenere all'imprenditoria mafiosa, unitamente ai problemi sollevati con lo scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia, dimostra che la situazione è molto preoccupante. D'altra parte, numerosi processi hanno evidenziato l'estensione di questo tipo di criminalità in aree come la Lombardia, il Piemonte e la Liguria; in quest'ultima regione la Commissione ha effettuato una missione, su cui è stata stesa una relazione.

Si tratta di una situazione che richiede, da parte nostra, un immediato approfondimento, soprattutto con riferimento al settore del reinvestimento dei capitali illeciti in attività finanziarie e immobiliari che interessano la criminalità organizzata.

L'ultimo capitolo della relazione è dedicato al rapporto tra mafia ed economia e in alcune parti, particolarmente in quella iniziale, vengono ripresi temi ai quali si è accennato nella seconda parte. Mi riferisco, in particolare, alla grave situazione, che si riscontra in questo momento, di stagnazione dell'attività produttiva nei settori delle opere pubbliche e dell'edilizia, che evidenzia la condizione di estrema difficoltà in cui versa il Meridione proprio a causa della politica economica basata su erogazioni assistenziali che è stata attuata per un periodo pluridecennale. Il fatto che oggi questi finanziamenti

siano stati bloccati, in base a scelte che ci si augura continuino ad essere diverse, ha determinato però una disoccupazione molto elevata.

Poiché occorre far fronte immediatamente a tale situazione, è necessario portare avanti una politica completamente diversa, che deve trovare il suo supporto fondamentale in un diverso sistema bancario. Quest'ultimo, in particolare, dovrebbe erogare finanziamenti alle aziende non per il solo fatto che esse esistono in quanto tali, ma laddove dimostrino di possedere effettivamente potenzialità, produttività e capacità di stare sul mercato.

Nell'Italia meridionale il sistema bancario presenta caratteristiche restrittive, pratica tassi molto più elevati, innescando così una spirale che determina, soprattutto in situazioni di crisi come quella attuale, un ricorso sempre più sistematico all'usura; come ci è stato sottolineato soprattutto dai rappresentanti di categoria che abbiamo ascoltato, sono poi le stesse banche che alimentano, sia con questo tipo di politica sia addirittura con persone operanti al loro interno, il fenomeno dell'usura, che si presenta devastante ovunque ed in particolare nell'Italia meridionale. Quindi, le banche dovrebbero configurarsi come un soggetto primario per lo sviluppo di una cultura d'impresa, concedendo finanziamenti alle aziende che hanno maggiori capacità di resistere sul mercato. Come ho detto, ci rivolgiamo a quel tipo di impresa che ha cercato una propria autonomia di profitto in questa situazione di grave collusione e connivenza. Da questo punto di vista, nella dottrina più che nella giurisprudenza (ma questo aspetto si desume anche da alcune ordinanze di custodia cautelare), si può individuare una differenziazione fra gli imprenditori collusi (coloro che trovano un accordo attivo con la malavita organizzata dal quale derivano obblighi reciproci di collaborazione e di scambio), gli imprenditori clienti (i quali stabiliscono interazioni reciprocamente vantaggiose) e gli imprenditori subordinati, che invece sono assoggettati a un rapporto non interattivo ma di sopruso.

Questo nodo si è ripresentato in maniera molto interessante nel corso delle audizioni che si sono svolte qualche giorno fa relativamente ai lavori dell'alta velocità, argomento di cui è relatore il senatore Imposimato. Le persone che abbiamo ascoltato hanno posto anche in modo molto drammatico il problema di come si possa fare l'imprenditore in zone così a rischio, di quali siano i limiti e gli obblighi che un'impresa deve tener presenti. Si è ulteriormente verificata la totale inefficacia del certificato antimafia, che non offre ormai alcuna garanzia, come ci hanno confermato coloro che hanno aperto uno squarcio sulla situazione. Vi è, quindi, la necessità di individuare un sistema diverso non solo per gli imprenditori, ma anche nell'ambito dello svolgimento degli appalti. Sappiamo che i maggiori problemi si sono posti nelle varianti in corso d'opera, nel dilatarsi dei tempi in maniera enorme, in prezzi gonfiati in virtù di tangenti. Questi aspetti, anche al di là delle normative in vigore, debbono essere assolutamente delineati per individuare uno strumento valido anche di protezione dell'impresa che voglia agire in modo legale e, d'altro canto, per individuare coloro che non hanno alcun interesse a lavorare secondo i canoni della legalità. Come ho già detto, non si tratta né di una condanna né di un giustificazionismo che non sarebbe possibile generalizzare; si tratta piuttosto di una riscrittura di regole importanti.

In quest'ambito, la Commissione ha affrontato il problema dell'usura, approvando anche all'unanimità un documento, tenuto conto che la normativa relativa a tale reato è ancora all'esame del Senato. Il fenomeno dell'usura colpisce le piccole imprese, soprattutto i commercianti e gli artigiani, cioè coloro che più sono soggetti ai mutamenti ed alle crisi di mercato, ed ha una tale diffusione da venire individuato come uno dei maggiori strumenti di riciclaggio. In parte esso è determinato da un sistema bancario che impone tassi estremamente elevati e non fa conto della capacità economica del soggetto.

Le indicazioni che in proposito sono contenute nella relazione sono state de-

sunte da quanto ci è stato riferito durante sopralluoghi effettuati in Campania, in Calabria ed in Sicilia, dove abbiamo incontrato rappresentanti di categoria e le associazioni del volontariato. Analogamente a quanto veniva indicato nel documento approvato a suo tempo dalla Commissione, anche in questa relazione si ribadisce la necessità di una migliore configurazione del reato d'usura sul piano legislativo, oltre alla necessità - sulla quale peraltro abbiamo constatato non esservi unanimità all'interno della Commissione - di stabilire quale sia il tasso di interesse superato il quale si possa parlare di usura; da alcuni viene indicato come il tasso nominale medio annuo dei BOT, un parametro già adottato dalle norme sulla trasparenza bancaria. Va anche evidenziata la necessità di dar vita ad un fondo di solidarietà, quale incoraggiamento per le vittime dell'usura a collaborare con la giustizia, fondo al quale si dovrebbe attingere quando gli sviluppi processuali abbiano dato le opportune assicurazioni. Inoltre, così come ci è stato indicato da rappresentanti di associazioni *non profit*, vi è la necessità di incrementare il sostegno a tali associazioni proprio per incoraggiare la loro azione nella società.

Purtroppo, però, come abbiamo visto, le denunce per reati di usura sono molto rare ed ancor di più lo sono quelle per estorsione. Nel 1994 vi è stato un notevolissimo calo di tali denunce ed è grandemente aumentato il numero delle domande non accolte spesso per fatti formali (scadenza del termine, presentazione presso l'organismo sbagliato, e così via). Purtroppo in questo periodo si parla davvero poco di questi fenomeni che sembrano ruotare sull'onda emotiva dei quotidiani, fenomeni che comunque permangono e dei quali difficilmente si riesce ad individuare l'ampiezza ed il radicamento. Sta di fatto, però, che le denunce, in particolare quelle per estorsione, sono in grande diminuzione e ciò non può che destare la massima preoccupazione in quanto non abbiamo il riscontro opposto riguardo al fatto che siano diminuite le estorsioni. Probabilmente le aspettative ri-

poste nelle strutture cui si è dato vita hanno poi provocato una delusione per i tempi eccessivamente lunghi rispetto ad esigenze quanto mai urgenti.

Per quanto riguarda il riciclaggio, argomento che abbiamo affrontato in sede di audizione del governatore della banca d'Italia oltre che in sede di esame da parte del gruppo di lavoro appositamente costituito, i problemi che si pongono sono davvero notevoli. Abbiamo una buona legislazione, improntata però a grande scoordinamento: la legge n. 197, che pure per certi versi ha rappresentato una svolta, sappiamo che non è però sufficiente a risolvere i problemi per i quali è stata pensata. In ogni caso, essa ha prodotto taluni effetti positivi, in quanto ha portato all'individuazione da parte dell'Ufficio italiano cambi e del sistema bancario che si è attrezzato di conseguenza, del sistema Gianos che consente una prima selezione di dati. L'utilizzazione di tale sistema è andata ampliandosi, ma non si può certo ritenere che i dati che sono stati ricavati possano rispecchiare fedelmente la situazione, in primo luogo perché rimane comunque centrale nella logica complessiva della procedura una valutazione soggettiva delle operazioni da esaminare, per cui non vi è ovviamente alcuna garanzia del fatto che si prendano in considerazione tutte le operazioni che davvero possono ritenersi sospette. Peraltro, l'aumento di queste segnalazioni è avvenuto in modo non uniforme: basti pensare che il prefetto ed il questore di Varese ci hanno informati che nel loro territorio non vi è mai stata una segnalazione di questo tipo, cosa che desta qualche sospetto trattandosi di una provincia ricca in cui avvengono importanti transazioni economiche. Bisognerebbe pertanto verificare da quali regioni siano pervenuti più dati e da quali meno.

Comunque, come ho già detto, già questi risultati costituiscono una svolta rispetto al passato, ma certamente il meccanismo deve essere rivisto ed affinato, per realizzare quello che mi pare sia anche l'intendimento del gruppo di lavoro che sul riciclaggio ha lavorato, cioè far confluire le informazioni in un organo cen-

trale specializzato in materia finanziaria, in grado di rendere agevole ed uniforme il colloquio con gli intermediari e di consentire una valutazione tecnica preventiva del grado di anomalia delle singole operazioni. Naturalmente, questo dovrebbe configurarsi come un atto preinvestigativo rispetto alla segnalazione, così da evitare che il soggetto debba esporsi come testimone, cosa che invece attualmente accade. D'altra parte, i rapporti tra intermediari ed organi inquirenti possono divenire più agili e soprattutto meno dispendiosi nel tempo in quanto, attraverso l'istituzione di questa anagrafe dei conti che, come previsto dalla legge, avrebbe dovuto essere istituita entro il mese di giugno del 1992, vi sarebbe la possibilità di individuare rapidamente gli operatori presso i quali indirizzare gli accertamenti di polizia giudiziaria.

Tutto ciò conferma che la normativa in vigore in materia di riciclaggio è abbastanza adeguata, ma ciò nonostante è uno strumento debole rispetto alla dimensione economico-finanziaria della criminalità organizzata. Inoltre, si ritiene opportuna l'estensione della disciplina antiriciclaggio anche alle case da gioco ed alle società di servizi per il trasporto di valori che all'attività iniziale accompagnano sempre più di frequente ulteriori funzioni di smistamento delle banconote.

Ciò nonostante, l'impegno dimostrato dal nostro paese nell'attività di contrasto alla criminalità organizzata ed in particolare al reato di riciclaggio è stato riconosciuto prospettando di attribuire all'Italia nella sessione 1996-1997 la presidenza del gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).

Bisogna anche rilevare che recentemente, sia con la Conferenza dell'ONU sulla criminalità tenutasi a Napoli lo scorso anno sia grazie a vari trattati che sono stati stipulati, si è provveduto ad ampliare l'azione di cooperazione internazionale che pure stenta a dare frutti reali, poiché vi sono molti paesi lontani ma anche vicini rispetto all'Italia (pensiamo a San Marino ed all'Austria) che hanno norme riguardanti il segreto bancario di

tale rigidità da escludere qualsiasi possibilità di collaborazione effettiva che si traduca in uno scambio di informazioni grazie alle quali gli organi inquirenti potrebbero dar luogo ad indagini di più vasto raggio. D'altra parte, vi è anche il problema dei paesi con centri *offshore*, problema rispetto al quale si propone di richiamare i singoli paesi alle proprie responsabilità. Pur mantenendo le norme sul segreto bancario, si potrebbe prevedere una sorta di *affidavit* per il quale, in materia di rapporti internazionali superiori ad un certo ammontare, l'istituto creditizio o finanziario incaricato avrebbe l'onere di rilasciare all'interlocutore estero assicurazioni sulla rispondenza dell'operazione alle caratteristiche economiche e finanziarie del cliente, oltre che alla serietà di quest'ultimo. Tutto ciò sulla base degli *standard* etici previsti a livello internazionale dagli accordi di Basilea.

Applicando questo sistema, i paesi in oggetto avrebbero certamente maggior interesse ad assicurare una collaborazione più fattiva con le nazioni nelle quali le norme sul segreto bancario non sono così rigide, di modo che quello dei clienti degli istituti bancari diventi un anonimato lecito, non illecito quale oggi purtroppo esiste in numerosi paesi anche molto vicini a noi.

Un altro argomento che abbiamo affrontato ultimamente è quello della confisca nell'ambito dei procedimenti penali. Per l'acquisizione dei patrimoni illeciti ci si affida solamente alle misure di prevenzione che, come abbiamo visto, hanno tempi molto lunghi; perciò è necessario strutturare gli uffici inquirenti in modo da poter mirare le indagini sulle ricchezze degli indagati per il reato di associazione mafiosa, essendo questo l'unico modo, unanimemente riconosciuto, per sconfiggere la loro maggiore forza, e che ha carattere nazionale ed internazionale, cioè quella economico-finanziaria. È allora evidente che nel processo penale, in cui più velocemente si può ottenere l'acquisizione dei beni, deve essere introdotta la possibilità di avviare queste indagini. Si pone l'interrogativo se sia preferibile agire sull'arti-

colo 12-*sexies* o sull'articolo 416-*bis*, comunque riconoscendo la necessità e l'urgenza di avviare indagini che portino a risultati che siano possibilmente immediati.

Ho trattato, infine, un problema a mio avviso assai rilevante, chiedendo la necessaria documentazione alla Banca d'Italia. Mi riferisco alle privatizzazioni, poiché da molte parti, e giustamente, è stato avanzato il timore che, attraverso esse, possa avvenire il riciclaggio o l'introduzione di capitali illeciti. Ho evidenziato — mi sono limitata a questo in quanto è necessario un riscontro più approfondito — che la normativa, peraltro molto recente, risalendo al biennio 1993-1994, tende a creare sbarramenti per evitare che possano verificarsi immissioni di capitali illeciti, per quanto riguarda sia gli assetti bancari sia quelli societari: è previsto un limite relativo alle azioni e inoltre, quando si tratta dell'acquisizione di grossi patrimoni pubblici, sono necessarie autorizzazioni della Banca d'Italia, del Ministero del tesoro o della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema è grosso (ma occorrerebbero riscontri, dato che si tratta di eventi recenti); la Banca d'Italia tuttavia sottolinea che la normativa è elastica non solo dal punto di vista formale, ma anche da quello sostanziale, e quindi la ritiene sufficiente, anche se perfezionabile, per porre uno sbarramento al riciclaggio.

Credo di aver illustrato, forse dilungandomi un po' troppo, le tematiche contenute nella relazione: si pongono problemi da risolvere in ognuno dei settori affrontati. Le soluzioni indicate costituiscono un percorso ancora da verificare e da affrontare in futuro, ma sono un momento di riflessione in questo peraltro difficile momento storico, in cui vi è carenza di strategie politiche anche nei confronti della criminalità organizzata. La mancanza di strategia politica poi si risolve nella mancanza dell'instaurazione di controlli dall'interno del sistema politico, amministrativo ed economico; il rischio è che risulti soffocato il potere statale che in questi anni ha rappresentato l'unica istituzione che ha retto, ossia il potere giudiziario, grazie al quale si è registrato un cambia-

mento, e comunque un momento storico che ha visto un'inversione del sistema, con la caduta quantomeno degli esponenti maggiori e gli altri avvenimenti che conosciamo. Si è trattato di un caso anomalo nel panorama dei paesi industrializzati, ma ciò non va assolutamente a diminuire il valore dell'operato della magistratura: tuttavia, ribadisco che l'Italia ha rappresentato un caso anomalo per la grandissima corruzione e la gravissima collusione con i poteri criminali, che al momento non è stato possibile riscontrare in nessun altro paese europeo.

Ciò impone una riflessione. La magistratura dice, anche giustamente, della sua solitudine; il mio timore è che, ove permanga la mancanza di una strategia politica seria e responsabile e di un sistema di controlli adeguato, e ove questa solitudine diventi irreversibile, laddove alla magistratura siano delegati il controllo e la sanzione dei fenomeni sociali più devastanti, gli altri poteri finiscano con il rimanere assolutamente inattivi e deresponsabilizzati.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. L'onorevole Garra ha chiesto di parlare sui lavori della Commissione.

GIACOMO GARRA. Signor presidente, all'avvio dei lavori di questa Commissione, un anno fa, abbiamo ascoltato il Presidente del Consiglio dell'epoca e altri ministri allora in carica in appena due mesi, mentre nei successivi dieci mesi abbiamo ascoltato solo il ministro di grazia e giustizia del nuovo Governo. Sarebbe opportuno ascoltare prossimamente il Presidente Dini e il ministro dell'interno Coronas, perché credo che temi come quello di via dei Filodrammatici - che ho citato prima in un'interruzione forse inopportuna - debbano essere affrontati a quei livelli.

PRESIDENTE. Prendo atto della sua richiesta, onorevole Garra, che sarà portata al più presto all'esame dell'ufficio di presidenza.

Rinvio il seguito della discussione della relazione annuale alla seduta già prevista per domani, giovedì 21 settembre 1995, alle 16.

La seduta termina alle 21.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 22 settembre 1995.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC12-MAF-73
Lire 1000

ALLEGATO

RELAZIONE ANNUALE**INDICE**

PREMESSA

Attività della Commissione dal settembre 1994 al settembre 1995

CAPITOLO I.

VERIFICA DELLA CONGRUITÀ DEGLI STRUMENTI LEGISLATIVI VIGENTI E DELL'AZIONE DEI PUBBLICI POTERI NEL CONTRASTO AL FENOMENO MAFIOSO

1. L'AZIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA
2. L'AZIONE DELLE FORZE DELL'ORDINE
3. LA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA
4. LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI
5. I COLLABORATORI DI GIUSTIZIA
6. LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA
7. L'ART. 41-*bis*, comma 2, dell'ordinamento penitenziario.

CAPITOLO II

Mafia e Politica

1. Premessa
2. Mafia e Politica in Sicilia
3. 'Ndrangheta e politica in Calabria
4. Camorra e politica in Campania
5. Rapporti collusivi tra criminalità e politica in Puglia
6. Una costante: lo stragismo mafioso
7. La presenza della criminalità organizzata negli enti locali. La congruità della normativa sullo scioglimento dei consigli comunali
8. Il sistema dei controlli
9. La criminalità organizzata nel Centro-Nord.

CAPITOLO III

Mafia ed Economia

1. La situazione economica generale
2. La penetrazione mafiosa nelle attività economiche. L'imprenditoria mafiosa
3. Il fenomeno dell'usura: occasione di produzione e di reinvestimento di capitali mafiosi
4. La diffusione del reato di estorsione
5. L'attività di contrasto alla penetrazione degli interessi criminali nell'economia legale. Il sistema bancario e l'attività di riciclaggio.
6. Gli strumenti legislativi nel contrasto al riciclaggio.
7. Gli strumenti di analisi per le indagini patrimoniali.
8. I nuovi indirizzi dell'economia ed il sistema delle privatizzazioni e delle dismissioni del patrimonio pubblico

Conclusioni.

RELAZIONE ANNUALE

PREMESSA

La presente relazione, dopo una necessaria premessa relativa all'attività svolta, è articolata per tematiche oggetto di esame da parte della Commissione parlamentare nel corso di questo primo anno di legislatura, secondo lo schema del programma datosi dalla Commissione stessa, strutturato principalmente su tre grandi linee direttrici, che si possono così sintetizzare: 1) Verifica della congruità degli strumenti legislativi e della loro operatività, nonché degli indirizzi del Parlamento e dell'azione dei pubblici poteri nel contrasto al fenomeno mafioso; 2) Evoluzione del fenomeno mafioso nelle sue connessioni con il sistema politico centrale e locale; 3) Espansione del fenomeno mafioso nel sistema economico nazionale e internazionale.

ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

I

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, istituita con legge 30 giugno 1994, n. 430, ha proceduto alla propria costituzione il 13 settembre 1994, approvando il successivo 21 ottobre il proprio regolamento interno.

Da allora la Commissione ha tenuto 67 sedute, delle quali 35 hanno riguardato audizioni. Nello stesso periodo si sono tenute 42 riunioni dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il 18 ottobre 1994 la Commissione ha approvato il proprio programma di lavoro, unitamente ad un documento di indirizzo. Tale programma individuava tre grandi linee direttrici di azione, formulate nel modo seguente: 1) verifica dell'attuazione della legge n. 646 del 1982 sulle misure di prevenzione e delle altre leggi dello Stato concernenti il fenomeno mafioso, nonché degli indirizzi del parlamento nella medesima materia; 2) accertamento della congruità della vigente normativa e dell'azione dei pubblici poteri, con conseguente formulazione di proposte di carattere legislativo e amministrativo; 3) accertamento e valutazione dell'evoluzione del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, con particolare riguardo da un lato ai rapporti tra mafia e politica, dall'altro ai rapporti tra mafia ed economia.

Al fine di agevolare tale lavoro – come del resto delineato nello stesso programma – la Commissione ha quindi proceduto, lo stesso 18 ottobre, alla costituzione di quattro gruppi da lavoro, che hanno tenuto complessivamente 22 sedute. Il primo gruppo «Congruità degli strumenti legislativi e strutture di contrasto della criminalità organizzata», coordinato dapprima dal deputato Arlacchi e poi dal Presidente Parenti, ha tenuto in totale 4 riunioni. Il secondo «Criminalità organizzata e politica», coordinato dal Presidente Parenti, ha tenuto in totale 5 riunioni. Il terzo, «Criminalità organizzata ed economia», coordinato dal senatore Ramponi, ha tenuto in totale 6 riunioni. Il quarto, «Organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del Centro-Nord», coordinato dapprima dal senatore Serena e poi dal senatore Peruzzotti, ha tenuto in totale 7 riunioni, procedendo anche, in tale ambito, all'audizione di diversi prefetti e rappresentanti delle forze dell'ordine di alcune province del Centro-Nord, vale a dire Como, Varese, Bologna, Ravenna, Forlì, Venezia, Verona e Padova.

L'approfondimento dei temi enucleati nel programma di lavoro è comunque avvenuto principalmente in sede di Commissione plenaria, attraverso l'effettuazione di una rilevante serie di audizioni. Si sono quindi avviati numerosi contatti a livello istituzionale, che hanno condotto, in tempi diversi, all'audizione del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia del Governo Berlusconi, e successivamente dello stesso Presidente del Consiglio Berlusconi sulle prospettive generali della lotta alla criminalità organizzata e sul coordinamento dei mezzi di contrasto. Per quanto concerne il Governo Dini, sono stati ascoltati il Ministro di Grazia e giustizia e il Sottosegretario di Stato per l'In-

terno Luigi Rossi. Con particolare riferimento al tema dei rapporti tra mafia ed economia, si è proceduto all'audizione anche del Governatore e del Vicedirettore generale della Banca d'Italia, mentre sulle prospettive dell'attività di contrasto sono stati ascoltati, anche in diverse occasioni, i vertici delle forze dell'ordine e degli organismi maggiormente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Particolare attenzione è stata poi naturalmente portata all'attività della magistratura, con l'audizione dei responsabili di numerose Procure, oltre che di un membro del CSM e di dirigenti del Ministero di Grazia e Giustizia.

Accanto a ciò si sono d'altra parte effettuate alcune missioni esterne, in grado di consentire – oltre alla testimonianza della diretta presenza della Commissione in zone e in regioni di particolare importanza – anche l'acquisizione «sul campo» di elementi preziosi per l'attività conoscitiva della Commissione stessa. Si è ritenuto doveroso effettuare missioni nelle regioni del Mezzogiorno maggiormente «a rischio», in primo luogo per testimoniare l'attenzione e la solidarietà dell'intera Commissione nei confronti di chi in tali zone deve combattere, spesso in mezzo a grandi difficoltà, organizzazioni criminali diffuse sul territorio in modo pervasivo. Nel corso di queste missioni sono stati quindi privilegiati, oltre ai contatti con i responsabili della magistratura, in particolare delle DDA, e delle forze dell'ordine, anche gli incontri con le associazioni della società civile e con i rappresentanti degli enti locali, non raramente vittime di atti di intimidazione a causa della loro volontà di contrastare in modo incisivo la presenza delle organizzazioni mafiose. In questo ambito vanno quindi ricordate, sia pure con modalità di svolgimento diverse, la missione in Sicilia (Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone) del dicembre 1994, quelle in Calabria (Reggio Calabria, Palmi, Locri, Catanzaro, Crotona e Vibo Valentia) del gennaio e del marzo 1995, quella in Campania (Napoli, Caserta e Salerno) del febbraio 1995 e quella in Puglia (Bari e Lecce) del maggio 1995. Sono state poi effettuate missioni a Reggio Calabria sul caso Cordopatri nel settembre 1994, nel carcere di Spoleto nel gennaio 1995, in Liguria (Genova e Sanremo) nell'aprile 1995 e in Sardegna (Cagliari) nel luglio di quest'anno. In tutte queste missioni sono stati quindi acquisiti elementi di sicuro interesse per l'attività conoscitiva della Commissione stessa, alcuni emersi nelle relazioni già approvate ed altri che emergeranno nelle relazioni che dovranno essere approvate.

Va infine detto che, essendosi palesata l'opportunità di tale visita nel corso della missione in Puglia, il 25 luglio 1995 la Commissione si è recata in Albania, a Tirana, dove si sono tenuti incontri con esponenti del locale Parlamento, guidati dal Presidente Arbëri, e con rappresentanti del Governo albanese, guidati dal Primo Ministro Meksi. Per quanto concerne i rapporti con l'estero, vanno qui ricordati anche i due incontri (8 marzo e 4 maggio 1995) avuti con due delegazioni del Baden-Württemberg, una governativa e una parlamentare, incontri nei quali sono stati discussi gli argomenti di comune interesse a proposito della normativa e degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata, con particolare riferimento alle questioni del riciclaggio e del sequestro di beni.

Non può essere sottovalutata poi l'importanza della documentazione complessivamente acquisita dalla Commissione, consistente a tutt'oggi in circa 700 documenti, 200 esposti e in 57 esposti anonimi, per la quale è stato proseguito il lavoro di informatizzazione già avviato dalla precedente Commissione antimafia. Tra la corrispondenza in arrivo e quella in partenza sono stati protocollati complessivamente oltre 3300 atti, riguardanti tematiche di grande vastità, quali il fenomeno dell'estorsione e dell'usura, l'attività delle strutture pubbliche e private operanti in tale settore, l'azione degli enti locali ai suoi diversi livelli, il funzionamento delle strutture di contrasto della criminalità e il mantenimento dell'ordine pubblico, il funzionamento degli uffici giudiziari e penitenziari. Di fronte alle esigenze che sono state rappresentate, la Commissione ha svolto un ruolo di impulso e di sollecitazione nei confronti degli organi istituzionalmente competenti.

All'interno della documentazione ricevuta, accanto alle relazioni e agli atti provenienti dalle strutture e dagli organi dell'Amministrazione statale, va comunque ricordata l'importanza degli atti acquisiti dal settore giudiziario, relativi sia a procedimenti giudiziari oramai definiti sia, per la maggior parte, a procedimenti giudiziari tuttora in corso.

II

Nel corso di questo periodo sono stati approvati alcuni documenti e relazioni, che devono essere qui brevemente ricordati.

Il 9 marzo 1995 è stato approvato, a conclusione dell'attività svolta dal gruppo di lavoro su «Mafia ed economia» e dopo l'effettuazione in Commissione plenaria di alcune audizioni – quella del rappresentante del Ministero del tesoro sull'attuazione della legge n. 197 del 1991, quella del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiestorsione, quella dei responsabili di alcune associazioni impegnate nella lotta all'usura – un documento sull'usura, particolarmente rilevante se si considera il contemporaneo iter parlamentare del progetto di legge su tale argomento.

Il 29 marzo dello stesso anno è stato approvato, al termine di una discussione svoltasi in Commissione plenaria, un documento di indirizzo sulle prospettive della lotta alla criminalità organizzata.

Il 21 giugno 1995 è stato approvato un documento sulla situazione degli uffici giudiziari, dopo che su tale argomento, a conclusione dell'attività condotta da un informale gruppo ristretto di ricerca, erano stati ascoltati in Commissione plenaria il Ministro di Grazia e giustizia, alcuni dirigenti del Ministero di Grazia e Giustizia e un membro del CSM.

Il 22 giugno 1995 – dopo che il 2 maggio era stata approvata una questione pregiudiziale sulla precedente bozza di relazione – è stato approvato un documento sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia. Su tale argomento occorre ricordare che in Commissione erano stati in precedenza ascoltati il Direttore generale della Criminalpol e il Direttore del Servizio centrale di protezione, i rappresentanti di numerose Procure distrettuali, il Direttore della Direzione generale Affari penali del Ministero di Grazia e giustizia.

Il 4 luglio sono state approvate distinte relazioni sulla missione svolta in Sicilia, nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone.

Il 26 luglio, a conclusione di una prolungata discussione in Commissione, è stato approvato un documento in materia di riciclaggio, mentre in pari data è stata approvata la relazione sul «Caso Cordopatri», dopo che la Commissione, in data 26 settembre 1994, si era recata direttamente a Reggio Calabria per approfondire la questione.

Sempre in tale data è stata infine approvata la relazione sulla missione svolta il 6 aprile 1995 in Liguria, a Genova e a Sanremo.

È opportuno ricordare anche che nella seduta del 9 febbraio 1995 era iniziata la discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, poi non proseguita per l'approvazione di una pregiudiziale. Su tale argomento erano stati ascoltati in Commissione plenaria il Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e i presidenti di cinque Tribunali di sorveglianza (Catanzaro, Napoli, Milano, Ancona e Perugia).

Sono state inoltre avviate, pur non essendo ancora concluse, la discussione della relazione sulla situazione della Campania e quella della relazione sul caso Mandalari. Su quest'ultimo argomento va ricordato che la Commissione ha proceduto a diverse audizioni, tra cui quella di alcuni parlamentari e di alcuni dirigenti delle forze dell'ordine.

È poi imminente il deposito delle relazioni sulla missione in Puglia e sulle missioni in Calabria, il cui esame potrà quindi essere avviato nelle prossime settimane.

È opportuno conclusivamente ricordare che la Commissione ha mantenuto una costante attenzione nei confronti dell'evoluzione di alcuni pericolosi fenomeni criminali verificatisi nel corso di quest'ultimo anno particolarmente in Sicilia, come è testimoniato dalle audizioni svoltesi su questi argomenti in tempi diversi, dal marzo al luglio, del Sottosegretario agli interni Luigi Rossi, del Prefetto di Palermo e dei vertici dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia e dello SCO, e della DIA.

III.

Si ritiene infine di fornire qui un breve quadro delle sedute in Commissione plenaria finora tenute:

- 1) 13 settembre 1994: costituzione dell'Ufficio di presidenza;
- 2) 15 settembre 1994: esame del regolamento interno della Commissione;
- 3) 19 settembre 1994: audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto MARONI, sullo stato della lotta alla criminalità organizzata;
- 4) 19 settembre 1994: audizione del Ministro di Grazia e giustizia, on. Alfredo BIONDI, sulla situazione dell'ordinamento giudiziario e penitenziario;
- 5) 27 settembre 1994: audizione del prefetto Ferdinando MASSONE, Capo della polizia, sullo stato della lotta alla criminalità;
- 6) 28 settembre 1994: audizione del dott. Bruno SICLARI, Procuratore nazionale antimafia, sui rapporti tra procure distrettuali an-

timafia e direzione nazionale antimafia e sui rapporti tra procure distrettuali e procure ordinarie; audizione del Gen. Costantino BERLENGHI, Comandante Generale della Guardia di finanza, sulle infiltrazioni della criminalità nelle attività economiche e sulla struttura di controllo dei movimenti finanziari;

7) 30 settembre 1994: audizione del Gen. Giovanni VERDICCHIO, direttore della DIA, e del dottor Gianni DE GENNARO, direttore della Criminalpol, sulle prospettive delle attuali strutture di contrasto della criminalità e sul coordinamento con l'azione dell'autorità giudiziaria, sui risultati dell'attività investigativa e sull'attualità del sistema di analisi della criminalità;

8) 4 ottobre 1994: audizione del Gen. Luigi FEDERICI, comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, sullo stato della lotta alla criminalità;

9) 4 ottobre 1994: audizione del Gen. Gaetano MARINO, direttore del SISDE, e del Gen. Sergio SIRACUSA, direttore del SISMI, sul ruolo dei servizi nella lotta alla criminalità organizzata;

10) 5 ottobre 1994: rinvio dell'esame del regolamento interno della Commissione;

11) 7 ottobre 1994: audizione del Governatore della Banca d'Italia, dott. Antonio FAZIO, sulla normativa italiana ed estera relativa al settore finanziario e bancario, con particolare riferimento al fenomeno del riciclaggio;

12) 11 ottobre 1994: esame del regolamento interno della Commissione;

13) 18 ottobre 1994: esame ed approvazione del programma dei lavori della Commissione, unitamente ad un documento di indirizzo;

14) 21 ottobre 1994: seguito dell'esame ed approvazione del regolamento interno della Commissione;

15) 21 ottobre 1994: audizione del Presidente del Consiglio, on. Silvio BERLUSCONI, sulle linee programmatiche dell'azione del Governo nella lotta alla criminalità organizzata;

16) 26 ottobre 1994: audizione del dott. Alessandro MARGARA, Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze, sull'applicazione dell'art. 41-bis;

17) 28 ottobre 1994: seguito dell'audizione del Presidente del Consiglio, on. Silvio BERLUSCONI;

18) 28 ottobre 1994: audizione del dott. Adalberto CAPRIOTTI, direttore generale del D.A.P., sull'applicazione dell'art. 41-bis;

19) 3 novembre 1994: audizione della dott.ssa Antonella Giuliana MAGNAVITA, magistrato presso il Tribunale di sorveglianza di Catanzaro, del dottor Salvatore IOVINO, Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli, e del dottor Antonio MACI, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano, sull'applicazione dell'art. 41-bis;

20) 4 novembre 1994: seguito dell'audizione del Presidente del Consiglio, on. Silvio BERLUSCONI;

21) 4 novembre 1995: audizione del dott. Marcello GALASSI, Presidente del Tribunale di sorveglianza di Ancona, e del dottor Piero POGGI, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Perugia, sull'applicazione dell'art. 41-bis;

22) 8 novembre 1994: audizione del dottor Gianni De GENNARO, direttore generale della Criminalpol e del generale Francesco

VALENTINI, direttore del servizio centrale di protezione, sui sistemi di protezione dei collaboratori di giustizia;

23) 15 novembre 1994: audizione del dottor Giancarlo CASELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e del dottor Guido LO FORTE, Procuratore Aggiunto della Repubblica di Palermo, sui collaboratori di giustizia e sulla loro gestione;

24) 30 novembre 1994: comunicazioni del Presidente;

25) 1 dicembre 1994: comunicazioni del Presidente;

26) 7 dicembre 1994: audizione del dottor Maurizio STRIZZI e del dottor Umberto CELOTTO, dirigenti superiori del Ministero del tesoro, sull'attuazione della legge n. 197 del 1991;

27) 15 dicembre 1994: audizione del Prefetto Giorgio MUSIO, Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiracket, sui fenomeni dell'estorsione e dell'usura;

28) 10 gennaio 1995: audizione del dottor Bruno SICLARI, Procuratore Nazionale Antimafia; del dottor Piero Luigi VIGNA, Procuratore della Repubblica di Firenze; del dottor Giovanni TINEBRA, Procuratore della Repubblica di Caltanissetta; del dottor Francesco Paolo GIORDANO, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Caltanissetta; del dottor Gian Carlo CASELLI, Procuratore della Repubblica di Palermo; del dottor Antonio INGROIA, Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo; del dottor Marcello MADDALENA, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino; del dottor Franco MARZACHI, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino; del dottor Guido LO FORTE, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo; del dottor Manlio MINALE, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Milano; del dottor Paolo MANCUSO, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Napoli e del dottor Loris D'AMBROSIO, direttore della Direzione generale affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia, sul regolamento per la gestione dei collaboratori di giustizia;

29) 10 gennaio 1995: audizione del dottor Piero Luigi VIGNA, Procuratore della Repubblica di Firenze, sulla situazione della criminalità organizzata di tipo tradizionale e non tradizionale nell'Italia centrale;

30) 17 gennaio 1995: comunicazioni del Presidente sulla acquisizione degli atti processuali del caso Mandalari;

31) 18 gennaio 1995: audizione del prefetto Pietro SOGGIU, sul problema delle tossicodipendenze;

32) 1 febbraio 1995: audizione del dottor Alessandro PANSA, dirigente del nucleo centrale criminalità economica e informatica dello SCO della Polizia di Stato e del dottor Luigi SAVINA, dirigente della squadra mobile di Palermo, sul caso Mandalari;

33) 2 febbraio 1995: audizione del deputato Giovanni MICCICHÈ, del senatore Filiberto SCALONE e del senatore Michele FIEROTTI, sul caso Mandalari;

34) 9 febbraio 1995: discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario ed approvazione di una questione pregiudiziale;

35) 14 febbraio 1995: comunicazioni del Presidente in ordine

alla richiesta di convocazione straordinaria della Commissione ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del regolamento interno;

36) 21 febbraio 1995: comunicazione del Presidente sulla pubblicazione delle richieste di smentite e precisazioni a relazioni approvate dalla Commissione nella XI legislatura; comunicazioni del Presidente ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del regolamento interno della Commissione, sul calendario dei lavori;

37) 21 febbraio 1995: audizione della dottoressa Donata MONTI, coordinatrice del Cartello «Insieme contro l'usura», del dottor Roberto GIANNOLI, responsabile del credito nazionale Confartigianato, del dottor Franco CRUCIANI, coordinatore di Fedart-Fidi e del dottor Pasquale BUSÀ, coordinatore nazionale di SOS Impresa, sul fenomeno dell'usura;

38) 28 febbraio 1995: discussione del documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura;

39) 8 marzo 1995: seguito della discussione del documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura;

40) 9 marzo 1995: seguito della discussione ed approvazione del documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura;

41) 15 marzo 1995: audizione del Sottosegretario di Stato per l'Interno, Prefetto Luigi ROSSI, sugli avvenimenti recentemente verificatisi in Sicilia;

42) 15 marzo 1995: audizione del dottor Achille SERRA, Prefetto di Palermo, del generale Mario NUNZELLA, comandante del ROS dell'Arma dei Carabinieri, del dottor Gennaro MONACO, direttore dello SCO della Polizia di Stato, e del generale Giovanni VERDICCHIO, direttore della DIA, sulla situazione esistente in Sicilia;

43) 16 marzo 1995: rinvio delle comunicazioni del Presidente sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata;

44) 17 marzo 1995: audizione del generale Mario NUNZELLA, Comandante del ROS dell'Arma dei Carabinieri, sulle questioni attinenti al suicidio del mar. Lombardo;

45) 21 marzo 1995: comunicazioni del Presidente sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata;

46) 29 marzo 1995: discussione ed approvazione di un documento sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata; discussione della relazione sul regolamento dei collaboratori di giustizia;

47) comunicazioni del Presidente;

48) 2 maggio 1995: seguito della discussione della relazione sul regolamento dei collaboratori di giustizia ed approvazione di una questione pregiudiziale; discussione della relazione sul caso Mandalari;

49) 9 maggio 1995: audizione del dottor Saverio Felice MANNINO, membro del Consiglio Superiore della Magistratura, del dottor Carlo Adriano TESTI, direttore generale, del dottor Giuseppe FALCONE, capo della segreteria, e del dottor Roberto PARZIALE, magistrato addetto alla segreteria dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali del Ministero di Grazia e Giustizia, sulla situazione degli uffici giudiziari;

50) 10 maggio 1995: audizione del dottor Filippo MANCUSO, Ministro di Grazia e Giustizia, sulla situazione degli uffici giudiziari;

51) 13 giugno 1995: audizione del generale Francesco VALENTINI, direttore del Servizio centrale di protezione dei collaboratori di giustizia, sulla tutela dei collaboratori di giustizia;

52) 14 giugno 1995: votazione per l'elezione suppletiva di un segretario;

53) 20 giugno 1995: discussione del documento Bargone ed altri sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia; discussione del documento sulla situazione degli uffici giudiziari;

54) 21 giugno 1995: elezione suppletiva di un segretario; seguito della discussione ed approvazione del documento sulla situazione degli uffici giudiziari; discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali;

55) 22 giugno 1995: seguito della discussione ed approvazione del documento Bargone ed altri sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia;

57) 4 luglio 1995: seguito della discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali; seguito della discussione ed approvazione della relazione sulla missione nei comuni di Niscemi, San Giuseppe Jato, Corleone e Gela;

58) 5 luglio 1995: discussione della relazione sulla missione in Liguria;

59) 11 luglio 1995: audizione dell'onorevole Silvio LIOTTA, sul «caso Mandalari»;

60) 12 luglio 1995: audizione del senatore Enrico LA LOGGIA, sul «caso Mandalari»;

61) 18 luglio 1995: audizione del Prefetto Ferdinando MASONE, capo della Polizia, e del generale Giovanni VERDICCHIO, direttore della DIA, sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata in seguito all'arresto di Leoluca Bagarella;

62) 19 luglio 1995: Commemorazione della strage di Via D'Amelio; seguito della discussione della relazione sulla missione in Liguria; seguito della discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali; discussione della relazione sul caso Cordopatri;

63) 26 luglio 1995: seguito della discussione ed approvazione della relazione sulla missione in Liguria; seguito della discussione ed approvazione della relazione sul caso Cordopatri; seguito della discussione ed approvazione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali;

64) 27 luglio 1995: discussione della relazione sulla situazione della Campania;

65) 28 luglio 1995: audizione del dottor Piero Luigi VIGNA, Procuratore della Repubblica di Firenze, sulle indagini relative alle stragi dell'estate 1993;

66) 1 agosto 1995: seguito della discussione della relazione sulla Campania;

67) 2 agosto 1995: seguito della discussione della relazione sulla Campania.

Prospetto riassuntivo

	NUMERO	ORE	AUDITI
Sedute di Commissione	67	147	68
Uffici di Presidenza	42	35	0
Gruppi di lavoro	22	17	45
Missioni esterne	10	167	423

Documenti approvati dalla Commissione:

- 1) 9 marzo 1995: Documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura (rel: sen. Ramponi)
- 2) 29 marzo 1995: Documento sullo stato e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata (rel: on. Bargone)
- 3) 21 giugno 1995: Documento sulla situazione degli uffici giudiziari (rel: sen. Imposimato)
- 4) 22 giugno 1995: Documento sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia (rel: on. Bargone)
- 5) 4 luglio 1995: Relazione sulla missione svolta nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone (rel: sen. Ramponi)
- 6) 26 luglio 1995: Relazione sul caso Cordopatri (rel: on. Vendola)
- 7) 26 luglio 1995: Relazione sulla missione svolta in Liguria (rel: on. Tarditi)
- 8) 26 luglio 1995: Documento relativo alle indagini in materia di riciclaggio (rel: sen. Ramponi).

Documentazione pervenuta:

Documenti	686
Esposti	183
Anonimi	57
Totale	926
Totale corrispondenza (arrivo-partenza)	3.315

CAPITOLO I

VERIFICA DELLA CONGRUITÀ DEGLI STRUMENTI LEGISLATIVI VIGENTI E DELL'AZIONE DEI PUBBLICI POTERI NEL CONTRASTO AL FENOMENO MAFIOSO

I. L'AZIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

1.1 La Commissione deve constatare sul piano giudiziario che lusinghieri, importanti risultati contro la criminalità organizzata di stampo mafioso sono stati ottenuti, grazie ad un continuo incremento dell'azione sviluppata principalmente dalle Direzioni distrettuali antimafia.

Rispetto ad esse, la Direzione Nazionale Antimafia, ancora in fase di evoluzione verso uno standard operativo a regime, a causa dei tempi necessari alla definizione in tutti i suoi complessi aspetti della banca dati centrale alla cui costituzione è da tempo direttamente impegnata, oltre a potenziarne il ruolo con diffuse applicazioni di suoi magistrati, ha continuato a svolgere quella funzione di coordinamento, di impulso e di rafforzamento assegnatole dagli art. 371-bis c.p.p. e 110-bis R.D. 30 gennaio 1941 n. 12.

Sulla base delle ordinanze di custodia cautelare emesse dai G.I.P. distrettuali nei confronti di un gran numero di indagati, parte delle quali hanno già trovato positiva conferma nelle relative sentenze intervenute nei vari gradi di giudizio, può affermarsi il conseguimento di risultati fino a pochi anni fa irraggiungibili. Sono state infatti delineate nuove organizzazioni mafiose; sono state approfondite le articolazioni interne di quelle già inquisite; sono state scoperte profonde ingerenze dei sodalizi di stampo mafioso nel tessuto socio-economico e politico.

L'efficacia ed il coordinamento dell'azione giudiziaria ed investigativa, attraverso il reticolo costituito sul territorio nazionale dalle Direzioni distrettuali antimafia e dai Servizi centrali delle forze dell'ordine, sono valsi altresì a delineare l'imponente presenza della criminalità organizzata nel settore dell'usura, ed a conseguire importantissimi risultati nel settore del traffico degli stupefacenti e delle armi. Emerge così uno spaccato delle associazioni di stampo mafioso ormai diffuse sull'intero territorio nazionale con consistenza e struttura imprenditoriale, sia per gli interessi economici di elevatissimo valore trattati, sia per il coinvolgimento numerico assai alto dei soggetti – vuoi organici vuoi indirettamente complici – dediti in maniera organizzata a tali delinquenti attività.

La scoperta di un reticolo criminale così radicato, diffuso ed allarmante, con effetti perversi in grado di inquinare la vita civile del Paese, rappresenta un fenomeno che la Commissione deve segnalare in tutta la sua potenziale pericolosità; una realtà alla quale solo in questi ultimi anni è stato possibile accedere e contrapporre, di conseguenza, quell'azione risanatrice che lo Stato ha decisamente imboccato.

L'utilità degli accertamenti condotti dalle Direzioni distrettuali antimafia va apprezzata in tutto il suo valore anche per l'attenzione con la quale esse hanno saputo seguire l'evoluzione e le metamorfosi del fenomeno mafioso. Si sono saputi sviluppare interventi in ogni direzione mirando non soltanto alle attività delinquenziali tradizionali di simili sodali, quali il traffico di sostanze stupefacenti, le estorsioni, il settore delle pubbliche commesse, ma anche orientandosi verso nuove aree economiche, quali il riciclaggio di rifiuti solidi urbani, le frodi comunitarie, su cui la criminalità organizzata ormai punta in maniera evidente.

1.2 *L'impulso ed il coordinamento*

Il forte impulso dato negli ultimi anni alle investigazioni contro la criminalità organizzata di stampo mafioso, reso possibile soprattutto dalla normativa sui collaboratori di giustizia oltre che dalla creazione di strutture specializzate e dall'affinamento di strumenti processuali di indagine, ha incrementato l'avvio di numerose indagini preliminari che hanno impegnato ed impegnano al massimo le capacità funzionali delle D.D.A., per le quali si pone un rafforzamento di organici.

La Commissione, nel corso dei suoi lavori, si è ripetutamente interessata a questa allarmante situazione, che rischia – in una prospettiva purtroppo non lontana – di vanificare l'enorme impegno in termini di uomini e di risorse profuso dallo Stato nello sviluppo di un'azione coraggiosa ed efficace contro la mafia.

Nell'audizione del 10.5.1995 il Ministro di Grazia e Giustizia ha informato la Commissione che, per difficoltà di ordine economico, non si prevede la possibilità di sopperire a tali urgenze con nuovi aumenti di organici, rispetto ai quali sarebbe comunque agevole un rilievo di intempestività, dati i tempi necessari per esaurire i relativi concorsi, e parimenti – rispetto alla attuale emergenza – sono destinati a rivelarsi i risultati della apposita Commissione ministeriale incaricata di studiare la revisione generale delle piante organiche degli Uffici giudiziari.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, a sua volta, ha informato di aver privilegiato, nei trasferimenti, la copertura di quelle sedi non solo gravate da carichi di lavoro maggiori, ma caratterizzate da una più pesante presenza della criminalità organizzata. L'analisi dei termini concreti conseguiti all'apprezzabile attenzione riposta, non appare perciò sufficiente a fronteggiare la emergenza della situazione.

Per questo, la Commissione, ha approvato un documento, nel quale propone al Governo ed al Parlamento correttivi normativi urgenti, anche di natura economica, in grado di incentivare sia la permanenza di magistrati di prima nomina presso le sedi meridionali, notoriamente affette da un ricambio di organico che ne riduce l'efficienza, sia la disponibilità ad essere ivi applicati.

L'istituto dell'applicazione su disponibilità, proprio perchè caratterizzato da una elasticità e da una immediatezza in grado di superare gli aspetti negativi della rigidità degli organici degli uffici giudiziari, può costituire uno strumento, per quanto provvisorio e non risolutivo della problematica, utile a fronteggiare gli allarmanti scenari processuali che si delineano.

1.3 Sotto altro profilo l'istituto della applicazione è stato richiesto dai Procuratori ordinari della Repubblica – nel corso di diverse audizioni durante le missioni svolte sul territorio –, per ridistribuire la competenza in materia di «reati di mafia» (art. 51, 3° comma bis c.p.p.) fra tutte le Procure della Repubblica, secondo il sistema previgente al D.L. n. 345/1991. Le richieste sono state fondate sul rilievo che la concentrazione delle indagini preliminari presso la Procura distrettuale, la quale a sua volta si avvale della DIA, dei Servizi Centrali e interprovinciali, finisce per escludere le Forze dell'ordine presenti in sede locale che, di riflesso, demotivate, o comunque non coinvolte in termini di operativo impiego adeguato, hanno finito per perdere contatto con l'andamento e l'evoluzione della criminalità organizzata locale, ponendosi in una posizione – in senso traslato, ma aderente alla realtà degli effetti seguiti – di «distacco per incompetenza» rispetto al fenomeno.

A loro volta, le Procure della Repubblica ordinarie, nella trattazione degli affari penali di pertinenza, hanno apertamente riferito di non avere avuto ragione di approfondire determinati aspetti – ancorchè collaterali, ma non per questo secondari – proprio perchè legati a reati rientranti nel novero di quelli aggravati dal cd. «fine di mafiosità» e come tali non di loro competenza.

Le conseguenze pratiche della segnalata situazione non sono di segno positivo.

Manca una disposizione che realizzi un «interscambio», o per meglio dire, che assicuri non solo la concentrazione di dati conoscitivi, circa i reati di cui all'art. 51, 3° comma bis c.p.p., ma anche la loro continua alimentazione, analogamente a quanto disposto dall'art. 3 del D.L. n. 345/1991 in materia di attribuzione alla D.I.A. rispetto agli altri organi di Polizia.

Manca inoltre, sul piano normativo attuale, uno strumento giuridico che possa realizzare una funzione di raccordo tra le D.D.A. e le procure ordinarie, necessaria ad integrare, in una visione generale, tutte le notizie comunque acquisite dall'Autorità giudiziaria inquirente a proposito di delitti di stampo mafioso.

Il relativo coordinamento resta così affidato ancora oggi alla iniziativa dei singoli magistrati, alla conoscenza ed ai buoni rapporti tra i titolari di indagini: insomma ad uno spontaneismo sicuramente apprezzabile, ma sul quale non si può sicuramente fare conto nell'ambito di un serio programma che consideri i dati, le notizie e le informazioni come una materia «unitaria», come un momento assolutamente necessario ed imprescindibile per lo sviluppo di un'azione di contrasto contro la mafia svolta sull'intero territorio nazionale. È proprio quest'ultimo dato, ossia il carattere espansivo assunto dal fenomeno mafioso, a qualificare ulteriormente detta esigenza ed a proporla quindi al legislatore in termini di urgenza e necessità non differibili.

Nella prospettiva sarebbe opportuno che presso ciascuna Procura distrettuale fosse applicato, con impegno naturalmente rapportato anche alle esigenze dell'ufficio di provenienza, almeno un magistrato per ciascuna Procura della Repubblica istituita presso i Tribunali che insistono nel distretto.

Una configurazione del genere, ove assumesse quel carattere continuo e generalizzato che la Commissione auspica, consentirebbe di conseguire due importanti risultati. Assicurerrebbe, da un lato, la continuità dello stesso rappresentante della Pubblica accusa dalla fase delle indagini preliminari alla fase dibattimentale, nei processi di criminalità organizzata celebrati in Tribunali diversi da quelli sedi di D.D.A., e dall'altro una reciproca valorizzazione dei dati e delle notizie di interesse funzionale nell'ambito delle rispettive competenze e una più articolata azione investigativa sul territorio.

2. L'AZIONE DELLE FORZE DELL'ORDINE

2.1 Deve convenirsi, alla stregua di inconfutabili diffuse conferme, che i crescenti risultati conseguiti dalla Magistratura e dalle Forze dell'ordine contro le associazioni a delinquere di stampo mafioso sono dovuti in parte determinante al contributo offerto dai collaboratori di giustizia. La crescita geometrica di questi ultimi, rivelatasi fondamentale per la conoscenza del fenomeno criminale, anche in relazione alle dinamiche maturate al suo interno, ha comportato – come effetto indotto – un mutamento del costume processuale e, prima ancora, di quello investigativo.

La funzione degli organi inquirenti, intesi in senso lato, rischia sempre di più di svilupparsi ormai in conformità a schemi di indagine costruiti secondo un metodo «deduttivo» e non «induttivo».

In pratica la ricerca del colpevole non avviene più generalmente partendo dalla «generica» del reato e sviluppando fino in fondo gli spunti da essa proposti, ma ponendo in essere investigazioni dirette, a posteriori, a riscontrare le indicazioni fornite in proposito dal o dai collaboratori di giustizia. Le investigazioni delle Forze dell'ordine, in tal modo, non «evolvono» verso la autonoma scoperta del colpevole, ma si impostano come una «verifica» a posteriori di un'accusa-denuncia, con il rischio, non trascurabile, di indurre ad una disincentivazione della capacità investigativa di iniziativa delle Forze dell'ordine, appiattendola su moduli di accertamento burocratici e meno qualificante sotto il profilo tecnico.

2.2 Il coordinamento: lo stato attuale – nella prospettiva di un rafforzamento

Oltre al Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica, organo ausiliario di alta consulenza del Ministro dell'Interno, al quale – tra l'altro – è demandato il compito di esprimersi sui «piani per l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali» e «sulle pianificazioni della dislocazione e del coordinamento delle Forze di polizia, funzione preminente assume – nella prospettiva in esame – il Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata, anch'esso sotto la presidenza dello stesso Ministro dell'Interno, composto dal Capo della Polizia – direttore generale della pubblica sicurezza, dai Comandanti generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, dai direttori del SISDE e del SISMI. Alle relative riunioni partecipa anche il Direttore della DIA che riferisce sul funzionamento dei servizi posti alla sue dipendenze e sui risultati conseguiti.

Il Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata assomma funzioni di impulso attraverso la titolarità dei poteri di direttiva, di controllo e di coordinamento, al fine di definire ed adeguare gli indirizzi per le linee di prevenzione e anticrimine e per le attività investigative, «determinando una ripartizione dei compiti tra le forze di polizia per aree, settori di attività e tipologia dei fenomeni criminali, tenuto conto dei servizi affidati ai relativi uffici ed alle strutture – con particolare riferimento a quelle interforze – operanti a livello centrale e periferico» (v. art. 1 della L. n. 410 del 1991).

Concorre inoltre alla determinazione delle direttive per lo svolgimento delle attività di coordinamento esercitate dai Prefetti dei capoluoghi di regione, ed individua le risorse, i mezzi e le attrezzature necessarie agli uffici ed ai reparti impiegati nell'azione antimafia, fissando «i criteri per razionalizzarne l'impiego».

Allo scopo di realizzare un interscambio informativo più intenso, di pervenire ad una ripartizione di obiettivi tra le forze di polizia e la DIA, e di istituire un sistema integrato interforze, a livello periferico e centrale finalizzato alla stesura ed all'aggiornamento delle «mappe delle famiglie criminali», sono stati adottati dal Consiglio una serie di decreti.

Il D.M. 22 gennaio 1992

Con il D.M. 22 gennaio 1992 si è stabilito che, in attuazione del principio della reciprocità informativa, tutti gli uffici devono scambiarsi le notizie acquisite nel corso della attività conoscitiva ed operativa, anche attraverso una opportuna canalizzazione delle stesse negli archivi e negli schedari della Banca – Dati Interforze, nel rispetto del segreto di indagine. E' poi sancita la istituzione di un sistema integrato interforze finalizzato alla attuazione della mappa delle famiglie criminali, organismo quest'ultimo denominato G.I.I.C. (Gruppo Integrato Interforze Centrale), attuato effettivamente attraverso il D.M. 15 luglio 1993.

Attraverso lo stesso provvedimento è poi avvenuta la ripartizione tra le forze dell'ordine in materia di proposte per l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, in base al principio della «concentrazione di informazioni» in un determinato organismo di polizia. Si sono inoltre fissati specifici criteri di intervento con determinazione di priorità tra le forze di polizia e la DIA nei settori: dei sequestri di persona; della ricerca dei latitanti; degli appalti di opere pubbliche; dei controlli da esercitare nei confronti di soggetti pericolosi (sottoposti a misure di prevenzione ovvero ammessi a particolari trattamenti previsti dall'ordinamento penitenziario).

Il D.M. 12 febbraio 1992

Con il D.M. 12 febbraio 1992, sono stati specificati i criteri per la dislocazione sul territorio dei presidi di polizia, allo scopo di migliorare l'impiego delle risorse e di rafforzare il coordinamento operativo delle forze di polizia. Si è così determinato di assicurare una distribuzione differenziata sul territorio in base al principio per cui la Polizia di Stato privilegerà il rafforzamento della propria presenza nei centri capoluogo di provincia e l'Arma dei Carabinieri nelle altre località,

mentre per quanto concerne la Guardia di finanza la sua dislocazione territoriale dovrà corrispondere alle specifiche finalità istituzionali del Corpo.

Con quest'ultimo decreto sono state tra l'altro definite le modalità per l'attuazione delle interconnessioni tra le sale operative delle Forze di polizia e per lo scambio reciproco di informazioni in tempo reale.

Il D.M. 21.2.1992

Con il D.M. 21 febbraio 1992, infine, sono state fissate le linee di prevenzione anticrimine per le attività investigative della DIA con conseguente individuazione degli obiettivi strategici.

Nella prospettiva di rafforzare il raccordo dell'attività di investigazione preventiva, il Ministro dell'Interno ha attribuito al Capo della Polizia - direttore generale della Pubblica sicurezza - l'incarico di porre in essere «ogni iniziativa volta a verificare la puntuale attuazione delle direttive al riguardo» (Direttiva del Ministro dell'Interno del 4 aprile 1995).

Organi di raccordo a livello internazionale

Nel settore delle attività internazionali, l'intervento delle forze di polizia è stato regolamentato, quanto alla funzione di raccordo, attraverso la «Segreteria Permanente e per i Comitati di collaborazione» che, costituita presso il Gabinetto del Ministro per l'Interno, cura gli aspetti politico - gestionali della collaborazione internazionale, dell'Ufficio di Coordinamento e Pianificazione e della Direzione Centrale della Polizia Criminale. In questo stesso quadro si colloca l'attività della Divisione SIRENE, a composizione interforze, costituita nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Criminale, in esecuzione della Convenzione di Schengen e per le realizzazioni conseguenti agli accordi di Maastricht ed alla cooperazione Europol.

3. LA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA

3.1 Alla DIA, come è noto, la legge n. 410 del 1991 affida il compito di assicurare lo svolgimento in forma coordinata delle attività di investigazione preventiva e di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima (in sostanza, ogni forma di manifestazione mafiosa ivi compreso il fenomeno delle estorsioni).

Di particolare importanza si manifesta l'indicazione dell'art.3.3 della Legge n. 410 del 1991 che, sancendo l'operatività della DIA in stretto collegamento con gli uffici e le strutture delle forze di polizia esistenti a livello centrale e periferico, prevede in tale ottica la istituzione della figura del Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Generale della Polizia Criminale. Proprio allo scopo di dare maggiore incisività al collegamento tra la DIA e le Forze di Polizia, è stata istituita con D.M. 8.10.1992 una Commissione permanente, da convocarsi a cura del vicedirettore generale della Pubblica Sicurezza, con lo scopo di affrontare tutte le problematiche «*affendenti l'attribuzione di specifiche indagini*».

Per quanto concerne le indagini di polizia giudiziaria, il ruolo centrale della DIA, nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, è stato poi concretamente confermato da una direttiva emanata dal Procuratore Nazionale Antimafia, in data 10 maggio 1993, con la quale sono state tracciate le linee generali di impiego e di coordinamento di tale organismo, dei Servizi centrali e delle articolazioni territoriali delle forze di polizia. In tale provvedimento, si fa obbligo a tutti gli ufficiali ed agenti di p.g. dei Servizi Centrali ed Interprovinciali delle Forze di polizia, di informare costantemente il personale investigativo della DIA, incaricato di effettuare indagini collegate, di tutti gli elementi investigativi ed informativi di cui sono venuti comunque in possesso e di svolgere congiuntamente gli accertamenti e le attività investigative eventualmente richiesti.

Sul piano delle analisi la Commissione deve osservare che sostanzialmente positive sono state le valutazioni espresse dai responsabili della DIA e dei Servizi centrali in merito alla operatività del coordinamento rispetto al quale, anche durante le missioni compiute nei distretti finora visitati, i dirigenti locali delle forze dell'ordine non hanno mosso rilievi negativi.

È tuttavia rispetto alla linee di una futura politica del coordinamento delle forze di polizia che si sono delineate considerazioni e prospettive non sempre collimanti. Alla esigenza manifestata dal Capo della Polizia di procedere «ad un ulteriore affinamento dell'azione di raccordo delle risorse disponibili», attraverso il consolidamento delle funzioni attribuite all'Autorità centrale della P.S. ed alla rispettiva struttura di supporto, (ossia al Dipartimento in tutte le sue articolazioni tecniche), i Generali comandanti dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza hanno espresso l'avviso che l'attuale impianto - avuto riguardo al livello di articolate attribuzioni funzionali raggiunto - «conserva ampi margini di manovra per realizzare l'impiego sinergico delle forze in campo, ove siano applicate rigorosamente le disposizioni emanate per il suo funzionamento» (v. nota del Comandante della G.d.F. n. 153902 del 2.5.1995, p. 29 doc. 476). Hanno inoltre rilevato che debba essere «esclusa l'ipotesi di dar vita ad ulteriori forme od a nuove strutture di coordinamento» e che «qualora si volesse comunque modificare il descritto attuale assetto del coordinamento», andrebbe evitata «l'attribuzione ad un medesimo organo, il Capo della Polizia, della duplice funzione di coordinatore (nella sua veste di Direttore generale della Pubblica sicurezza) e di coordinato (come vertice della Polizia di Stato)» - (v. nota del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Il Reparto S.M., protocollato il 2.5.1995. n. 478).

3.2 Prospettiva di un rafforzamento

La Commissione non può prescindere dalla constatazione che, da un lato, la molteplicità delle Forze di polizia chiamate a compiti di sicurezza e di ordine pubblico, dall'altro la mancanza di una differente, chiara definizione delle rispettive competenze, segnatamente per quanto riguarda le investigazioni preventive in materia di criminalità organizzata, con una potenzialità di convergente ma autonoma azione, rendono indispensabile il ricorso alla funzione del coordinamento, inteso quale strumento giuridico in grado di

regolare i rapporti tra autorità diverse in posizione di reciproca parità.

Tuttavia, va salvaguardata l'esigenza che il coordinamento non venga esteso oltre il perimetro di quanto deve formarne oggetto, al fine di evitare una surrettizia attività integratrice delle forze dell'ordine di può ampio spessore, che rischierebbe di compromettere indirettamente, nella sostanza, l'autonomia delle forze collegate, rispetto ai residui settori di competenza diversi da quelli oggetto di coordinamento legislativo. Si addiverrebbe altrimenti in pratica ad una unificazione strisciante, obiettivo fors'anche opportunamente perseguibile, ma con altri mezzi e per altre vie istituzionali.

Nel rispetto di quest'ultima notazione, secondo la Commissione — che ha demandato al suo interno ad apposito gruppo l'approfondimento di tale delicata materia — i punti cardine di un rafforzamento di tale delicata azione di raccordo vanno individuati in particolare:

in una sempre più incisiva e meditata ripartizione delle funzioni di prevenzione per aree, settori di attività e tipologie di reati da affidare alle singole forze, sia con riguardo alla evoluzione della dislocazione sul territorio delle rispettive risorse, sia con riferimento alla natura dei conseguenti interventi che tali dislocazioni finiranno prevedibilmente per implicare nei fatti.

nello sviluppo, sempre più completo, tempestivo ed integrato di una banca dati interforze, che selezioni un'ampia massa di dati in conformità ad attente analisi, che consentano di anticipare i nuovi elementi conoscitivi, che, rispetto all'evoluzione metodologica di intervento, possano presentare interesse investigativo futuro;

nel più razionale impiego, e non già nell'aumento, degli organismi deputati al controllo dell'azione di coordinamento. Quest'ultimo risulta già caratterizzato, sotto diversi profili che interessano la competenza, da un consistente numero di strutture, delle quali sarebbe peraltro auspicabile la complessiva revisione, nell'ottica di una concentrazione che eviti rischi di dispersione delle energie complessivamente disponibili.

Nodale sotto questo aspetto si configura il ruolo affidato dalla legge al Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, in base alle competenze succintamente sopra ricordate. Di esso va rafforzato in modo particolare e concreto il compito di «verificare periodicamente i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi strategici delineati e alle direttive impartite, proponendo, ove occorra, l'adozione dei provvedimenti atti a rimuovere carenze e disfunzioni e ad accertare responsabilità e inadempienze» (art. 1.1 lett. e) D.L. N. 355/91, conv. nella L. 410/91).

Prima di modificare nuovamente il quadro normativo, è pertanto essenziale, in tale prospettiva, che sia rafforzata quest'ultima funzione di controllo, per cogliere se siano state rispettate le diverse attribuzioni, quali le positività e le negatività; se abbia avuto corso la diversa allocazione delle forze sul territorio e quali ne siano state le conseguenze; come si sia sviluppato il rapporto tra i servizi centrali e la D.I.A.; se e in quale misura abbia funzionato la centralizzazione informatica delle notizie. Del resto non va dimenticato che la importanza

della funzione di verifica è già stata tempestivamente colta dal Ministro dell'Interno che ha avvertito l'esigenza di affidare a questo riguardo incarichi specifici al Capo della Polizia con la già citata Direttiva.

A fronte di questa impostazione di ordine generale ed ai risultati dell'azione svolta dagli organi di cui ai punti predetti, è necessario che la Commissione prosegua nell'approfondimento, con un'ampiezza di fonti cui non possono restare estranei gli Uffici requirenti, nella consapevolezza della valenza del momento operativo, quale parametro di controllo concreto di incertezze e disfunzioni nell'ambito di una sinergica azione di contrasto più incisiva della criminalità organizzata.

Si tratta di una linea di opportunità tanto più imprescindibile in quanto specifici rilievi critici sono stati riferiti in modo eloquente alla Commissione da importanti uffici giudiziari, avendo il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli annotato quanto segue (v. doc. 299 Procura Napoli): «4- I rapporti tra le forze dell'ordine per quanto concerne il coordinamento risultano senz'altro buoni allorché ci si muove all'interno delle indagini delegate – in cui è ormai frequente che nello stesso procedimento, o addirittura nell'indagine sullo stesso fatto vengano assegnati compiti specifici, assecondando le rispettive competenze, alle diverse forze di polizia. Al contrario, le indagini di iniziativa sono condotte isolatamente da ciascuna Arma allorché affrontino temi investigativi su cui è noto l'interessamento di altre». Del resto, a dimostrazione che non si tratti di un fenomeno isolato, la Commissione fa presente quanto in proposito osservato anche dal Procuratore della Repubblica di Salerno in occasione della missione compiuta dalla Commissione il giorno 8 febbraio c.a.: «i rapporti tra le forze dell'ordine in sede investigativa non sempre consentono un perfetto coordinamento», anche se non ha mancato di aggiungere che «le difficoltà sono in ogni occasione superate senza detrimento della relativa indagine (1)».

4. LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI

4.1 Unitamente alle sanzioni penali, le misure di prevenzione completano il quadro degli strumenti giuridici ai quali il Legislatore affida la più incisiva azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata di stampo mafioso.

A differenza del processo penale, fondato sulla prova, le misure di prevenzione si muovono nell'area più sfumata del sospetto e tendono a rimuovere situazioni di potenziale pericolo con l'adozione di provvedimenti specifici, di natura personale rispetto a soggetti che, per un complesso di circostanze individuate dalla legge, appaiono poter compromettere le esigenze di tutela della collettività. Oltre che sul piano personale, esse incidono su quello patrimoniale, essendo prevista la confisca di quei beni in ordine ai quali la persona sottoposta a misura di prevenzione personale ai sensi della legge

(1) V. nota della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, pervenuta alla Commissione parlamentare antimafia il 9.2.1995 prot. n. 1507.

n. 575 del 1965 e successive modifiche, non fornisca adeguati ragguagli sulla legittimità della loro provenienza.

È su quest'ultimo genere di misure di prevenzione che la Commissione deve richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento in considerazione del particolare rilievo che tali strumenti hanno assunto nel quadro dell'azione di contrasto contro la mafia.

È infatti facilmente intuibile che in un contesto investigativo e giudiziario, nel quale le indagini dirette ad individuare e sottoporre a confisca i proventi illeciti dei sodalizi criminali nella fase del reinvestimento e dunque del riciclaggio, segnano risultati non ancora fortemente significativi per le difficoltà che incontra la relativa azione soprattutto a livello internazionale e, più in generale, sotto il profilo probatorio penale, le misure di prevenzione patrimoniali, per la loro configurazione giuridica, si pongono attualmente quale co-primario, incisivo strumento per privare la criminalità organizzata degli illeciti profitti accumulati.

4.2 Dati a livello nazionale aggregati per grandi aree geografiche

I risultati conseguiti dalle forze dell'ordine e dall'autorità giudiziaria attraverso lo strumento delle misure di prevenzione patrimoniale sono di tutto rispetto in termini di valore.

Il sequestro di tali beni, momento propedeutico alla eventuale confisca, ammonta in tutta Italia, negli anni compresi tra il 1982 ed il 1993, a L. 3.918.217.000.000 così ripartiti: – nel nord Italia: 277.626 (milioni); – nel centro Italia 222.758 (milioni); – nel sud Italia: 3.417.833 (milioni).

Le confische, nello stesso periodo, ammontano ad un totale di L. 697.760 (milioni), così ripartire nel nord Italia: 82.735 (milioni); – nel centro Italia: 30.272 (milioni); – nel sud Italia: 584.753 (milioni).

Per contro, i dissequestri ammontano nello stesso periodo a lire 1.187.631 (milioni), così ripartiti: nel nord Italia: 126.754 (milioni); – nel centro Italia: 16.363 (milioni); – nel sud Italia: 1.044.514 (milioni);

Nel 1994, i valori sequestrati in base alla legge n. 575 del 1965 ammontano in termini di milioni a L. 1.782.062, di cui 26.737 al nord, 571.260 al centro e 1.184.065 al sud.; quelli confiscati assommano, in milioni, a L. 107.143, di cui: 6.710 al nord, 10.480 al centro e 89.953 al sud. Nel primo semestre del 1995, infine, per effetto abbinato della legge n. 575 cit. e dell'art. 12-sexies della L. n. 501/1994 sono stati sequestrati beni per un valore complessivo di 2.374.818 (milioni); quelli confiscati nello stesso periodo ammontano a L. 65.610 (milioni).

4.3 Dati relativi all'anno 1994 aggregati per talune regioni meridionali

Per quanto concerne l'Italia meridionale ove si è concentrata la maggior entità in termini di sequestri, dissequestri e confische, nell'anno 1994, risulta che:

in Calabria, i sequestri ammontano a 61.433 (milioni) e le confische a L. 7.067 (milioni);

in Campania, i sequestri ammontano a L. 47.900 (milioni) e le confische a L. 29.900 (milioni);

in Puglia, i sequestri ammontano a L. 59.518 (milioni) e le confische a L. 19.222 (milioni);

in Sicilia, i sequestri ammontano a L. 1.015.214 (milioni) e le confische a L. 33.764 (milioni) (v. doc. Min. int. n. 42 e aggiornamento al giugno 1995).

Riepilogando, con riguardo agli ultimi 5 anni, per effetto della legge n. 575 del 1965 e succ. mod., avuto riguardo all'intero territorio nazionale, sono stati sottoposti a vincolo giudiziario beni stimati per i seguenti ammontari:

anno 1990 beni sequestrati: 76.107.000.000 beni confiscati: 37.112.000.000

anno 1991 beni sequestrati: 165.612.000.000 beni confiscati: 56.203.000.000

anno 1992 beni sequestrati: 810.587.000.000 beni confiscati: 38.895.000.000

anno 1993 beni sequestrati: 886.557.000.000 beni confiscati: 92.188.000.000

anno 1994 beni sequestrati: 1.782.062.000.000 beni confiscati: 107.143.000.000

Relativamente a detto quinquennio, tale complesso di beni ha dunque formato oggetto di confisca per un ammontare, secondo studi del Ministero dell'Interno, di 331.941.000.000, anche se le cifre indicate esprimono valori in termini di stima e, come tali, suscettibili di variare rispetto ai prezzi commerciali.

Per debito di completezza va inoltre segnalato che i termini sviluppati non sono in realtà «omogenei», nel senso che statisticamente essi non raffrontano i risultati all'interno di ciascuna procedura, ma accomunano, fino ad ora complessivamente su base annua, i beni sequestrati, dissequestrati e confiscati senza distinguere tra procedure in corso e procedure definite; sicchè rispetto ad essi appare ineludibile per una più chiara lettura l'esigenza di fissarne con norme regolamentari la raccolta.

La positività comunque dei dati complessivi è di per sé tale da esonerare da ogni commento, mentre deve essere ancora focalizzata, nella sua valenza negativa, la ridotta percentuale che, pure a fronte dell'imponente valore di beni confiscati, separa questi ultimi dall'ammontare di quelli sequestrati. Varie possono essere le cause. Fra queste, di certo, primeggia la stessa complessità dell'oggetto del processo di prevenzione patrimoniale, soprattutto per quanto attiene alla individuazione dei beni potenzialmente passibili di confisca e alla prova della loro appartenenza reale e della loro provenienza.

È dal 1982, grazie cioè alla approvazione della legge denominata Rognoni-La Torre (legge n. 646 del 1982) che l'azione di contrasto delle forze dell'ordine contro la mafia si è finalmente indirizzata, in maniera molto più penetrante, all'individuazione ed al sequestro dei patrimoni mafiosi.

Si è trattato di un passaggio necessario, di grande significato, il quale però, sul piano gestionale e del reimpiego dei beni sequestrati e confiscati, ha richiesto sforzi di adattamento alle strutture pubbliche, e risoluzioni di tematiche giuridiche, delle quali costituiscono prova le diverse leggi che si sono via via succedute per operare i necessari adeguamenti della originaria legge n. 575 del 1965.

A prescindere da un'ulteriore verifica della Commissione in merito alla adeguatezza dell'attuale impianto legislativo, inteso a contrastare il mantenimento ed il reimpiego di capitali criminali attraverso il duplice binario rappresentato dal processo penale e dal processo di prevenzione, è possibile comunque, sulla base delle indicazioni raccolte e muovendo dalle conclusioni della precedente Commissione parlamentare antimafia, individuare taluni aspetti meritevoli di immediato intervento migliorativo da parte del legislatore.

4.4 Revisione dell'attuale distribuzione delle competenze

La competenza ad applicare le misure di prevenzione personali e patrimoniali, ai sensi della legge n. 575 del 1965, è attribuita al tribunale avente sede nella provincia ove risiede il soggetto nei cui confronti viene formulata la richiesta, sia ad opera del Procuratore della Repubblica che del Questore.

Nonostante la legge n. 575 sia diretta principalmente ad incidere contro soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni di stampo mafioso e sebbene nel 1991 siano state istituite tanto la Direzione nazionale antimafia quanto le Direzioni distrettuali antimafia, la normativa in proposito non è stata rivista nel suo complesso, essendosi il legislatore limitato ad estendere, con l'art. 24 della legge n. 356 del 1992, anche al Procuratore nazionale antimafia la titolarità di richiedere l'applicazione di misure di prevenzione personale, siccome previsto dalla legge n. 575 del 1965 e succ. mod.

La competenza in siffatta materia è dunque, ancora oggi, articolata su base provinciale per quanto concerne l'ufficio del pubblico ministero richiedente e del tribunale incaricato di decidere. Il raccordo in tema di iniziativa, a livello centrale, è viceversa assicurato dalla omologa funzione di iniziativa attribuita al Procuratore nazionale antimafia.

Ove si consideri che con la istituzione delle D.D.A. si sono venute a concentrare presso gli uffici requirenti, aventi sede nel capoluogo del distretto, tutte le indagini preliminari in materia di criminalità di stampo mafioso e – di conseguenza – le relative preinvestigazioni, appare non soltanto più logico, ma anche più funzionale, concentrare la competenza in questione sui tribunali con sede nei capoluoghi di distretto. Parallelamente, la titolarità di richiedere tali misure, ferma restando la potestà già riconosciuta a ciascun Questore, andrebbe riconosciuta, per quanto concerne gli uffici del P.M., al Procuratore della Repubblica istituito presso il Tribunale «distrettuale».

In questo modo, sarebbe possibile superare proprie quelle potenziali disfunzioni, quei diaframmi che, nell'attuale assetto, possono frapporsi in termini di conoscenza del fenomeno mafioso tra D.D.A. e Procure ordinarie; osservazioni circostanziate in tal senso sono state raccolte dalla Commissione nel corso di varie audizioni di magistrati

ordinari e distrettuali. In sintesi, poichè l'impostazione dell'attuale sistema normativo porta in modo convergente, per quanto concerne l'azione giudiziaria di contrasto alla criminalità organizzata, all'impianto costituito dalla DNA e dalle D.D.A., un ampliamento delle competenze funzionali di queste ultime, anche in materia di misure di prevenzione, ai sensi della legge n. 575 del 1965 e succ. mod., ne rafforzerebbe il ruolo, oltre a rendere più agevole, nelle conoscenze e nei tempi, lo svolgimento di tali procedimenti.

La stessa competenza in proposito del Procuratore nazionale antimafia finirebbe per collocarsi in un quadro di riferimento più chiaro: l'omologa competenza ad esso attribuita dalla legge in via concorrente con le Procure ordinarie si potrebbe più agevolmente rapportare a quella stessa situazione di indirizzo e controllo che, nei limiti segnati dall'art. 371-bis c.p.p., gli è attribuita dalla legge in materia di reati di mafia.

Peraltro è da osservare che l'art. 24 della legge n. 356 del 1992 ha conferito al Procuratore nazionale antimafia la competenza di richiedere, nell'ambito della normativa n. 575 citata, l'applicazione, di fatto, delle misure di prevenzione «personali». Ritiene la Commissione che la mancata attribuzione all'ufficio citato del potere di avviare gli accertamenti previsti dall'art. 2-bis della legge n. 575, necessari ad individuare i beni suscettibili di sequestro e di confisca nell'ambito della stessa procedura, sia frutto soltanto di una svista del legislatore; tanto più inspiegabile in quanto nel Procuratore nazionale antimafia dovrebbero radicarsi tutte le conoscenze sulla criminalità organizzata e sulle consistenze dei singoli sodalizi ai fini anche dell'elaborazione delle strategie contrasto.

Si tratta di una evidente dimenticanza alla quale la Commissione ritiene che il legislatore debba porre rimedio estendendo, attraverso una modifica dell'art. 2-bis della legge n. 575, i relativi poteri anche al Procuratore nazionale antimafia; modifica tanto più urgente e necessaria in quanto i dati riportati in questo capitolo comprovano l'importanza che sempre più va assumendo, in termini di risultato contro la mafia, l'assoggettamento dei capitali criminali al sequestro e alla confisca.

4.5 La Commissione ritiene utile anche l'indicazione di un'ulteriore correttivo nel procedimento penale e di prevenzione, volto ad evitare la perenzione del sequestro dei beni, conseguente alla morte dell'indagato, dell'imputato o del proposto.

Ove si verifichi, infatti, la morte di uno di questi soggetti, i relativi processi si estinguono ed i beni posti eventualmente sotto sequestro sono resi nella disponibilità degli eredi. Tale effetto si produce naturalmente anche ove si tratti di beni passibili di confisca obbligatoria ai sensi dell'art. 416, penultimo comma c.p. e come tali suscettibili di rientrare nell'ambito di operatività dell'art. 12-sexies D.L. 123 del 1994, dal momento che, per giurisprudenza, in caso di sentenza di proscioglimento o comunque di definizione delle relative procedure a causa della morte dell'interessato, possono formare oggetto di confisca obbligatoria soltanto le cose intrinsecamente criminose; quelle cioè insuscettibili per loro natura di lecito commercio, uso o detenzione.

Il sistema presenta così, e la prospettazione è tutt'altro che meramente ipotetica, se si considera il numero di omicidi che segna le guerre di «mafia» e la conseguente definizione con decisioni «processuali» nei confronti di non pochi indagati e imputati, casi in cui ricchezze criminali possono sfuggire in maniera, palese, ma del tutto formalmente legittima all'accertamento giudiziario.

La Commissione auspica che sia possibile al legislatore intervenire quanto prima al riguardo e propone quale possibile soluzione normativa un'ampliata applicazione dell'art. 2-ter, 7 comma della legge n. 575 del 1965 e succ. mod. La disposizione infatti prevede la possibilità dell'avvio di un procedimento ai soli fini dell'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali e come tale esso potrebbe essere utilmente praticato, con opportuni adattamenti, anche nei confronti della curatela o di coloro che, in qualità di eredi, subentrano nella titolarità dei beni assoggettati a suo tempo a sequestro perchè, sproporzionati al reddito o all'attività economica svolta dall'originario titolare o perchè frutto di attività illecite o loro reimpiego.

Si deve tuttavia conclusivamente osservare che, a tutt'oggi, permane una rilevante differenza in termini quantitativi, tra beni originariamente sequestrati e quelli effettivamente confiscati.

E ciò anche nell'ambito del procedimento penale. A tal riguardo va sottolineata la scarsa funzionalità, nella sua applicazione, dell'art. 12 sexies introdotto dal D.L. n. 123 del 1994, per la complessità delle verifiche sulla consistenza dei soggetti investigati, sia durante l'indagine preliminare, che nel corso del giudizio.

La lentezza propria di questo provvedimento si rileva anche dai dati riferiti dal Capo della Polizia: nel 1994, per effetto dell'art. 12-sexies, sono stati sequestrati beni per un valore di L. 53.976.000, mentre le relative confische sono state stimate in L. 2.004.000.000.

4.6 *L'amministrazione e la destinazione dei cespiti produttivi sequestrati - problematiche relative*

La tematica di maggior difficoltà, a fronte dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, è rappresentata dalla gestione dei beni e delle attività - soprattutto se costituite da imprese o società - sottratti per effetto del vincolo giudiziario alla criminalità organizzata.

L'auspicio di un intervento del legislatore è stato già formulato nell'ambito di studi elaborati nella specifica materia dal Ministero dell'Interno (v. doc. Minis. interno citato) principalmente nella prospettiva di assicurare:

- la prosecuzione delle attività produttive delle aziende in sequestro;
- il mantenimento dei livelli occupazionali;
- il naturale sviluppo delle realtà economiche locali.

La Commissione comprende le ragioni per cui diffusa e profonda ormai a tutti i livelli è maturata l'esigenza di separare - a proposito dell'amministrazione dei beni - la responsabilità del titolare, soggetto mafioso, dal destino dell'impresa. Poichè i sequestri e le confische, anche per la parte relativa alle aziende, hanno interessato soprattutto le regioni meridionali, ove il tasso di disoccupazione principalmente gio-

vanile, raggiunge livelli spaventosi, sarebbe infatti veramente improvida un'azione investigativa e giudiziaria che, per debellare il reinvestimento produttivo criminoso, finisse per distruggere la stessa attività attraverso la quale esso si manifestava, così compromettendo il posto di lavoro dei dipendenti estranei a qualsiasi, relativa contiguità delittuosa. E' fondamentale «riconvertire in termini di legalità» ed agevolare con strumenti normativi ed economici lo sviluppo di tali imprese, dal momento che, dalla loro chiusura, potrebbero maturare frustrazioni ingiuste, quando non atteggiamenti di rancorose reazione contro l'Autorità.

4.7 Il legislatore ha colto la delicatissima esigenza di assicurare, per quanto possibile, la continuità della gestione aziendale, anche nei casi in cui sia intervenuto il sequestro in vista dell'eventuale confisca, introducendo nella legge n. 575 citata (v.art.1 della L. n. 292/89) l'art. 2 sexies, il quale, tra l'altro, prevede che con il provvedimento con il quale dispone il sequestro, previsto dagli articoli precedenti, il tribunale nomina il giudice delegato alla procedura ed un amministratore, con il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione ed all'amministrazione dei beni sequestrati, anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, ed incrementare, se possibile, la redditività dei beni. Nella stessa disposizione si attribuisce al giudice il potere di autorizzare l'amministratore a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite.

È facile cogliere che la disposizione, anche per il modo con cui ha trovato applicazione, finisce per svilupparsi in un'ottica di custodia e non già con quel taglio manageriale che, per ragioni di sopravvivenza, la stessa natura del bene-impresa richiederebbe. È dunque di primaria importanza, da un lato, che la scelta dei «custodi» cada su imprenditori, docenti di discipline economiche, o manager; dall'altro, che sia assicurato l'accesso al credito in misura non inferiore a quella di cui usufruiva in precedenza.

A ciò si aggiunga che, come è stato denunciato dal Capo della Polizia nel corso di una specifica audizione avanti a questa Commissione, spesso l'amministrazione temporanea dei beni sequestrati non riesce ad essere efficace, sia per la difficoltà di recepire amministratori di adeguate capacità; sia per la difficoltà di assicurare il reale allontanamento dei mafiosi e delle influenze mafiose dall'amministrazione dei beni sequestrati; sia per l'immediata, costante crisi produttiva e occupazionale nelle imprese sequestrate.

La Commissione legislativa della Camera ha di recente approvato, un testo unificato della proposta di legge n. 1778 (Di Lello Finuoli ed altri), introduttiva di ampie modifiche sugli aspetti sopra evidenziati in materia di gestione dei beni sequestrati e confiscati. Si tratta di un'iniziativa che incontra, nelle sue linee portanti, il consenso della Commissione, la quale anzi ne auspica la più rapida, definitiva approvazione, considerandolo un sicuro strumento per risolvere le principali problematiche sociali conseguenti alla gestione dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità organizzata.

Con essa si interviene opportunamente sulla designazione degli amministratori da scegliere attraverso un criterio che privilegia la

competenza giuridica ed economica, legittimando, quando si tratta di sequestro di aziende, ovviamente da tarare nella loro individuazione, la possibilità di nominare quanti svolgono o abbiano svolto funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi della cosiddetta «legge Prodi» (D.L. 30 gennaio 1979 n. 26 conv. con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979 n. 95).

La medesima proposta di legge concerne altresì la estensione degli interventi straordinari di integrazione salariale e di collocamento in mobilità, «per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico», ai lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro e confisca ai sensi della legge del 31 maggio 1965 n. 575. La ampliata possibilità di ricorso a simili forme di «ammortizzatori sociali» rappresenterà la testimonianza tangibile di un programma strategico dello Stato, volto ad abbinare all'azione repressiva contro la criminalità organizzata, la coesistente, indispensabile politica di salvaguardia dei posti di lavoro e delle locali realtà imprenditoriali sottratte alla proprietà mafiosa.

4.8 Particolare attenzione merita la destinazione dei beni confiscati e del provento della loro liquidazione, che la proposta citata attribuisce al Ministro delle finanze e dunque ad autorità apicale amministrativa.

Secondo la legislazione vigente (art. 4 della legge n. 282/89) è rimessa al Prefetto la formulazione delle proposte di destinazione dei beni dei quali, in esito alla processo di prevenzione di cui alla legge n. 575 del 1965 e succ. modif., sia stata disposta in via definitiva la confisca.

Fra le soluzioni che il Prefetto può adottare, dopo aver consultato il Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, la legge prevede:

- l'utilizzazione demaniale;
- il trasferimento a titolo gratuito ad un ente pubblico per finalità sociali;
- la cessione ad imprese a partecipazione pubblica per la continuità produttiva;
- la vendita per un prezzo non inferiore alla stima dell'U.T.E.

La materia è stata affrontata anche dal Ministero delle Finanze che il 2 luglio 1993 ha emanato una circolare esplicativa. Il Consiglio di Stato, allo scopo di evitare che le vendite dei beni immobili e di quelli costituiti in azienda con il sistema dei pubblici incanti, siano esposte a possibili turbative derivanti dal luogo di svolgimento, ha ritenuto praticabile in data 18 gennaio 1993, il ricorso alla licitazione privata, invitando a parteciparvi i soggetti ritenuti affidabili dal Comitato Provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché dall'Intendente di finanza e dal Sindaco del luogo ove si trovi l'immobile da alienare.

Entrambi gli aspetti accennati formano oggetto della suddetta proposta di legge (C. n. 1778) che, in un quadro generale di maggiore elasticità, prevede la vendita per i beni mobili, mentre configura soluzioni più analitiche rispetto a quelle attualmente vigenti per i beni aziendali e per gli immobili. Questi ultimi sarebbero mantenuti al pa-

trimonio dello Stato o trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito; mentre i beni aziendali – ove non affittati o alienati – dovrebbero formare oggetto di liquidazione. Positivo anche in questo caso è il giudizio della Commissione sulla soluzione al vaglio del legislatore.

Da un'analisi delle esperienze maturate in altri Paesi, potrebbe poi utilmente muoversi per valutare la convenienza di dare ai proventi di origine delittuosa una destinazione maggiormente mirata nell'ambito di quelle stesse finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, cui la proposta di legge licenziata dalla Camera espressamente si richiama. Non soltanto l'ipotesi di una concentrazione, a tempo indeterminato, di quanto confiscato presso un apposito fondo centrale, ma anche quella di una sua destinazione per fronteggiare specifiche spese di investigazione e di giustizia – come ad esempio, le spese relative ai collaboratori di giustizia – ovvero oneri di finanziamento o relative garanzie delle imprese sequestrate o confiscate, esalterebbero la finalità di rivolgere contro la mafia i suoi stessi illeciti guadagni.

5. I COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

5.1 Sul tema dei collaboratori di giustizia, la Commissione si è soffermata in particolar modo, procedendo, attraverso l'audizione di magistrati, investigatori e rappresentanti degli organismi istituzionali più rilevanti, sull'esame di aspetti di carattere generale, nonché sull'approfondimento di specifiche tematiche, quali l'emanazione del decreto interministeriale del 24.11.1994 in ottemperanza all'art. 103 della legge n. 82 del 1991 e alle critiche mosse da taluni collaboratori di giustizia sulla funzionalità del Servizio Centrale di Protezione.

5.2 Sulla base di una diffusa e convalidata esperienza giudiziaria, la Commissione parlamentare antimafia afferma che non può assolutamente mettersi in dubbio la fondamentale importanza del contributo – tanto in termini di conoscenza del fenomeno, quanto di risultato investigativo e processuale – che i collaboratori di giustizia hanno apportato, e ancora oggi apportano, all'azione sviluppata dallo Stato per contrastare, circoscrivere e infine debellare, tra le altre manifestazioni di criminalità, la mafia e le associazioni a delinquere di stampo mafioso.

Si doveva incidere sulla omertà e sulla intimidazione, quali strutturali connotati di tali sodalizi, che per lunghi anni hanno prosperato imponendo agli associati, alle vittime e a quanti direttamente o indirettamente sapevano di essi e dei loro misfatti, la ferrea regola del silenzio, sanzionando trasgressioni – come purtroppo è noto – con effrate, impressionanti, crudeli reazioni.

Si doveva spingere la gente a superare questa paura, fornendo alla collettività prove concrete che, al di là delle affermazioni e dei proclami, lo Stato, nei fatti e con le leggi, aveva deciso di combattere in modo serio e radicale la mafia ed i fenomeni simili. Si doveva fornire pubblica contezza che i poteri statali erano davvero in grado di salvaguardare i beni e l'incolumità di quanti, operando

una scelta di legalità, avessero dato un contributo alla magistratura ed alle Forze dell'ordine, istituzionalmente impegnate su tale fronte.

Si configurava perciò una duplice esigenza: da una parte l'introduzione nell'ordinamento di una legislazione che inducesse forme di collaborazione; dall'altra la necessità di dimostrare che i competenti organi sono in grado di mantenere in concreto l'impegno di tutela che si assicura attraverso le norme.

Operazione, dunque, di particolare delicatezza, rispetto all'assetto del vigente ordinamento giuridico, ove si consideri che i relativi strumenti legislativi dovevano collocarsi in un quadro improntato sia al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, sia al rispetto di irrinunciabili fondamenti di garanzia processuale riconosciuti ed acquisiti quale patrimonio di civiltà.

L'anno 1991 ha annoverato il varo di provvedimenti legislativi cruciali nella lotta contro la criminalità organizzata.

Viene istituita con il D.L. 29 ottobre 1991 n. 345, conv. con mod. nella legge 30 dicembre 1991 n. 400, la Direzione investigativa antimafia (D.I.A.) con funzioni di polizia di prevenzione e giudiziaria specificamente nel settore della criminalità organizzata di stampo mafioso e delle manifestazioni delittuose alla stessa riconducibili, ivi compreso il fenomeno delle estorsioni.

Le funzioni di coordinamento e di impulso nel settore delle indagini giudiziarie relative alle associazioni mafiose e ai «reati di mafia», vengono affidate ad una nuova struttura giudiziaria, la Direzione nazionale antimafia, che nasce temporalmente a distanza di poco meno di un mese dalla D.I.A. (v. D.L. 20 novembre 1991 n. 367, conv. con mod. nella legge 20 gennaio 1992 n. 8).

È di quello stesso anno la legge n. 203/1991 in conv. del D.L. 13 maggio 1991 n. 152, che ha introdotto una riduzione consistente di pena per quanti, imputati, avessero concretamente aiutato l'azione giudiziaria contro le associazioni di stampo mafioso ed i reati connessi, avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p., consentendo altresì l'accesso alle misure di espiazione di pena alternative alla detenzione (semidetenzione, detenzione domiciliare e affidamento in prova al servizio sociale), svincolate dai limiti ai quali la loro applicazione è normalmente subordinata.

È ancora dello stesso anno la legge n. 82/1991, in conversione del D.L. n. 8/1991, con cui si è delineata in maniera più organica la disciplina giuridica sul piano processuale ed amministrativo del regime protettivo ed assistenziale che lo Stato assicura a quanti collaborano con la giustizia.

In questa situazione il cosiddetto «diritto premiale» non appare ulteriormente dilatabile, se parametrato al principio di cui all'art. 112 Cost., senza rischiare di violarne il sostanziale contenuto.

5.3 Il Servizio Centrale di Protezione - il funzionamento - linee evolutive

All'attuazione dello speciale programma di protezione provvede il Servizio centrale di protezione appositamente istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza con decreto del Ministro del-

l'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, che ne stabilisce la dotazione di personale e di mezzi anche in deroga alle norme vigenti, sentite le amministrazioni interessate (art. 14, comma 1, del D.L. n. 8/1991). Di conseguenza, il Servizio assolve alla funzione di dar corso all'aspetto tutorio, sempre ricorrente in ogni speciale programma di protezione, ed ai contenuti assistenziali che eventualmente possono essere in esso inclusi.

Si tratta di interventi individualizzati per la intuibile diversità delle situazioni dei collaboratori di giustizia, previa indefettibile valutazione della gravità ed attualità del pericolo connesso al ruolo da essi assunto. La legge configura due categorie di ordine generale:

misure di protezione adottabili ai sensi delle norme vigenti al momento della pubblicazione del D.L. 15 gennaio 1991 n. 8;
speciali programmi di protezione.

In base all'art. 9 citato, nell'ambito di tali due configurazioni, possono essere decise anche forme di assistenza.

I contenuti specifici delle misure di tutela, dello speciale programma di protezione e delle forme di assistenza non sono analiticamente definiti dalla legge, che ne ha delegato la specificazione ad apposito decreto del Ministro dell'interno da emanare di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e la sicurezza pubblica e la Commissione centrale (v. art. 10, comma 3, del D.L. n. 8/1991).

La Commissione, sulla base di doglianze raccolte da Magistrati e collaboratori di giustizia, ritiene che il Servizio Centrale di Protezione abbia risentito, in particolare nell'ultimo anno, di una incompleta adeguatezza della struttura, dovuta sia al crescendo particolarmente rapido delle mansioni ad esso demandate dalla legge, dopo lo scioglimento dell'ufficio dell'Alto commissario, e soprattutto al progressivo aumento del numero delle persone interessate, che, alla data del 30 giugno, aveva raggiunto il numero di 5.561, in ragione di 1.059 collaboratori e 4.502 familiari.

In tema di organico, è stato precisato che il relativo personale ammonta a 191 unità, ma che, per l'attuazione della funzione tutoria, l'organismo si avvale anche delle forze di polizia presenti nelle varie province, Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza, che, coordinate dal Prefetto e in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, hanno l'incarico di attuare i servizi di protezione.

Sul fronte delle misure di protezione, forma sovente oggetto di doglianza da parte dei collaboratori di giustizia, oltre al costume di vedere trasmessa per televisione la loro immagine, l'impiego di personale in uniforme nello svolgimento di compiti di controllo, come pure il fatto di essere scortati, nei frequenti spostamenti, dalle località protette ai luoghi ove si celebrano i processi, da uomini diversi per effetto del meccanismo dei turni.

Comunque la contestazione più ricorrente è l'aspetto economico sotto il profilo delle omissioni, dei ritardi e della inadeguatezza dei sussidi corrisposti.

Le lungaggini connesse alla coincidenza di giorni festivi o ad altre difficoltà di ordine svariato, sono state indicate dal Direttore del Ser-

vizio centrale di protezione, tra le cause che hanno provocato qualche ritardo nell'erogazione delle somme che, materialmente, lo stesso organismo corrisponde mediante spedizioni coincidenti con i primi giorni del mese attraverso istituti di credito. Quanto alle residue doglianze, relative all'aspetto economico ed in particolare al rimborso di spese varie, il Servizio oppone che, nella valutazione delle relative istanze, pur tenendosi in debito conto il profilo assistenziale del programma non può corrispondersi ad ogni aspettativa, poichè l'amministrazione di fondi pubblici, automaticamente adeguati con i meccanismi previsti dal Ministero del tesoro, comporta una gestione improntata a massima, doverosa oculatezza.

La Commissione è stata informata che sono in fase di elaborazione i criteri basilari per una revisione dell'organismo e delle norme che regolano la funzione del Servizio. Essi consistono, da un lato, nella specializzazione e nel decentramento delle strutture, dall'altro, nell'attribuzione più formale di una posizione di terzietà di chi è addetto alla protezione e all'assistenza dei collaboratori, rispetto agli organismi con funzioni investigative, affinché il personale di questi ultimi non venga in alcun modo distolto dai compiti istituzionali e di indagine.

L'impostazione va condivisa, nel presupposto, più volte sottolineato, che il depauperamento di risorse umane di organismi investigativi specializzati, può provocare un indebolimento dell'azione di contrasto contro la criminalità mafiosa.

L'ulteriore contesazione mossa dai collaboratori di giustizia, circa le difficoltà incontrate nei reinserirsi in un nuovo contesto sociale in cui svolgere un'attività lavorativa e permettere al proprio nucleo familiare una normale vita di relazione, si ritiene sia stata adeguatamente superata con il disposto degli artt. 10 e 11 del Regolamento del 24/11/94 che ha reso operativo il cambiamento di generalità, previsto dal D.L. 8/94, disciplinando al riguardo sia il registro di cui all'art. 3 del citato decreto, che l'autorità designata per le richieste di atti o certificati relativi alle nuove generalità, in pratica garantendo la riservatezza negli atti della Pubblica Amministrazione.

6. LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA

6.1 Lo sviluppo della tematica concernente i collaboratori di giustizia ha portato nella seduta del 31 marzo 1995 alla presentazione di un documento di osservazioni e proposte, sulla base dei rilievi, non sempre tra loro concordanti, provenienti dai diversi procuratori distrettuali auditi dalla Commissione.

Sullo stesso argomento, la Commissione parlamentare antimafia, dopo aver deciso di non passare all'esame della predetta relazione presentata dal Presidente, approvava nella seduta del 20 giugno 1995 una risoluzione a firma degli onorevoli Bargone, Bonsanti, Tripodi, Scozzari, Bertoni, Stajano, Viale, Scivoletto, Manconi e Grasso, con la quale si proponeva prioritariamente che il Ministro dell'Interno, nell'ambito del suo bilancio, sentenziasse finanziamenti adeguati alle esigenze del Servizio Centrale di Protezione e alle urgenti necessità di rafforzamento.

Si segnalava al Governo inoltre la necessità che nel regolamento sui collaboratori di giustizia:

fosse eliminata la dichiarazione preventiva di intenti ed individuata una soluzione che, senza interferire con l'autonomia dell'autorità giudiziaria, consenta di valutare il tipo e l'entità della collaborazione;

fossero stabiliti criteri sicuri e precisi circa la concessione dei benefici al collaboratore, così da offrire a chi si appresta a collaborare la sicurezza della tutela;

fossero stabiliti criteri non arbitrari nella valutazione del numero dei familiari dei collaboratori da sottoporre a protezione;

fosse eliminato il parere obbligatorio dell'amministrazione penitenziaria per la detenzione extracarceraria dei collaboratori di giustizia.

Con lo stesso atto, tutte le forze politiche venivano infine invitate «ad evitare ogni forma pretestuosa di delegittimazione dei collaboratori di giustizia i quali, al di là della buona fede dei singoli, creano grandi rischi per la vita dei collaboratori e di chi li protegge, minano l'azione delle forze dell'ordine e si traducono in eccezionali vantaggi per le organizzazioni mafiose».

Alla luce del dibattito svolto in sede di Commissione e del recentissimo intervento modificativo della sentenza della Corte costituzionale N. 420 del 1995 possono di seguito svolgersi alcune osservazioni ed indicazioni.

Per quanto attiene alla cosiddetta dichiarazione di intenti, si osserva che il D.L. N. 8/91, all'articolo 11 - commi 2 e 3, stabilisce che la proposta di programma speciale di protezione, proveniente dal procuratore della Repubblica o dal Prefetto, deve contenere le notizie e gli elementi concernenti la gravità e l'attualità del pericolo cui le persone sono o possono essere esposte per la loro scelta di collaborare con la giustizia.

Nella proposta devono altresì essere elencate le eventuali misure di tutela già adottate o fatte adottare, nonché i motivi per i quali le stesse sono da ritenersi non adeguate alle esigenze.

Il parere del Procuratore della Repubblica, previsto obbligatoriamente quando la proposta non provenga dal suo ufficio, deve, secondo il 3° comma del menzionato art. 11, fare riferimento specifico all'importanza del contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale.

In quest'ambito, il Regolamento di cui al decreto interministeriale del 24/11/1994 ha dettagliato una serie di adempimenti, che hanno subito suscitato varie prese di posizione contrarie, in tutto o in parte dei Procuratori della Repubblica, così come emerso dalle audizioni in merito, nella seduta del 10/1/1995.

Si stabiliva in particolare nel Regolamento che la proposta doveva includere i principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni;

le ragioni per cui queste ultime sono ritenute attendibili ed importanti per le indagini o per il giudizio;

se risultino elementi che confermino l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite e, nel caso si tratti di dichiarazioni rese da soggetto appartenente a gruppo criminale, di quale gruppo si tratti e quale ruolo in esso ricopra il soggetto proposto (art. 2.1 del Regolamento).

Questi elementi dovevano trasferirsi in un atto denominato, «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione», allegato alla proposta, ovvero esposto nel corpo della proposta medesima, in cui si evidenziava la volontà del soggetto interessato di collaborare con l'autorità giudiziaria, e, almeno in forma sommaria, i dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggior gravità ed allarme sociale di cui fosse a conoscenza, oltreché alla individuazione e alla cattura dei loro autori.

Nel caso, invece, in cui il soggetto proposto risultasse estraneo a gruppi criminali e assumesse rispetto al fatto, ovvero rispetto ai fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti, il verbale delle dichiarazioni preliminari veniva sostituito dal verbale di informazioni ai fini delle indagini.

La precitata sentenza della Corte costituzionale, esaminando il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, in ordine al Regolamento emanato con decreto del Ministro dell'Interno il 24/11/94 ha ritenuto ammissibile il conflitto. In particolare ha riconosciuto, come da sua giurisprudenza consolidata (sentenze n. 462, 463 e 464 del 1993), la legittimazione del P.M. a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, esclusivamente quando agisce a difesa del principio costituzionale che rende obbligatoria l'azione penale, competenza riconosciutagli dall'articolo 112 Cost. e «in ordine alla quale è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere».

La Consulta, ribadito che l'obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost., costituisce «la fonte essenziale della garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero», ritiene la legittimità dell'art. 2, comma 1 del Regolamento, laddove stabilisce che nella proposta del procuratore debbono essere precisati oltre ai principali fatti criminosi su cui il soggetto sta rendendo dichiarazioni, anche i motivi per cui esse sono attendibili ed importanti per le indagini, nonché gli eventuali riscontri a conferma della attendibilità.

Non viene infatti in questo caso violato il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale; principio che osserva che osserva la Consulta non preclude al P.M. di compiere attività non che non siano direttamente finalizzate all'esercizio dell'azione penale.

Per contro tale disposizione è volta a mettere in condizione la Commissione Centrale di svolgere al meglio e tempestivamente il suo compito e quindi di poter decidere fondatamente se ammettere o meno il proposto al programma speciale di protezione, fissandone anche contenuti e durata. «E non c'è dubbio, continua la Consulta, che a tal fine assuma principale rilievo il dato dell'importanza del contributo offerto (o che può essere offerto) dal soggetto proposto,

di cui ovviamente costituisce aspetto essenziale il requisito dell'attendibilità delle dichiarazioni rese».

Ritiene inoltre che non sia neppure giustificata la doglianza relativa alla violazione del segreto investigativo, dal momento che il destinatario delle notizie e cioè la Commissione ha l'obbligo del segreto d'ufficio, cosicché «il grado di riservatezza ne risulta sì attenuato rispetto al segreto investigativo, ma non certo annullato».

Ciò nell'ottica di una «cooperazione istituzionale» tra autorità giudiziaria e l'organismo destinatario delle informazioni per il perseguimento di una migliore protezione del collaboratore e «più proficua prosecuzione dell'attività di indagine».

Va comunque riconosciuto – precisa la Consulta – ai Procuratori della Repubblica un certo margine di discrezionalità in merito alla comunicazione di atti coperti dal segreto; ritiene che tuttavia «eventuali divergenze siano superate attraverso le opportune intese».

Giudica, invece, la Consulta illegittima la cosiddetta dichiarazione di intenti, poiché, diversamente da quanto osservato sopra per la disposizione precedente, quella in esame (art.2 comma 2 e seguenti) stabilisce l'obbligo del P.M. di raccogliere in un atto dichiarazioni, con le forme e modalità previste dal c.p.p. su oggetti prestabiliti «concernenti fra l'altro il merito di tutti i principali fatti delittuosi sui quali il soggetto è in grado di riferire».

Tale disposizione costituisce una violazione all'art. 112 Cost., poiché impone al P.M. «il compimento di un atto di natura investigativa», incidendo così «direttamente sull'attività di conduzione delle indagini la cui strategia», «va lasciata – nei limiti, ovviamente, previsti dall'ordinamento, alla libera valutazione del Procuratore della Repubblica. Pertanto, conclude la Corte, è necessario che, ai fini del ripristino dell'integrità delle attribuzioni costituzionali invocate», la redazione del verbale della dichiarazione d'intenti «sia rimessa alla discrezionalità del P.M.», fermo restando quanto osservato in merito al 1 comma dell'art. 2.

La sentenza della Corte costituzionale ha offerto un decisivo contributo alla delineazione ed alla delimitazione delle competenze dell'autorità giudiziaria e della Commissione centrale, autorità amministrativa, ribadendo fondamentali principi costituzionali.

Ciò non toglie che comunque sarebbe necessaria una riformulazione delle disposizioni contenute nel Regolamento, strumento peraltro inidoneo a regolare una simile materia, anche sotto altri profili. 6.2 In particolare la Commissione ritiene che sarebbe opportuna una ridefinizione anche in tema di individuazione dei criteri di concessione dei benefici e di relazione dei soggetti da sottoporre a protezione.

Mentre in base all'art. 1-ter del D.L. n. 629/1982 la tutela prevista dalla norma era originariamente limitata a quanti collaboravano «nella lotta contro la mafia, ovvero avessero reso dichiarazioni nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali riguardanti fatti riferibili a organizzazioni e attività criminose di stampo mafioso», tale categoria di soggetti è stata estesa dall'art. 9 del D.L. n. 8/1991, alle persone «esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini prelimi-

nari o del giudizio, relativamente ai delitti previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale».

Per l'ampiezza della definizione legislativa risultano inclusi tra coloro che collaborano con la giustizia sia «i testimoni», ai quali corrispondono nella indagine preliminare le persone informate sui fatti, sia «gli indagati» e gli «imputati».

La Commissione rileva che, rispetto al tenore dell'art. 1-ter del D.L. n. 629/1982, secondo cui era possibile estendere le misure protettive soltanto ai prossimi congiunti del collaborante, l'art. 9, comma 2, del D.L. n. 8/1991, ha dilatato il novero di tali soggetti sancendo che le citate misure possono essere adottate oltre che nei confronti dei prossimi congiunti, anche a favore «dei conviventi e di coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni che intrattengono con le persone» che collaborano con la giustizia.

L'ammissione al programma speciale ha dei riflessi assai consistenti in termini di impegno economico, di strutture logistiche, di personale delle Forze dell'ordine, di conseguenze riflesse su un indeterminato numero di uffici dell'apparato dello Stato, per cui deve convenirsi sulla esigenza che si operi un effettivo vaglio sulle proposte in continua crescita, come dimostra il progressivo aumento del numero dei collaboratori sottoposti a protezione dalla Commissione centrale nel corso dell'ultimo anno.

Va dunque affermata l'opportunità di un'attenta azione della Commissione centrale in tal senso selettiva, tanto più ove si consideri il crescente numero (ormai nell'ordine delle diverse migliaia) di soggetti da proteggere e le problematiche che da ciò scaturiscono. A fronte delle quali si manifesta, una rigidità dell'organico delle Forze dell'ordine disponibili in un determinato momento, come tali suscettibili di aumento – a prescindere da altre difficoltà, collegate ad esempio al relativo incremento di spesa anche per quanto riguarda l'adeguamento delle dotazioni necessarie – solo con intervalli temporali assai lunghi quali quelli richiesti per esaurire le prescritte procedure di concorso.

In questa realtà, proprio l'intento di rafforzare la pressione investigativa sulle organizzazioni a delinquere di stampo mafioso, impone alla Commissione parlamentare antimafia il dovere di richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla esigenza di una pronta adozione di quegli strumenti legislativi che, pur mantenendo un complesso di disposizioni in grado di incentivare, soprattutto sotto il profilo qualitativo, forme di collaborazione e dunque di accrescere, con effetto scardinante, le dissociazioni dalle organizzazioni criminali – come è avvenuto anche nel caso di sodalizi assai pericolosi, quali «Cosa nostra» – consentano di operare una selezione più attenta rispetto ai soggetti destinatari di speciali forme di protezione.

Sulla stessa linea si colloca l'auspicio di una riforma che, senza privare la normativa attuale dell'elasticità necessaria a fronteggiare anche casi eccezionali, selezioni in maniera più aderente alla realtà il novero dei familiari e dei terzi da proteggere; novero che diversamente, in mancanza cioè di una più rigorosa impostazione, potrebbe avviarsi, sulla base di proiezioni ipotetiche di pericolo sempre astrattamente configurabili, ad una crescente moltiplicazione dai confini sempre più indefiniti.

In questa prospettiva, può ipotizzarsi, ad esempio, di distinguere nell'ambito dei rapporti di parentela, i familiari più vicini al collaborante (moglie, figli, genitori) o quelli con lui conviventi, da considerare a rischio nel quadro di una configurazione di pericolo «presunto», mentre l'estensione del programma speciale a tutti gli altri parenti ed ai terzi potrebbe essere subordinata alla comprovata esistenza di pericolo concreto.

Appare inoltre necessaria una meditata revisione legislativa nell'ottica di un ragionevole contenimento dei reati, rispetto ai quali l'ordinamento statale prevede speciali programmi di protezione. Si tratterebbe cioè di estrapolare, fra quelle attualmente previste dall'art. 380 c.p.p.; cui l'art. 9 DL 8/91 fa riferimento, le più gravi figure delittuose che possono giustificare la disponibilità dello Stato e dunque della società civile, ad impegnarsi in misura così onerosamente massiva e con profili giuridici di chiara natura eccezionale per il conseguimento, in termini di elevate possibilità, di una rottura, dall'interno e dall'esterno, dei sodalizi criminali e quindi di una loro debellazione progressiva e definitiva.

7. L'ART. 41-BIS, COMMA 2 DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

7.1 Tra le disposizioni restrittive introdotte dopo le stragi di Capaci e di via D'Amelio, una delle più importanti è quella di cui all'art.41-bis, 2 comma dell'ordinamento penitenziario, varata con il D.L. 8.6.1992 n. 306, conv. con mod. nella legge 7.8.1992 n. 356.

L'applicazione di tale norma ha interessato diverse centinaia di detenuti, individuati come pericolosi, con procedure basate inizialmente su schede predisposte dalle Direzioni degli Istituti.

Nel prosieguo, ed ancora oggi, l'art. 41-bis, secondo comma dell'Ord. Pen., ha finito per essere applicato in modo analogo all'abrogato art. 90 citato, trasformando l'istituto, voluto come eccezionale dalla legge, in strumento con carattere di applicazione continuativa. Di converso, l'art. 14-bis, ossia il regime di sorveglianza speciale, ha finito per essere attuato nei confronti di un numero assai limitato di detenuti.

Nell'ambito del programma relativo al controllo sugli strumenti giuridici deputati al contrasto alle associazioni di stampo mafioso, la Commissione si è impegnata ad analizzare il contenuto e le modalità con le quali è stato dato corso a tale norma fin dall'inizio dei suoi lavori, mentre si svolgeva il dibattito parlamentare sulla proroga dell'istituto.

Attraverso le notizie acquisite tramite la audizione del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nella seduta del 28.10.1994, integrate da quelle desumibili dalla documentazione fornita dal Ministero di Grazia e Giustizia, emerge che il regime di cui all'art. 41-bis comma 2 dell'Ord. Pen., venne inizialmente applicato per la durata di un anno, con più provvedimenti contestuali nel luglio 1992 a n. 367 detenuti, tutti ritenuti elementi di particolare pericolosità con posizione di preminenza nell'ambito di organizzazioni criminali e ritenuti capaci, nonostante la condizione

di detenzione, di mantenere legami con i sodalizi criminosi di appartenenza, di controllarne le attività illecite e l'esecuzione di delitti.

I primi 367 provvedimenti furono emanati, a seguito della strage di Capaci e nell'immediatezza della strage di Via D'Amelio, sulla base di segnalazione del Ministro dell'Interno.

Le numerose richieste di applicazione della disposizione in esame da parte di varie Autorità giudiziarie, determinava il Ministro di Grazia e Giustizia successivamente ad emettere ulteriori decreti, sicché la sottoposizione al regime speciale finiva per riguardare, in totale, n. 522 detenuti nell'anno 1992 (v. anche il documento denominato «scheda A» prodotto nel corso della stessa seduta).

In data 15 settembre 1992, con decreto dell'allora Ministro di Grazia e Giustizia, Claudio Martelli, il Direttore Generale ed il Vice Direttore Generale del competente Dipartimento furono delegati all'emissione di provvedimenti ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2°, dell'Ordinamento penitenziario. Da tale delega scaturì l'emissione, a partire dal 1° novembre 1992, di n. 7 decreti ministeriali attraverso i quali il regime speciale venne applicato, su segnalazione diretta delle Direzioni penitenziarie, complessivamente a ulteriori n. 567 detenuti; elementi tutti inseriti nella criminalità organizzata, ma con ruoli non di primissimo piano, per cui nel periodo compreso tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 il totale dei detenuti sottoposti al regime speciale previsto dall'art. 41-bis comma 2 dell'Ord. Pen., fu pari a 1.089 unità (522 + 567).

È stato riferito alla Commissione che tutti i decreti emessi su delega del Ministro di Grazia e Giustizia, sostanzialmente a seguito di perplessità relative alla metodologia di scelta, dopo aver ascoltato le autorità investigative o giudiziarie competenti, non furono rinnovati a differenza degli altri, ai quali si sono aggiunti ulteriori provvedimenti del genere a firma dei Ministri Guardasigilli succedutisi nel tempo.

La seguente tabella sinottica riepiloga, distinguendo per anni e per mesi, i dati numerici dei detenuti ai quali è stato applicato il regime speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia:

ANNO	Gen.	Feb.	Mar.	Apr.	Magg.	Giu.	Lug.	Ago.	Sett.	Ott.	Nov.	Dic.	TOT.
1992							367	63	52	21	13	6	522
1993	8	62	11	13	4	22	3	3	4	6	2	1	139
1994	58	2	11	1			9	11	10	—	—	—	102
TOT.													763

Secondo l'appunto del D.A.P. - Ufficio detenuti n. 568170/1-1 del 18.10.1994, in virtù di nuovi decreti emanati negli anni 1993 e 1994 nonché di quelli rinnovati, si trovavano, in quel momento, sottoposti al regime speciale in argomento n. 445 detenuti. Il dato in questione veniva aggiornato, con riferimento al 22 ottobre 1994 per un totale di 436 detenuti, in base a quanto indicato dal citato direttore generale il

quale precisava che sino a quel momento dei soggetti gravati dal regime speciale di cui all'art. 41-bis 2° comma dell'Ord. Pen. 131 appartenevano a «Cosa nostra»; 144 alla «Stidda» ed altre cosche mafiose; 41 alla «ndrangheta»; 98 alla «Camorra» e 22 alla «Nuova sacra corona unita»; numero complessivo pari cioè al 5,67 per cento dei 7.688 indagati per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.

Dall'esame degli atti acquisiti nel corso dell'inchiesta, risulta che i decreti ministeriali, adottati ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., disponevano, in genere, la sospensione delle regole di trattamento previste dall'Ordinamento penitenziario ed in particolare delle disposizioni che disciplinano:

- la corrispondenza telefonica (art. 18 dell'Ord. Pen.);
- i colloqui con i terzi (art. 18 dell'Ord. Pen.);
- i colloqui con i familiari e conviventi (ammessi in misura non superiore ad uno al mese e di durata non superiore ad un'ora);
- la ricezione dall'esterno di somme di peculio eccedenti l'ammontare mensile di cui all'art. 54 D.P.R. n. 421/1976 e l'invio di somme all'esterno, fermo restando il pagamento di spese inerenti alla difesa legale ed alla corresponsione di multe ed ammende (art. 25 dell'Ord. Pen.);
- la ricezione dall'esterno di pacchi contenenti generi ed oggetti essendone ammesso solo uno al mese, contenente abiti, biancheria, ed indumenti intimi, nel rispetto dei limiti di peso già stabiliti;
- la partecipazione ad attività culturali, ricreative, sportive (artt. 15 e 27 dell'Ord. Pen.);
- la nomina e la partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati (artt. 9, 12, 27 e 31 dell'Ord. Pen.);
- lo svolgimento di attività artigianali per conto proprio o per conto di terzi (art. 20, comma 8, dell'Ord. Pen.);
- l'acquisto di sopravitto di generi alimentari, ove richiedano cottura, secondo l'uso comune (art. 9, ultimo comma, dell'Ord. Pen.);
- la permanenza all'aria aperta per oltre due ore giornaliere (art. 10 dell'Ord. Pen.).

I dati sopra riportati, frutto delle acquisizioni documentali e delle audizioni disposte dalla Commissione, venivano integrati dai contributi conoscitivi che diversi Tribunali di sorveglianza, tra i quali quelli nei cui distretti insistono gli istituti prescelti (Cuneo, Ascoli Piceno, Spoleto, l'Asinara e Pianosa), riferivano in base all'esperienza maturata nei primi anni di applicazione dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

La Commissione, a seguito della proroga in data 16.2.1995 del regime di cui all'art.41-bis, 2 comma a tutto il 1999, intervenuta dopo il deposito della relazione ha ritenuto superata la problematica oggetto della inchiesta, volta alla verifica dell'effettivo funzionamento e dei concreti ritorni di tale normativa. Problematica che comunque ha continuato a costituire oggetto di preoccupazioni in merito allo svuotamento della sua effettiva applicazione.

Infatti, nei mesi di febbraio-marzo 1995, la D.A.P. ha provveduto ad acquisire il parere del Procuratore nazionale antimafia e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, in merito

alle ragioni che oggettivamente giustificano, nei confronti di esponenti di associazioni mafiose, le limitazioni solitamente imposte nei decreti di applicazione del regime di cui all'art.41-bis suddetto, ma diverse volte ritenute parzialmente inefficaci da alcuni magistrati di sorveglianza.

Si è paventata, in sede ministeriale, l'ipotesi infatti che il recente orientamento affermatosi in sede di legittimità, lungi dal superare la possibilità di modificare in sede giudiziaria talune prescrizioni contenute nei decreti in questione, possa risolversi in una incentivazione alla loro disapplicazione totale, ove talune restrizioni dovessero essere ritenute inadeguate alle ragioni dell'istituto in rapporto al singolo destinatario.

Tali preoccupanti prospettive si assommerebbero a quelle derivanti dalla intervenuta creazione di una «nuova categoria giuridica» che in gergo carcerario è venuta qualificandosi come «art.41-bis attenuato», caratterizzata dalla mancata previsione nei provvedimenti amministrativi, di restrizioni sia al regime dei colloqui con i familiari ed i conviventi, sia alla possibilità di acquisto di generi alimentari da cuocere nelle singole celle, sia alla durata del c.d. «passaggio all'aria».

Consta in particolare che toni parimenti allarmanti sono stati manifestati dal Procuratore nazionale antimafia mediante trasmissione, nel marzo 1995, al Ministro di grazia e giustizia di alcune osservazioni sul tema dell'art.41-bis dell'ordinamento penitenziario, «dettate dalla preoccupazione che tale applicazione valga a svuotare di effettivo contenuto la norma».

Invero, i collaboratori dissociatisi da «cosa nostra» hanno concordemente affermato che uno degli strumenti maggiormente utilizzati dai detenuti per continuare a gestire il proprio potere, mantenere i contatti con gli altri associati e trasmettere ordini e direttive all'esterno del carcere, ricevere notizie importanti per la loro posizione e per il mantenimento della stessa, è proprio quello dei colloqui con i familiari.

In tale prospettiva non può dunque negarsi che, l'emanazione di provvedimenti della magistratura di sorveglianza che hanno escluso limitazioni di colloqui con i familiari in casi particolarmente delicati, suscitando di riflesso valutazioni allarmate in quegli uffici giudiziari più impegnati contro la mafia, continui a riproporre – rispetto all'art.41-bis, 2 comma in esame – una serie di delicatissime problematiche non superate dalla semplice proroga dell'istituto.

Si tratta di difetti – denunciati in più sedi oltre che in provvedimenti giurisdizionali dai competenti organi della magistratura -ai quali è possibile ovviare solo con precisi, consistenti modifiche legislative nell'ottica di rendere più coerenti alcuni aspetti della normativa penitenziaria; disfunzioni dunque cui non si è ovviato con un provvedimento di mera natura temporale, quale è appunto la proroga sancita dalla citata legge n. 36.

È dunque preferibile orientarsi verso una diversa soluzione normativa che, accanto alle imprescindibili esigenze di sicurezza della collettività da tutelare rispetto ai detenuti mafiosi, tenga conto, nella individualizzazione del relativo trattamento penitenziario, del rispetto di fondamentali diritti e della stessa finalità che, in termini di recupero sociale, sono affidati all'espiazione della pena.

Con opportune correzioni normative, tale soluzione potrebbe muoversi nel solco già segnato dal legislatore con l'introduzione dell'art.4-bis dell'Ord. Pen. a proposito della esclusione dell'assegnazione al lavoro esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione.

Potrebbe così stabilirsi che i condannati per reati di cui all'art. 4-bis scontino la pena in appositi, selezionati istituti penitenziari e siano sottoposti, fin dal momento del loro ingresso per l'esecuzione, o dal momento del passaggio in giudicato della sentenza, se già ivi ristretti, ad un trattamento generalizzato riproducente quelle limitazioni attualmente fissate con i decreti ministeriali emanati ai sensi dell'art. 41-bis.

Codesta impostazione non presterebbe il fianco a critiche di iniquità. Non vi è dubbio che ai reati indicati nell'art. 4-bis cit. il legislatore ha guardato già da tempo con seria preoccupazione adottando, con riguardo a quelli di stampo mafioso, deroghe normative di elevato spessore.

La nuova impostazione giuridica che si propone si ancorerebbe così, in maniera logicamente coerente, allo stesso presupposto indicato dall'art. 4-bis; presupposto che ha già superato positivamente il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 306 dell'11.6/8.7.1993, ha ritenuto non fondate le censure al criterio recepito dalla norma suddetta affermando che dalla commissione di determinati delitti di criminalità organizzata può dedursi una presunzione di persistenza dei collegamenti con questa, salva la dimostrazione della loro rottura come requisito da aggiungere a quelli già vigenti per l'ammissione alla misura alternativa alla detenzione.

Sicché, non dovrebbe stupire che, rispetto alla categoria di detenuti di cui all'art. 4-bis dell'Ord. Pen., così come è diverso il regime delle misure alternative, possono diversificarsi luogo di espiazione e metodi di trattamento, ossia che questi siano per legge inizialmente diversi da quelli prescritti per la restante popolazione carceraria. Se i primi continuano ad essere accompagnati da questo giudizio di pericolosità «nel prosieguo della detenzione» al punto da non poter usufruire dei benefici previsti dal citato art. 4 bis, comma 1, se non nei casi eccezionali in precedenza trattati, non si vede ragione per cui, sul versante «interno», la stessa pericolosità non debba avere la stessa considerazione producendo necessari, paralleli effetti.

Una soluzione normativa del genere non soltanto rispetterebbe la riserva di legge richiamata dal Giudice costituzionale, ma supererebbe la problematica aperta dai tribunali di sorveglianza che hanno ritenuto di modificare i contenuti dell'atto amministrativo. Fissati per legge i limiti di trattamento, il gravame, di conseguenza, verrebbe limitato alla verifica del titolo a base della condanna.

La norma potrebbe poi regolare la stessa congrua durata delle iniziali limitazioni nei confronti di tali categorie di soggetti, con previsione di proroghe mediante rinnovi quante volte, a seguito dell'accertamento compiuto dai competenti organi dell'amministrazione, previo parere del Consiglio di disciplina, risulti che il condannato non abbia dato positiva prova di avviarsi a superare il giudizio di elevata pericolosità emergente dai suoi delitti; se del caso anche attraverso la previ-

sione di forme eventualmente obbligatorie di partecipazione a programmi di istruzione o ad attività lavorativa,

Si agirebbe altresì, rispetto ai detenuti, nell'ottica di una duplice prospettiva di risultato sul piano psicologico: non soltanto il soggetto automaticamente sottoposto ad un regime di limitazioni potrebbe sentirsi attivamente spinto a partecipare all'opera di rieducazione (profilo in ogni caso potenzialmente positivo e comunque aderente alle finalità della pena), ma la stessa assunzione di una attività lavorativa all'interno del carcere potrebbe valere a ridurre il carisma di cui, rispetto agli associati, godono i vertici di tali criminose organizzazioni.

7.2 Ad una revisione normativa volta a superare le difficoltà di ordine giuridico incontrate nell'applicazione dell'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., dovrebbe abbinarsi anche la correzione di alcune disposizioni processuali al fine di attenuare, se non di eliminare, inconvenienti di ordine pratico derivanti dal sistema giuridico attualmente in vigore.

È emersa in maniera diffusa la constatazione che le traduzioni collettive, consentendo l'incontro tra detenuti, limitano di fatto l'efficacia del regime speciale introdotto dall'art. 41-bis dell'Ord. Pen.

La Commissione non può fare effettivamente a meno di rilevare il carattere solo formale di un rigorismo che limita il numero di colloqui con i parenti e lo esclude nei confronti di terzi, dal momento che viene palesemente ed agevolmente vanificato da contatti con altri detenuti nel corso di traduzioni collettive, essendo queste ultime possibili occasioni per lo scambio di notizie e commissioni illecite, con ampio rischio di incontrollabili riflussi verso l'esterno.

Le attuali tecnologie «video», sulla base anche di collaudata esperienza maturata in altri Paesi, quali gli Stati Uniti d'America, e con opportuno adeguamento normativo dell'art. 147-bis Disp. Att. al c.p.p., ovvero con la introduzione di una disposizione ad essa analoga, potrebbero consentire il collegamento audio-visivo, e dunque la partecipazione a distanza dei detenuti indicati dall'art. 41-bis, comma 2 in questione, alle udienze avanti ai Tribunali di Sorveglianza competenti per la trattazione dei reclami proposti ai sensi dell'art. 14-ter dell'Ord. Pen.. Tecnologia peraltro estensibile ad ulteriori momenti di partecipazione processuale di tali soggetti, avanti alle diverse Autorità giudiziarie, quali la celebrazione di udienze preliminari o giudizi, a meno che il Giudice non ritenesse necessaria la presenza fisica dell'interessato.

Il collegamento video ed audio tra il luogo di detenzione e l'Autorità giudiziaria ordinaria – peraltro già sperimentato fin dal 1992 sul territorio nazionale con riguardo alla vigente formulazione dell'art. 147-bis delle disp. att. coord e trans. al c.p.p. – ha formato oggetto di analitici studi alla stregua dei quali risultano prospettate varie soluzioni (2).

In quanto idoneo ad evitare che i pericoli e le complesse procedure connesse alla traduzione, esso trova diffusi consensi all'interno

(2) V. «Video-tecnologie e processo penale – applicazione in Italia e all'estero, uso nelle indagini preliminari, collegamenti a distanza, modifiche normative»; di G. Di Federico, M. Fabbri, D. Carnevali, F. Contini, A. Nicoli. IRSIG-CNR 1994

dei massimi livelli investigativi. Vale ricordare in proposito che il Capo della Polizia, nel corso dell'audizione del 18 luglio 1995, espressamente ha riferito alla Commissione di aver cercato di sollecitare l'applicazione per quanto possibile degli interrogatori attraverso il sistema «video» per evitare la presenza fisica, senza essere assecondato in ciò da tutti i magistrati e da tutta la classe forense.

Il tema delle traduzioni di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., in questa prospettiva, si avvantaggerebbe di una riduzione derivante da soluzioni tecnologiche come quelle accennate. Oltre a recuperare ad altri servizi, non meno importanti, buona parte delle unità di personale impegnata a fronteggiare gli spostamenti di detenuti sottoposti al regime speciale, evitando anche i rischi connessi alle loro traduzioni, verrebbero in tal modo rese maggiormente operative e credibili, norme come quelle di cui all'art.41-bis, comma 2 citato.

È intuibile che, ove non fosse praticabile su larga scala il ricorso in un prossimo futuro, a tecniche di collegamento audio-visive, nella prospettiva sopra indicata, gli inconvenienti connessi al modo di determinazione della competenza dei tribunali di sorveglianza, farebbero sentire maggiormente il loro peso (rafforzando la prospettiva di una diversa soluzione legislativa della problematica connessa), nonostante l'attuale art. 677 c.p.p. sia stato determinato da una opportunità condivisibile in linea di principio. Quella cioè – come si legge nella relazione che ha accompagnato il progetto preliminare al codice di procedura penale – che sia «il magistrato del luogo di domicilio o residenza a conoscere e valutare il comportamento dell'interessato, allo stesso modo in cui è l'organo giudiziario più ad immediato contatto con l'istituto penitenziario dove si trova l'interessato» a dover verificare il suo comportamento carcerario ed i progressivi risultati del trattamento penitenziario. Alla Commissione, in questo caso, non resterebbe altro che richiamare l'attenzione del legislatore sull'opportunità di approfondire le possibili alternative al vigente art.677 c.p.p.; alternative che, nel rispetto delle motivazioni di fondo sopra riportate, andrebbero, comunque, esplorate con particolare cautela onde evitare, da un lato, di attribuire alla Amministrazione penitenziaria il potere di scegliere il magistrato di sorveglianza più gradito attraverso assegnazioni o spostamenti preordinati; dall'altro, di rendere più complesso di quanto già non lo sia attualmente il movimento dei detenuti, ove l'Amministrazione penitenziaria volesse sottrarsi a critiche, articolate sotto la stessa angolazione, di aver agito in modo strumentale.

L'istituzione dell'articolo 41-bis ha costituito e in parte ancora continua a costituire uno strumento di frattura tra i più pericolosi esponenti di organizzazioni mafiose e la restante popolazione carceraria, che spesso veniva affiliata proprio in virtù della codetenzione, nonché soprattutto rispetto alla possibilità di una continuativa gestione dei traffici illeciti, condotta direttamente attraverso scelti emissari.

A questi effetti, sicuramente positivi, deve essere aggiunto l'altro, di non inferiore portata, e cioè di aver costituito uno strumento di incentivazione alla collaborazione con gli organi inquirenti.

In sostanza, poichè la sottoposizione al regime previsto dall'art. 41-bis, sancisce una delegittimazione ed un esautoramento totale degli

esponenti mafiosi, sul piano pratico ciò si è tradotto nella caduta del vincolo associativo quale elemento di forza e di prestigio.

E' perciò importante che, in una immediata prospettiva e al di là di proroghe temporali che potrebbero a breve rivelarsi meramente simboliche, si rivitalizzi e si ridefinisca la struttura normativa portante di questo istituto.

CAPITOLO II

MAFIA E POLITICA

1 PREMESSA

1.1 Nel corso della XI Legislatura la Commissione Parlamentare Antimafia ebbe ad affrontare la tematica dei rapporti tra «Mafia e Politica» ed approvò, nella seduta del 6 aprile 1993, la relazione del presidente Violante.

In quella sede, la Commissione (che limitò il suo esame al fenomeno mafioso siciliano) operò una ricostruzione storica ed offrì una lettura del processo oggettivo che determinò il nascere del rapporto della mafia con le istituzioni e la politica. Rapporto che, per lungo tempo, fu caratterizzato da relazioni tra «distinte sovranità».

Nella relazione furono indicate le condizioni «oggettive» che dettero luogo, o meglio favorirono, il processo dell'evolversi e radicarsi di tale rapporto: condizioni individuate, a partire dal 1943, nel *bipolarismo* dominante nel quadro politico, interno ed internazionale, sostanzialmente immutato dal dopoguerra alla caduta dell'Unione Sovietica, e nella *cultura separatista* che caratterizzò la realtà regionale rispetto alle questioni nazionali (*sicilianismo*).

La Mafia si fece garante della lotta contro il comunismo ed interpretò lo stato di disagio di cui era portatrice la cultura separatista. Appoggiò, non per convincimento ideologico, ma per convenienza e calcolo, la politica dei partiti di governo aventi interesse al mantenimento dello *status quo*. Mise a disposizione del sistema la sua capacità operativa (il consiglio, l'intimidazione, il broglio e la violenza) per appoggiare singoli politici nelle campagne elettorali politiche ed amministrative. Talvolta, si propose essa stessa come autonomo soggetto politico promuovendo propri affiliati a rappresentanze elettive ed a guida di enti pubblici, di enti locali e di regioni.

La commistione di interessi tra le due *sovranità* determinò, secondo la relazione dell'Antimafia del 1993, quel fenomeno di *coabitazione* che emerse dalle indagini di polizia giudiziaria, dalle dichiarazioni di molti ed importanti collaboratori di giustizia, dalle richieste di autorizzazione a procedere, da atti giudiziari e da processi, alcuni dei quali ancora non conclusi.

1.2 Oltre alla pregevole opera di comprensione e di sintesi del fenomeno mafia, la Commissione Antimafia della scorsa legislatura è pervenuta al rilevante risultato, operando una decisa distinzione tra responsabilità di natura penale e responsabilità di natura politica, di non offrire più comodi spazi di interpretazione sulle responsabilità derivanti dai rapporti con le organizzazioni mafiose, e di far cadere le ambiguità di coloro che, negando autonomia alla responsabilità politica e rinviando ogni giudizio di disvalore all'esito delle decisioni pe-

nali (3) di fatto non gradivano (anche a prescindere dalla commissione di reati di stampo mafioso) ogni giudizio di incompatibilità tra funzione e rappresentanza politica e frequentazioni mafiose.

La necessità di una tale affermazione di responsabilità, nella quale si ravvisa il punto di arrivo della relazione della commissione Antimafia del 1993 (4), pur sembrando avviarsi ad una maturazione nella coscienza politica del Paese, tuttavia non può ancora considerarsi un principio acquisito nell'attuale sistema politico-istituzionale, per la perdurante inefficacia o inesistenza di sistemi di controllo diversi da quello penale, e dagli stessi partiti politici al momento della scelta dei candidati alle diverse competizioni elettorali. E ciò, nonostante sia stato più volte riaffermato l'impegno di non consentire l'ingresso nelle proprie liste di soggetti aventi precedenti penali o, comunque, sospetti di frequentazioni mafiose (5).

A ciò si aggiunga l'ulteriore rischio, tuttora presente, che anche candidati, per quanto esenti da pregiudizi penali e da pregresse frequentazioni con personaggi mafiosi, siano scelti dagli stessi, in virtù dell'appartenenza ad una forza politica cui la mafia abbia deciso di dare la sua preferenza, durante la campagna elettorale, così come è stato rilevato anche in questa legislatura, o dopo il positivo risultato elettorale.

1.3 La non più rinviabile soluzione in concreto di un tale problema, non si ritiene che stia nell'addebitarsi l'un l'altra forza politica, in modo spesso strumentale e irresponsabile, l'appoggio di organizzazioni mafiose nell'esito delle consultazioni elettorali, a meno che non se ne provino precise volontà, bensì stia nello sforzo effettivo e comune a tutti i partiti di trovare il superamento delle reciproche diffidenze politiche nella chiara determinazione, e, nelle rispettive piene responsabilità politiche, di operare un pubblico reciproco controllo, durante e dopo le consultazioni elettorali, sia a livello di soggetti che di indirizzi politici. Ciò che servirebbe, nella necessaria opera di risanamento politico, a misurare in concreto la responsabilità politica di ciascun partito rispetto al fenomeno mafia, e al tempo stesso a conferire ai partiti stessi quell'autorevolezza ed efficienza politica che solo può legittimarli come il primo e più efficace strumento di contrasto e di debellazione delle organizzazioni mafiose.

1.4 Compito di questa relazione è una attualizzazione del fenomeno sia alla luce delle significative mutazioni intervenute nel sistema e nel quadro politico, sia nella maturazione delle inchieste giudiziarie ed all'avvio di importanti processi. Nella mutata dimensione politica che ha aperto la XII legislatura e che ha fatto parlare di Seconda Re-

(3) Vedasi Relazione Commissione Parlamentare Antimafia XI legislatura - paragr. 16.

(4) Sul punto della distinzione tra responsabilità penali e politiche, si richiama anche la relazione sulla Camorra della Commissione parlamentare antimafia, approvata il 21 dicembre 1993 (paragrafo 20.)

(5) Nel corso della X legislatura la Commissione Parlamentare Antimafia approvò (seduta del 23 gennaio 1991 - doc. XXIII, n. 30) un «codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative». I partiti politici furono chiamati a dare adesione a tale codice ed, in gran parte, vi aderirono.

pubblica, cercheranno di cogliersi gli elementi di novità dell'operare e dell'organizzarsi mafioso nonché gli elementi di continuità con il vecchio sistema.

Tuttavia, per offrire all'osservazione del fenomeno carattere di scientificità e garanzie di oggettività, prima di analizzare la ricaduta delle novità del sistema elettorale e del quadro politico nei rapporti tra mafia e politica, appare necessario procedere ad un excursus degli atti giudiziari più significativi che interessano, nelle varie regioni, soggetti già investiti di funzioni politiche.

Ciò anche perché l'intensa attività di contrasto posta in essere nel corso della XI Legislatura, attualmente ha spostato l'attenzione sui problemi della mafia dalla polemica politica alle ipotesi giudiziarie, in questo aiutata anche dalla caduta del *filtro* dell'autorizzazione a procedere frapposto dalla vecchia formulazione dell'art. 68 *Cost.*, che ha rimosso gli ostacoli allo sviluppo e talvolta, all'avvio ed al proseguimento di inchieste giudiziarie su numerosi parlamentari (6).

Il dipanarsi delle inchieste ed il punto di arrivo degli atti giudiziari costituiranno, pertanto, la base per la più corretta lettura delle modificazioni intervenute e per individuare gli elementi di novità ovvero di continuità del fenomeno.

2. MAFIA E POLITICA IN SICILIA

2.1 Già nel 1988 la sentenza depositata a conclusione del primo grado del maxi-processo di Palermo, valutava in ben 180.000 suffragi la forza posseduta dalla mafia in quella città. Anche a voler prudenzialmente ridimensionare tale indicazione, si tratta di un dato impressionante che testimonia drammaticamente la dimensione di un fenomeno che, seppure ancora oggi non scientificamente misurabile, tuttavia caratterizza con certezza, fortemente condizionandola, la politica siciliana.

Le ragioni in virtù delle quali si è reso (e si rende) possibile il verificarsi del fenomeno, debbono ricercarsi, rifuggendo per quanto possibile da astratte teorizzazioni, nella logica di scambio che ha sempre caratterizzato l'operare mafioso e negli interessi dell'imprenditoria e di alcuni esponenti politici.

Storicamente, ancor prima dell'unità d'Italia, la mafia riuscì a legittimare sé stessa (e tale circostanza – secondo molti autori – ne determinò la nascita) facendosi garante dell'ordine e della sicurezza del corpo sociale. Si è trattato di una legittimazione che nel tempo ha creato una sorta di Stato nello Stato e quel regime di *coabitazione* di cui sopra si è fatto cenno.

Peraltro, la convivenza tra le due *sovranità* era ben lungi dall'essere incompatibile ma, anzi, era indispensabile perché l'enorme massa di *profitti* illeciti doveva necessariamente trovare adeguati investimenti

(6) Si riportano le richieste di autorizzazioni a procedere per i reati di cui agli artt. 416 e 416bis C.P. relative alla XI legislatura: Camera dei Deputati: onorevoli CULICCHIA, PRINCIPE, OCCHIPINTI, MAIRA, MISASI, CIRINO POMICINO, VITO ALFREDO, MASTRANTUONO, D'ANDREAMATTEO, SBARDELLA NICOLOSI, RUSSO RAFFAELE, ROMEO, CONTE, DEL MESE, DE LORENZO, CURSI, ASTONE, CAPRIA E DEMITRY-MARTUCCI.

Senato della Repubblica: Senatori RUSSO G., ANDREOTTI, ZITO, MEO e GAVA.

nell'economia *lecita* che, pertanto doveva essere governata e servire gli interessi mafiosi.

Il progressivo processo di immedesimazione tra fattori illeciti e settori legali (almeno apparentemente) reso possibile anche dalla mancanza o inefficienza di un sistema di controllo preventivo, sia a livello locale che a livello nazionale, ha potenziato la componente finanziaria imprenditoriale di Cosa Nostra, che sembra ormai privilegiarla rispetto alla tradizionale componente militare, che pur restando operativamente molto forte e attiva, è prevalentemente strumentale al perseguimento di interessi affaristici.

2.2 Si assiste, così, anche in Sicilia, attraverso l'osservazione dei flussi dei capitali ed all'indirizzo dei finanziamenti pubblici, ad un evolversi dell'operare mafioso, sempre più impegnato a rendere consistente l'intreccio con la politica, condizionandola senza, peraltro, rimanerne condizionato. La realizzazione di tale progetto ha potuto compiersi grazie alla particolare situazione istituzionale ed economica dell'isola. Essa non ha conosciuto uno sviluppo continuativo delle proprie risorse anche in termini di imprenditorialità, bensì ha usufruito di quarantennali cospicue erogazioni di denaro pubblico, prive di controlli nello stanziamento e nella spesa, volti principalmente a sostegno del reddito delle famiglie che non delle imprese, con la conseguenza di alimentare progressivamente un terreno sfavorevole ad uno sviluppo economico-imprenditoriale autonomo e autosostenuto. I finanziamenti da parte dello Stato hanno peraltro predeterminato non solo i settori di sviluppo ma anche i soggetti delegati alla spesa (7).

Questa politica di tipo erogatorio e assistenziale, concretizzatasi nella onnipresenza e pervasività dell'intervento pubblico nell'economia, ha avuto l'effetto perverso di incentivare non lo sviluppo della imprenditorialità economica, capace di stare sul mercato, bensì della imprenditorialità politica, legata a protezioni di diversa natura e non ultima quella mafiosa. Ha generato inoltre un clientelismo sempre più diffuso, e soprattutto ha costituito l'occasione della ricerca del controllo delle risorse pubbliche da parte della criminalità organizzata con il condizionamento della classe politica stessa alimentando vere e proprie forme di modernizzazione criminale.

Di qui, la grande attenzione della mafia sulla designazione dei politici, nazionali, regionali e locali. La gratitudine (ovvero il condizionamento) di costoro costituiva condizione indispensabile per il controllo dei flussi finanziari pubblici e per il condizionamento anche della imprenditoria privata fortemente subordinata alla imprenditoria pubblica.

2.3 Non si dispone ancora di chiare chiavi di lettura per comprendere quale sarà la nuova strategia della mafia in corrispondenza della nuova situazione economica che ha visto, unitamente alla soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il blocco

(7) Sotto tale profilo la Commissione ritiene che le ipotesi di federalismo fiscale sostenute da più forze politiche e che attualmente formano oggetto di dibattito politico e economico, possano considerarsi strumento utile per una non effimera azione di contrasto nei confronti del potere mafioso.

opere pubbliche, la compressione della spesa relativa agli enti locali, il maggior controllo sull'operato degli amministratori pubblici.

La sussistenza di enormi capitali provenienti da attività illecite e la necessità del loro collocamento fanno presumere che la mafia si stia attualmente attrezzando per la conquista di nuovi mercati. I riscontri (anche giudiziari) già registrati nel campo delle risorse comunitarie (frodi alla CEE), il collocamento di capitali in holding internazionali ed in paradisi fiscali, danno contezza del dinamismo dell'impresa mafiosa. L'ampio programma di privatizzazioni varato dagli ultimi governi, in aderenza alla politica economica europea, potrebbe far temere che esso costituisca per la mafia un'ulteriore occasione di impossessamento e controllo di importanti settori economici e di servizi. E' tuttavia da rilevare, come sarà approfondito in altra parte della relazione, che sono state emanate disposizioni normative, delibere e direttive degli organi di vigilanza e del Ministro del Tesoro che, in materia di privatizzazioni e controllo degli assetti proprietari delle banche, prevedono una serie di cautele e presidi, che seppure non possono eliminare in assoluto il pericolo prospettato, tuttavia costituiscono uno strumento ritenuto allo stato valido a scongiurare il rischio di infiltrazioni criminali.

D'altra parte il ricorso alle privatizzazioni, ove siano posti in atto tutti i controlli previsti e comunque perfezionabili, ha l'effetto positivo di rafforzare le istituzioni dell'economia di mercato, e di portare ad una forte riduzione dei condizionamenti dei partiti nell'economia, causa questa di una corruzione generalizzata e sistematica e in particolare al sud di un intrico di interessi tra pseudo-imprenditori, politici e organizzazioni mafiose.

Oggi, più che mai, per il processo e il grado di «modernizzazione» cui è pervenuta, la mafia, dunque, rappresenta non solo più un problema di ordine pubblico, ma soprattutto un problema politico che deve portare, al coinvolgimento di tutti i settori della vita politico-istituzionale ed economica del paese in una positiva strategia di contrasto.

2.4 E' indubbio che l'evoluzione del fenomeno mafioso ed i risultati conseguiti nella attività di contrasto e, soprattutto, il nuovo assetto politico hanno costretto la mafia a ricercare nuovi referenti politici.

Da un lato, infatti, la cattura di latitanti storici, la confisca di numerosi e cospicui patrimoni mafiosi, la messa a punto di tecniche d'indagine sempre più sofisticate sia nell'azione sul territorio, sia nell'utilizzo dei dati informativi; il coordinamento delle investigazioni tra i vari livelli di polizia giudiziaria e tra procure distrettuali, hanno finito per svolgere una azione moltiplicatrice degli effetti positivi derivanti dall'utilizzazione delle informazioni provenienti dai collaboratori di giustizia.

Si ritiene, da parte degli organi inquirenti che ciò abbia determinato la necessità, per le organizzazioni criminali, di approntare al proprio interno misure deterrenti e preventive atte a tutelare l'ambito di riservatezza dei propri appartenenti, in particolare sviluppando una attività di maggiore compartimentazione che serva ad assicurare l'inaccessibilità alle nuove investigazioni.

All'esterno si sono ricercate nuovi bersagli nel sociale abbandonando la strategia stragista del biennio 1992/1993, carica di terrorismo e di simbologia, e colpendo invece soggetti impegnati a combattere la mafia non più solo sul terreno giudiziario ed investigativo, ma sul terreno del consenso sociale (sacerdoti, amministratori, esponenti della società civile).

Un elemento di trasformazione si ritiene debba essere registrato anche nella leadership delle varie cosche i cui capi, messi fuori causa dai successi delle forze dell'ordine e da una sanguinosa conflittualità tra bande rivali sono stati sostituiti da altri capi (8).

Con l'eliminazione di Salvo Lima e la caduta dei tradizionali referenti politici e la disgregazione dei partiti politici contigui, la mafia è costretta ad una rinegoziazione degli interessi su basi diverse da quelle del passato e, poiché la situazione politica rappresenta elementi di minore certezza che nel passato, la stessa organizzazione mafiosa sembra non possedere ancora tutte le chiavi di lettura per governare con certezza la nuova fase storica. Più che al mondo della politica, sembra che, in questa fase, l'attenzione della mafia si rivolga sempre di più al mondo dell'economia, della finanza, nel quale mantiene ancora immutati referenti.

2.5 La lettura dei più significativi atti giudiziari.

Facendo più specifico riferimento, per i fini che interessano la Commissione, ai procedimenti penali più significativi, iniziati nel corso della precedente legislatura o nella presente, emerge quanto meno a livello di responsabilità politica, il coinvolgimento con la mafia di esponenti politici che avevano ricoperto anche rilevanti incarichi di Governo.

I casi di coinvolgimento giudiziario di esponenti politici seppure a diverso livello e con imputazioni di connotazioni giuridiche differenti riguardano l'ex Presidente del Consiglio Giulio ANDREOTTI, l'ex ministro Calogero Mannino, l'ex ministro della difesa Salvo ANDO', l'ex senatore Santi RAPISARDA, l'ex deputato Luigi GRILLO, l'ex deputato repubblicano Aristide GUNNELLA, gli ex MAIRA e OCCHIPINTI, alcuni componenti della Assemblea Regionale Siciliana.

a) Gli sviluppi delle inchieste sull'ex presidente del Consiglio Giulio Andreotti.

Nel corso di quest'anno il GIP presso il Tribunale di Palermo ha disposto il rinvio a giudizio del Sen. Andreotti per rispondere del delitto di partecipazione ad associazione di stampo mafioso con riferimento ad attribuite collusioni con i vertici di «cosa nostra».

E' di questi ultimi tempi anche la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal P.M. presso il Tribunale di Perugia a carico, tra gli altri,

(8) Una interessante ipotesi su questo tema è stata formulata dal procuratore aggiunto della Repubblica di Caltanissetta secondo il quale i figli degli uomini d'onore appartenenti alle cosche cd. perdenti (gli scappati), divenuti in grado di contrastare, avrebbero innescato una sorta di rivalsea nei confronti dei discendenti delle cosche dei vincenti. Di qui la possibilità che elementi emergenti delle cosche palermitane (come ad esempio, Pietro Aglieri) stiano portando a termine una scalata all'interno dell'organizzazione fino a subentrare ai Corleonesi.

dello stesso Sen. Andreotti, accusato di correttezza nell'omicidio di Carmine Pecorelli, su uno sfondo nel quale si intrecciano moventi, in chiave criminale, di natura politica ed economica.

I due processi, pur giuridicamente autonomi (l'uno, quello di Palermo: avente ad oggetto reato «di mafia», l'altro, quello di Perugia – relativo a delitto «della mafia»), ma legati dalla comune qualità «mafiosa» di buona parte dei personaggi coinvolti, si presentano particolarmente impegnativi, oltre che per l'estrema delicatezza dei temi in trattazione, anche per il riferimento a fatti delittuosi lontani nel tempo, che hanno sconvolto all'epoca l'opinione pubblica, quali il sequestro e l'omicidio dell'On. Aldo Moro e l'omicidio del Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa.

In particolare l'accusa della quale deve rispondere avanti al Tribunale di Palermo l'uomo politico – che negli ultimi 20 anni ha rappresentato l'Italia ai massimi vertici governativi, essendo sufficiente ricordare che per ben 7 volte è stato Presidente del Consiglio dei Ministri – è articolata con riferimento all'azione spiegata nella sua qualità sia di statista che di uomo politico al vertice della Democrazia Cristiana ed investe l'uso del potere e della influenza che egli, sulla base di tale duplice caratura, avrebbe esercitato per rafforzare ed espandere l'associazione mafiosa in questione.

A prescindere da ogni profilo di responsabilità penale del Sen. Andreotti e dalle soluzioni processuali, che i fatti contestatigli possano avere, bensì sul presupposto, di pari rilievo, dei gravi interrogativi che, a livello politico nazionale ed internazionale, sono stati sollevati, è urgente che un'adeguata risposta politica ad essi provenga dall'unica sede a ciò istituzionalmente deputata e cioè il Parlamento. Ciò anche come conferma dell'indirizzo che si intende seguire in merito alla reciproca infungibilità della responsabilità penale e di quella politica, così da restituire anche alle rispettive sedi naturali lo svolgimento, a ciascuna, dei propri compiti istituzionali.

Peraltro l'analisi e la risposta politica non avrebbero solo il merito ed il valore, già di per sé fondamentale, della retrospettiva, di capire cioè, nella rilettura organica ed integrata di numerosi fattori interni ed esteri, il contesto politico ed economico nel quale si è reso possibile alla mafia di divenire arbitro delle più importanti decisioni, nei diversi settori interessanti la vita di tutta la Nazione, attraverso il rappresentante del vertice dello Stato stesso e leader per molti anni indiscusso di quello che era il primo partito italiano.

Un ragionato esame di tal genere avrebbe, invero, altresì il valore della prospettiva: di evitare cioè il rischio virulento ed insidioso del permanere inalterato dei meccanismi che a quel sistema dettero vita ed alimento, e quindi di una sua possibile perpetuazione.

b) L'ex ministro Calogero Mannino.

Altra vicenda giudiziaria che pure ha una grande risonanza pubblica è quella dell'ex ministro Calogero MANNINO, già esponente dell'importante corrente della DC in Sicilia e Segretario regionale del partito, e membro del Consiglio Nazionale nonché in ultimo Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno nel Governo Andreotti. Nei suoi confronti è stato chiesto, il 6/9/1995 il rinvio a giudizio per il

reato di concorso in associazione di tipo mafioso, delitto per il quale nel febbraio del '95 è stato raggiunto da un provvedimento di custodia cautelare. In particolare viene contestato a Mannino, sulla base delle dichiarazioni di un medico ex esponente politico palermitano, Gioacchino PENNINO di essere stato al centro di un «comitato di affari» che agiva condizionando l'attività amministrativa del territorio compreso tra Ciaculli, Brancaccio, Croceverde e Giardini.

c) L'ex ministro della Difesa Salvo Andò.

Nei primi giorni di agosto del '95 hanno ricevuto un avviso di garanzia per concorso in associazione di stampo mafioso l'ex ministro della Difesa socialista Salvo Andò, e il deputato regionale Giorgio Campione, ex presidente DC della Regione Sicilia. L'ipotesi di reato è stata formulata dalla DDA di Reggio Calabria nel corso dell'indagine su alcuni magistrati di Messina, tra cui l'ex presidente della Corte d'Assise d'appello Giuseppe Recupero. La contestazione riguarda il presunto intervento dei predetti, secondo le dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia, nell'iter del procedimento conclusosi con sentenza di assoluzione degli imputati, tra i quali i componenti della Commissione di Cosa Nostra Michele e Salvatore Greco, già condannati per l'attentato mortale al Consigliere Istruttore di Palermo Rocco Chinnici (29 luglio 1983). Oltre ai due capimafia, tra gli assolti in appello vi furono due affiliati a Cosa Nostra, tali Vincenzo Rabito e Pietro Scarpisi.

L'iter del procedimento conobbe invero diverse fasi tra loro contrastanti.

La vicenda del processo per la strage Chinnici, istruito dalla Procura della Repubblica di Caltanissetta in tempi rapidi, si concluse in primo grado con sentenza di condanna all'ergastolo per i Greco e a quindici anni di reclusione gli altri imputati. La condanna venne poi confermata in secondo grado di giudizio, ma la Cassazione annullò la sentenza per vizio di forma rinviando gli atti alla Corte d'assise d'appello di Catania. Anche la nuova sede confermò il verdetto e, di nuovo, la Cassazione lo annullò, per difetto di motivazione. Il procedimento si concluse infine a Messina, con l'assoluzione di tutti (9).

d) Le indagini sul commercialista Giuseppe Mandalari.

Come si è sopra accennato, il primo caso di tentativo della mafia di influenzare il contesto politico nella XII legislatura del Parlamento repubblicano viene descritto nell'ordinanza di custodia cautelare a carico di Giuseppe Mandalari e della consorte Maria Concetta Imbraguglia. L'inchiesta fornisce un esempio paradigmatico di quella specificità della criminalità mafiosa – la costante ricerca di collegamenti con le istituzioni e l'azione sistematica di infiltrazione nel mondo politico

(9) Nella Relazione sui rapporti tra mafia e politica, la Commissione parlamentare Antimafia nella XI Legislatura ricorda, tra l'altro le vicende in questione: «Gli sono state contestate (al Dottor Carnevale, ndr.) non valutazioni interpretative, che sono insindacabili, ma gravi errori di fatto che si sono risolti in vantaggi di rilievo per i mafiosi. Tra gli allegati della comunicazione del CSM si enucleano elementi specificamente relativi a gravi processi di mafia:

(...) h) «procedimento penale di cui poi alla sentenza n. 1942 del 3.6.1986 (ricorr. Greco Michele ed altri: erronea individuazione del decisivo orario del fatto-reato)».

– che è stata messa a fuoco sin dagli anni Sessanta dalle commissioni parlamentari Antimafia.

Per converso, l'analisi delle modalità, per l'appunto riattualizzate nel «caso Mandalari», può suggerire linee efficaci di difesa delle istituzioni, nonché di autotutela delle forze politiche dai reiterati tentativi di interferire nella loro vita democratica interna. Gli atti esaminati e i materiali delle sedute svolte dalla commissione in questa legislatura contengono, a tale proposito, spunti di riflessione di notevole interesse, sia ai fini della conoscenza che della proposta.

In quest'ultimo senso è utile accennare, sia pure en passant, al codice di autoregolamentazione proposto nella X Legislatura dalla Commissione Antimafia presieduta dal Sen. Chiaromonte, e sottoscritto da tutti i partiti. Quel codice (di cui la Commissione stessa verificò e denunciò nel 1992 i casi di violazione) venne concepito quando era in vigore il sistema proporzionale con possibilità di espressione di più preferenze. Con il passaggio al maggioritario e con la limitazione, nei casi di sussistenza del «proporzionale», a una sola preferenza, è oggi possibile introdurre dispositivi più efficaci.

La vicenda Mandalari permette di formulare delle ipotesi di interpretazione su come possano configurarsi oggi gli interessi mafiosi laddove sono alla ricerca di una proiezione elettorale. In passato, quando sono emersi elementi dell'indirizzarsi del controllo elettorale della mafia verso vari destinatari spesso consapevoli, prevalentemente partiti di governo (non per un solo partito nè per tutto un partito), si sono creati degli sbarramenti che hanno ritardato la predisposizione di valide modalità di difesa della libera volontà degli elettori.

Tutto questo avveniva per esponenti politici di varie formazione e di opposta collocazione, nel corso di varie elezioni, sia politiche, sia amministrative, sia europee. In questo senso, la dimensione territoriale dell'attività di drenaggio del consenso elettorale si ritrovava nelle pur differenti occasioni di rinnovo di organismi democratici, sia a carattere locale che nazionale.

Nel 1992 – anno che può considerarsi uno spartiacque storico – si è avuta l'interruzione traumatica dei tradizionali rapporti, per il venir meno del ruolo del ceto politico di riferimento, così come delineato nella relazione su mafia e politica approvata dalla Commissione Antimafia nella XI Legislatura.

Quindi il caso Mandalari fornisce delle direttrici di analisi sulla tendenza a ricostituire dei canali di collegamento tra la mafia e gli ambienti politici nella nuova congiuntura storica.

Dalle intercettazioni telefoniche e ambientali, disposte dalla DDA di Palermo sulle utenze e domicili in uso a Mandalari, con inizio anteriore alle elezioni politiche del 27/3/1994 e cessazione successiva alle elezioni europee, emerge un «attivismo politico» (così definito nell'ordinanza di custodia cautelare) del medesimo soprattutto verso la nuova formazione politica «Forza Italia», nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche e in particolare contatti telefonici personali con il Sen. Filiberto Scalone di Alleanza Nazionale, con il Sen. Michele Fierotti, candidato nelle liste di Forza Italia, e la ricerca di accreditarsi con il Sen. Enrico LA LOGGIA, e l'on. Silvio Liotta, entrambi eletti nelle liste di Forza Italia, con i quali tuttavia non sono

emersi colloqui diretti. La Commissione ha dedicato un ampio spazio all'esame di questi fatti, svolgendo anche audizioni dei sopraccitati parlamentari, che pure le avevano sollecitate, e concludendo con una prima relazione, già depositata ed una successiva in corso di elaborazione definitiva, alle quali si rinvia per il dettaglio delle dichiarazioni rese e delle considerazioni svolte.

Preme, invece, rilevare che, pur nella insussistenza di ipotesi di natura penale per i parlamentari sopra indicati, il fatto certamente impone un'attenta riflessione.

Consapevoli come ormai siamo, che un tale sistema va ad incidere negativamente sul grado di consistenza della nostra democrazia, occorre che ciascuna forza politica affronti anche al proprio interno, prescindendo dalla teorica del sospetto, ma con senso di responsabilità e senza falsi pudori e timori di criminalizzazioni indiscriminate e strumentali, la problematica mai cessata, del rischio delle infiltrazioni mafiose, quale limitazione e delegittimazione della propria azione e rappresentatività politica.

3. 'NDRANGHETA E POLITICA IN CALABRIA

3.1 È necessario soffermarsi sulla struttura e sulla evoluzione della 'ndrangheta, la cui più approfondita conoscenza emerge dalle complesse indagini di Forze dell'ordine e Magistratura, in particolare le più recenti, «Olimpia» e «Galassia», rispettivamente della DDA di Catanzaro e della DDA di Reggio Calabria, per comprendere la capacità di controllo di ogni attività, anche politica oltre che economica, del territorio, esercitata da tale organizzazione criminale.

La peculiarità che la caratterizza e la rende particolarmente chiusa ad infiltrazioni, minacce esterne ivi comprese le cosche rivali, e cedimenti interni, è la struttura parentale, basata soprattutto sul vincolo di sangue e radicata in un circoscritto territorio.

La 'ndrangheta si organizza in una struttura gerarchica articolata per gradi, costituenti un cursus honorum di tipo criminale, che vengono attribuiti nel corso di cerimonie rituali, aventi lo scopo non solo di solennizzare la promozione dell'affiliato nella gerarchia 'ndranghetista, ma anche di rendere tangibile la crescita del suo potere personale riconosciutogli dall'organizzazione e che egli deve mettere a servizio della stessa per la sua espansione.

A cursus honorum concluso con la scalata ai vertici dell'organizzazione, lo 'ndranghetista è un pericoloso antagonista dello Stato di diritto: ha codici alternativi, controllo territoriale, affiliati, dominio, e una struttura armata.

Il primo e più basso scalino della gerarchia è rappresentato dal grado di «picciotto», il secondo grado «camorrista», da questo si passa al grado di «sgarrista» o «terzo».

Il gradino successivo è quello di «santista», posizione strategica nella gerarchia criminale. La Santa viene infatti conferita a personaggi di sicuro rilievo criminale, in quanto il Santista può battezzare nuovi affiliati e può aprire nuovi Locali anche in altri territori. E' cioè il motore dell'espansione territoriale della 'ndrangheta, in quanto individua

località e uomini che, a suo giudizio insindacabile, offrono prospettive di insediamento e radicamento di quella organizzazione.

Ulteriore gradino è «il vangelo».

3.2 Proprio a livello di vertice la 'ndrangheta è collegata con la massoneria e sul punto le notizie sono precise, avendo il Gaetano Costa, con dichiarazioni rese ai magistrati di Reggio Calabria e di Palermo, riferito che soltanto chi raggiungeva il grado di «santista» poteva entrare a far parte della massoneria. In ciò, secondo il Costa, consisteva la regola segreta della «santa»; principio trasmesso oralmente ai destinatari della «santa qualificata» secondo una specifica formula espressa in termini che, nel confermare l'autonomia reciproca tra le due organizzazioni, implicava un'anticipata promessa di adesione e di aiuto, ove richiesti, alla «famiglia del sacro ordine dei muratori».

L'intreccio ramificato, profondo e pesante dei rapporti tra la 'ndrangheta e la massoneria dettato, in modo particolare, dagli interessi illegali delle cosche di acquisire e gestire le commesse relative ad opere pubbliche, ha trovato specificazioni anche nelle dichiarazioni del Lauro, prodigo di indicazioni non vaghe, ma specifiche, come quando forniva i nomi di Cosimo Zaccone, preside dell'Istituto magistrale, di Tommaso Gulli e di Pasqualino Modafferi, asserito consigliere delle cosche associatesi ai De Stefano, includendoli tra i massoni più importanti che negli anni del quinto centro siderurgico di Gioia Tauro avevano aiutato la mafia a Reggio ed in provincia.

Anche l'attribuzione da parte dello stesso Lauro al notaio Marrapodi Pietro di Reggio Calabria della qualifica di appartenente alla massoneria, conferma l'esistenza di oscuri, diffusi, preoccupanti legami con la 'ndrangheta, dando pieno titolo alla esigenza che si approfondiscano le indagini sui rapporti intercorsi tra la massoneria e le cosche. Tanto più che la recente adozione contro il Marrapodi di una misura cautelare da parte del G.I.P. del Tribunale di Reggio Calabria proprio per essere stato organicamente inserito nel clan facente capo al De Stefano (per conto del quale, oltre al supporto legale fornito per le vendite compiute dalla società EDILINVEST, si assume che egli abbia compiuto, tramite la società I.M.M., attività nel settore edilizio finalizzata al riciclaggio di denaro della cosca), rafforza la sostanza dei riferimenti a siffatte forme di oscuri illeciti connubi.

Sotto tale angolazione, delineano una situazione vieppiù grave e di vaste dimensioni, in parte ancora inesplorate, gli atti degli Uffici giudiziari di Reggio Calabria secondo i quali la storia politico-affaristica-criminale della provincia reggina si sarebbe sviluppata attraverso una subalternità della 'ndrangheta alla massoneria la quale ne avrebbe ricavato un utile diretto percentualizzato agli affari mediati per conto della prima, in virtù di una forte presenza di suoi adepti nelle istituzioni, tra i politici, gli imprenditori, i magistrati e gli appartenenti alle forze dell'ordine.

Fino a quale punto si fosse spinto il grado di inquinamento derivante da simili collegamenti è agevole cogliere allorchè si indica che entrarono a far parte della famiglia massonica personaggi tra i quali Paolo De Stefano, Giuseppe e Francesco Nirta, Antonio Mammoliti,

Natale Iamonte o quando si rivela che vennero progettate le candidature alle elezioni comunali di Reggio Calabria dell'avv. Giorgio De Stefano, cugino dell'omonimo Paolo e Pietro Araniti, cugini di Santo Araniti ovvero ancora che vennero fatte pressioni sul senatore Nello Vincelli (D.C.) per candidare alle elezioni politiche Vico Ligato, vicino alla famiglia Di Stefano, mentre magistrati, la cui iscrizione rimaneva occulta o erano rappresentati da altri «fratelli» regolarmente iscritti alle logge di Reggio Calabria e di Roccella Ionica, assumevano un ruolo di garanzia nella gestione dei vasti interessi economici prima descritti.

3.3 Attesa l'esigenza di rafforzare la credibilità e la forza dell'azione sviluppata dallo Stato sia per il recupero socio-economico delle aree della Calabria, sia per contrastare sempre più vigorosamente la criminalità organizzata, la Commissione esprime l'esigenza che le competenti autorità giudiziarie ed investigative compiano ogni sforzo onde arrivare quanto prima, oltre che alla scoperta di tutti i pericolosi legami instauratisi tra la massoneria e la 'ndrangheta, anche ad una necessaria chiarificazione in ordine alle accuse di sospetti rapporti, quando non losche implicazioni, rivolti ancora in tempi recenti a magistrati, funzionari, rappresentanti dello Stato e degli Enti pubblici per la loro appartenenza o contiguità massonica.

3.4 Dall'analisi delle risultanze giudiziarie e investigative gravi si configurano, per le valutazioni di competenza della Commissione, prescindenti cioè dalla individuazione di specifiche configurazioni delittuose e di singole responsabilità, le compromissioni emerse tra esponenti politici rappresentativi delle istituzioni e di enti territoriali con la criminalità organizzata nella provincia di Reggio Calabria.

Panorami densi di inquietanti prospettive hanno aperto in proposito le dichiarazioni di Lauro Giacomo Ubaldo, collaboratore di giustizia, del quale non va sottaciata, tra l'altro, l'allusione in maniera inquietante al comportamento dell'On. Francesco Principe di Rende (P.S.I.), presidente della Commissione parlamentare per i problemi del Mezzogiorno e dunque sull'azione di persona investita di responsabilità di elevato livello in un settore di vitale importanza per le regioni del sud.

Dallo stesso Lauro, l'On. Benedetto Mallamaci del P.S.D.I., già presidente della Commissione regionale antimafia, e dunque organo deputato al contrasto rispetto alla azione della 'ndrangheta, è stato indicato come il soggetto che doveva soprintendere agli interessi tra la CO.LA.S. e la Timperio-Timperio S.p.A., ivi compreso il COGITAU (cioè il consorzio di Gioia Tauro) e di conseguenza implicato nelle commesse relative alla realizzazione del quinto centro siderurgico di Gioia Tauro, la cui esecuzione, ha visto l'inserimento di interessi e soggetti mafiosi.

3.5 Ulteriori acquisizioni hanno poi evidenziato e confermato il sistema per cui i finanziamenti pubblici finivano per essere convogliati, tramite fidati colossi dell'imprenditoria nazionale, verso imprese reggine controllate dalla 'ndrangheta, in cambio di voti e tangenti, in una configurazione nella quale il piccolo e medio imprenditore locale fungeva da tramite tra il potere politico e il mafioso così costituendo «un comitato di affari» che si rendeva portatore di interessi mafiosi.

La descrizione del gravissimo connubio ha trovato espressione nelle dichiarazioni rese all'autorità giudiziaria da Sebastiano Vincelli, già parlamentare, e da Licandro Agatino, attraverso le quali si disvela il meccanismo degli appalti vedendoli oggetto di aggiudicazione a quelle imprese nazionali cui doveva appunto spettare «secondo accordo». Queste, a loro volta, avrebbero dovuto associarsi con ditte locali prescelte dal «comitato di affari», e per esso specificamente da Cozzupoli Domenico. A questo sistema si collegavano due distinti ordini di tangenti: quelli da corrispondere, a cura della o delle imprese nazionali e quelle da erogarsi al «comitato di affari» da parte delle ditte che di fatto finivano per svolgere i lavori.

D'altro canto, nella città di Reggio Calabria la commistione fra la criminalità organizzata, imprenditoria ed i pubblici amministratori ha già superato una prima verifica dibattimentale attraverso la sentenza pronunciata il 21 febbraio 1994 dal Tribunale di Reggio Calabria. Dal documento giudiziario, il quale muove dalle dichiarazioni rese dall'ex Sindaco di Reggio Calabria, Agatino Licandro, emerge uno squallido panorama della vita pubblica della città intessuto di rapporti politici ed amministrativi diffusamente corrotti e profondamente deviati rispetto ai fini della istituzione comunale.

Tanto più fortemente va richiamata l'attenzione delle competenti istituzioni dello Stato affinché opportunamente riflettano sul fenomeno di coinvolgimento dei pubblici amministratori con criminali sodalizi e del ricorso dei primi a metodi marcatamente delittuosi ove si consideri che il Licandro affermava che il sistema era valso per tutti quei sindaci espressi dalle relazioni intercorrenti nei partiti tradizionali della città di Reggio Calabria; sistema secondo il quale la D.C., il P.S.I. ed i partiti laici minori si alternarono al Governo.

Lo spaccato sociale che emerge offre dunque alla Commissione un'impressionante, ininterrotta sequenza di illeciti accordi, di compromissioni di uomini politici, di finanziamenti che vengono sollecitati presso le autorità centrali della Capitale per poi svilupparsi in attribuzioni di commesse pubbliche alle quali sono correlate forme di peculato, corruzione, concussione e di abusi di ufficio, secondo una logica spartitoria che vede la cointeressenza, sotto questo aspetto parimenti illecita, di una variegata imprenditoria a sua volta referente delle formazioni politiche interessate alla illegale spartizione del pubblico denaro.

Fornendo spunti più precisi, giova ricordare che le dichiarazioni del Licandro hanno riguardato essenzialmente la realizzazione di due opere pubbliche: il centro direzionale dei servizi e le c.d. fioriere. L'appalto del primo venne aggiudicato alla società Bonifica di Giorgio De Camillis e, per una parte minore, al Consorzio di imprese C.M.C., ove era quella di Vincenzo Lodigiani ad avere la maggior consistenza.

3.6 A conferma poi delle dimensioni dei collegamenti tra la criminalità e la politica, diffuse nella provincia anche a livello periferico, la Commissione richiama il procedimento pendente presso gli uffici giudiziari di Palmi a carico di Viola Marcello cui si addebita di essersi fatto promotore di iniziative politiche-elettorali in Taurianova me-

dianche la creazione di una lista civica piegata, secondo l'accusa, a strumento di criminalità per gestire direttamente dall'interno la «res pubblica». Fatto sicuramente non isolato ove si ponga attenzione alla circostanza che lo scioglimento del Consiglio comunale di Camini, cui sopra si è fatto cenno si basa sul coinvolgimento degli amministratori, derivante dal cosiddetto voto di scambio, al fine di ottenere, da parte delle cosche, non solo la semplice acquisizione di appalti per ditte da esse controllate, bensì un più ampio e generalizzato controllo di tutte le attività finanziarie proprie del Comune.

Altri casi ancora, in fase di indagini preliminari, di voto di scambio sono ipotizzate nei confronti dell'ex ministro democristiano Riccardo Misasi, il quale secondo alcuni collaboratori di giustizia avrebbe ottenuto l'appoggio di alcune organizzazioni criminali della fascia ionica, dell'ex sottosegretario socialista Salvatore Frasca e due componenti già del PLI per le elezioni dell'aprile 1991, BASTIANINI e MATACENA, oggi dell'U.C.D.

3.7 Dalle indagini svolte dalla DDA di Reggio Calabria nell'ambito della vasta operazione denominata «Olimpia», è emersa una nuova struttura della 'ndrangheta, quale più adeguato e raffinato strumento di condizionamento del mondo della politica e delle istituzioni.

Alcuni collaboratori di giustizia e in particolare Gaetano Costa, già inserito ai massimi vertici della 'Ndrangheta, hanno infatti parlato dell'esistenza di una forma di verticizzazione della organizzazione, definita COSA NUOVA, realizzata dopo la pacificazione tra le «famiglie» a Reggio Calabria nel 1991, al termine della seconda guerra di mafia.

La funzione di COSA NUOVA è di garantire la pace tra le «famiglie», in particolare anche intervenendo nell'ambito delle faide familiari per eliminare il pericolo di vendette isolate e personali, introducendo invece la decisione concertata a livello collegiale di eliminazione di quanti vengano individuati come nemici. Ha inoltre la funzione di instaurare un'organizzazione a livelli stagni, così da evitare che eventuali collaboratori possano riferire su circostanze e persone.

Infine COSA NUOVA ha il compito di salvaguardare le alleanze interne e quelle con le organizzazioni similari di matrice siciliana, campana e pugliese, che, peraltro anche in regioni diverse da quelle di tradizionale origine hanno mostrato non di rado una reciproca tendenza alla collaborazione nello sviluppo di azioni delittuose prefigurando potenziali, future disponibilità a prestarsi reciproco appoggio.

COSA NUOVA, inoltre, avrebbe costituito, secondo le dichiarazioni di Costa, degli organismi, detti «camere di controllo», uno nella locride ed uno nella piana, con il compito di controllare tutta l'organizzazione.

Le «camere di controllo» composte dalle famiglie più in vista delle cosche calabresi, avrebbero anche riunioni comuni per le cose più importanti.

Tale riorganizzazione, a detta del Costa, avrebbe creato una saldatura e dato vita ad un piano strategico comune con Cosa Nostra, con la Camorra, e la Sacra corona Unita, per salvaguardare i processi in corso o già celebrati, le ricchezze accumulate, e in particolare «la ge-

stione di comune accordo con massoneria, politica, istituzioni deviate».

Questa nuova strutturazione, che va a potenziare la capacità di penetrazione della 'ndrangheta nella pubblica amministrazione, nel mondo economico-imprenditoriale e politico, e che si aggiunge alla sua comprovata capacità di espansione nelle Regioni del Nord-Italia e all'estero (USA, CANADA, AUSTRALIA e GERMANIA), evidenzia tutta la pericolosità di tale organizzazione criminale.

Gli interventi di ampio raggio di forze dell'Ordine e Magistratura hanno certamente inciso in profondità nella struttura criminale. A fronte di tale encomiabile lavoro e impegno, che porta a ben sperare per il futuro, permangono tuttavia in Calabria condizioni di disordine amministrativo, mancanza di attivazione di controlli, degrado ambientale, livelli elevati di confusione disoccupazione, ed adattabilità ad un generale sistema di compromesso.

Sotto il profilo economico, l'assenza di un'articolata struttura produttiva di base, e di scelte di mercato opportunamente calibrate, la carenza di impegno da parte dello Stato, che per tanti anni si è limitato ad intervenire con forme di elargizione rivelatesi improduttive, di rendere adeguate ed efficienti le articolazioni pubbliche, contribuiscono a mantenere inalterate le condizioni nelle quali si è rafforzata la criminalità organizzata.

4. CAMORRA E POLITICA IN CAMPANIA

4.1 L'analisi più recente e più completa dedicata dalla commissione Antimafia ai rapporti della criminalità organizzata con la politica in Campania, la si ritrova nella relazione sulla Camorra del dicembre 1993 (10).

In quell'occasione, l'indagine riguardò quel fenomeno che fu denominato «il blocco politico-camorrista negli enti locali», fenomeno che apparve di particolare rilievo in considerazione del fatto che, in quella Regione, erano stati sciolti (fino a tutto il 1993) ben trentadue comuni per condizionamenti mafiosi. Le relazioni prefettizie che accompagnarono i decreti di scioglimento dei consigli comunali, denunciarono un livello di penetrazione del tutto peculiare da parte della camorra nella politica locale e nazionale. Si legge, nella relazione anzidetta: «*Gli organi elettivi subiscono condizionamenti da parte della criminalità organizzata la quale, in molti casi, non si accontenta di essere rappresentata nel Consiglio e nella Giunta, ma designa direttamente esponenti del sodalizio nelle cariche di sindaco, assessore e consigliere*».

Non mancano, in quel periodo, riscontri giudiziari sulla forza elettorale della camorra e sulle forze politiche e sui singoli politici esplicitamente sponsorizzati dall'organizzazione mafiosa.. Funzionavano dei veri e propri comitati elettorali che finanziavano e preparavano le campagne elettorali e predeterminavano gli incarichi da ricoprire. Seguiva, poi, la spartizione, in favore delle imprese legate alla camorra, delle commesse e degli appalti pubblici.

(10) Relazione «Camorra e politica» approvata dalla commissione parlamentare antimafia il 21 dicembre 1993 (Doc.n 12. XI Legislatura, Paragrafo 18, Parte III).

A parte alcuni casi in cui i voti sono stati concentrati intorno a partiti minori (11), le forze politiche di riferimento della Camorra furono, in Campania, la Democrazia Cristiana ed il Partito Socialista Italiano.

Occorre, ora, verificare se, in relazione alla efficace azione di contrasto posta in essere dalle forze dell'ordine e dalla magistratura campana e al mutato quadro politico che ha visto scomparire dallo scenario quegli stessi partiti che erano stati interessati (più o meno volontariamente) dal fenomeno di sponsorizzazione, la organizzazione campana continui ancora a percorrere la strada dell'infiltrazione nel tessuto socio economico attraverso la politica, ovvero se abbia trovato nuove modalità di presenza per influire nelle scelte di amministrazione del territorio. Tra tutti, infatti, il caso campano, è quello che presenta più variabili possibili di un nuovo modo di operare; e ciò, perchè, in quella Regione, più forte è stato il riconoscimento della camorra con i partiti politici non più esistenti.

4.2 Dall'esame degli atti giudiziari, in particolare della Procura della Repubblica di Napoli, emerge, per quanto di competenza della commissione e quindi a prescindere dalle singole eventuali responsabilità di natura penale, il fondato convincimento che l'apparato pubblico, a livello locale come a livello nazionale, sia stato permeato da comportamenti delinquenziali per gli illeciti legami con la criminalità camorrista, di diffusione tale che, anche per la loro persistente impunità, erano ormai divenuti un costume.

Si tratta di collegamenti che non possono non suscitare grave allarme per quantità e qualità, come è dimostrato anche dall'arresto negli ultimi due anni di alcuni ex-parlamentari, anche con alte funzioni governative; di alcuni magistrati e appartenenti alle Forze dell'ordine, anche di grado elevato.

Anche a livello di amministrazioni locali, la vastità delle compromissioni con la criminalità organizzata, appare nella sua vastità ove si consideri che in 92 comuni in provincia di Napoli, 71 sono stati sciolti e 16 per condizionamento con la malavita, e in tutta la Campania, per gli stessi motivi ben 32.

Le collusioni, di estesa portata, assumono in Campania così come nelle altre regioni meridionali, un rapporto trilaterale di interazione tra esponenti politici, imprenditoria privata e cooperativistica e camorra, che in pratica è valso ad introdurre, in modo organico e su di un piano paritario, tale organizzazione criminale nel settore delle commesse pubbliche secondo un meccanismo consolidato che ha trovato un'ulteriore conferma nell'esito delle indagini della recentissima operazione della DDA di Napoli, denominata «KATANA».

A prescindere da casi specifici il meccanismo per tutte le imprese, private e cooperative, era il medesimo.

Un esponente politico si adoperava per l'affidamento dell'appalto di un'opera pubblica ad una impresa di «fiducia». La stessa impresa doveva versargli per tale attività una tangente e doveva poi entrare in

(11) È, per esempio, il caso del Comune di Quindici (AV.) dove ben 17 consiglieri su 20 furono eletti nella lista del P.S.D.I., caduta nelle mani del clan Graziano che designò il suo capo (Carmine Graziano) alla carica di sindaco.

contatto con l'organizzazione camorrista che controllava il territorio sul quale doveva insistere l'opera pubblica e pagare un'altra tangente, quantificata nel 3 per cento. La camorra inoltre imponeva subappalti o altro tipo di contratti (come ad es. i noli, movimenti terra ecc.) ricambiando poi il politico, quale soggetto motore dell'operazione, con il controllo del voto da convogliare verso il medesimo e con altri scambi di favori da concordarsi secondo un'intesa di ampia collaborazione.

Un meccanismo, questo, peraltro non nuovo, ove si consideri che Carmine Alfieri riferisce di come, dopo il sequestro Cirillo, tutta l'attività economica di alcuni imprenditori risentì dell'intreccio che si era creato tra i cutoliani e il sistema politico-economico, e che proprio all'origine dello scontro tra il clan Nuvoletta e quello dello stesso Alfieri vi era il controllo delle attività imprenditoriali. I Nuvoletta già da tempo avevano instaurato tali rapporti con il potere imprenditoriale e il potere politico. Lo scontro tra i due clan non era perciò finalizzato a realizzare tangenti bensì l'ingresso nel circuito delle assegnazioni delle grandi concessioni di opere pubbliche.

Il politico gestiva l'assegnazione dell'appalto facendo da mediatore tra le grandi imprese private e cooperative del nord e centro Italia e la camorra ai fini della imposizione delle tangenti e dei subappalti a ditte locali gradite alla camorra stessa, in una gestione complessiva della operazione da parte di politici, imprenditori e camorristi direttamente rappresentati «in totale fusione». Ciò consentiva secondo lo stesso Galasso, a ciascuna ditta-appaltatrice o subappaltatrice di pagare le tangenti ai politici e alla camorra attraverso le false fatturazioni o sovrappatture che destinava anche ad una propria autonomia finalità di profitto. Le sovrappatture e false fatturazioni non servono infatti ai diversi imprenditori soltanto a procurarsi fondi «neri» per pagamenti imposti dalla criminalità, ma come è stato constatato dall'autorità inquirente di Napoli nelle indagini in questione, anche per costituire occulte riserve destinate al pagamento di tangenti a forze politiche, o alla costituzione di depositi in nero all'estero.

In questa «totale fusione», raggiunta negli anni attraverso accordi di vantaggi reciproci sempre più estesi e programmati difficilmente l'imprenditore può rappresentarsi come vittima, fruendo peraltro anche del vantaggio della alterazione delle gare d'appalto, quasi sempre pilotate, e degli stessi termini contrattuali nel corso dello svolgimento dell'opera pubblica.

Infatti, secondo le emergenze delle indagini in questione, è nella fase esecutiva degli appalti che si realizza l'illecito rapporto tra imprenditoria, comunque connotata, politici e burocrati corrotti e la componente camorrista locale, attraverso lo strumento rappresentato dall'affidamento in subappalto di una quota di lavori, talvolta anche superiore al 40 per cento, limite introdotto dalla legge n. 55 del 1990, ad imprese rappresentanti gli interessi della camorra, così che per le ditte del nord l'impresa o le imprese collegate nel luogo al clan camorrista erano un punto di riferimento.

Una circolarità di interessi intersecantisi ma anche autonomi, elevati a sistema, ed un costo altissimo per la collettività, che sembra comunque non essere cessato.

Proprio per tale verifica la Commissione ha deciso di effettuare un'inchiesta sulla realizzazione dei lavori dell'Alta Velocità sulla rete ferroviaria Roma-Napoli.

4.3 Il momento di accelerazione e del salto di qualità della collusione, via via più generalizzata e sistematica, tra potere camorristico, politico e imprenditoriale, viene individuato dalla A.G. di Napoli nei complessi retroscena del sequestro Cirillo. L'organizzazione camorristica, che fino a quella vicenda aveva esperito e controllato un ampio spettro di attività criminali dal contrabbando al traffico di stupefacenti, dalle estorsioni a commercianti e imprenditori, peraltro già sistematizzate, assurge a soggetto «legittimato» a interloquire, in una posizione, peraltro, sempre più di forza, con politici, nazionali e locali, e imprenditori, per lo sviluppo ciascuno dei propri interessi nella totale illegalità dei metodi adottati.

Questo rapporto perverso iniziato in conseguenza del sequestro Cirillo con Raffaele Cutolo, è proseguito fino ad epoca recente con il clan vincente dell'Alfieri, che pure sostiene di avere iniziato quel medesimo tipo di rapporti, già molto tempo prima dell'affermazione di Cutolo, con numerosi esponenti del mondo politico, come ad esempio con l'ex senatore PATRIARCA, stretto collaboratore di GAVA e altri politici che pure avevano richiesto il suo sostegno.

4.4 Lo sviluppo delle indagini sulle ipotesi di reità già emerse dal 1993, poste in rilievo dalla Commissione parlamentare della precedente legislatura, hanno supportato e ancor più ampliato le responsabilità dell'ex ministro dell'interno Antonio GAVA e della sua corrente nella contiguità con ambienti della camorra.

Nel settembre 1994 la DDA di Napoli ha chiesto e ottenuto dal GIP l'emissione di provvedimenti cautelari per l'ex senatore Gava. Tra le altre ipotesi di reato, è contestato a Gava l'intervento effettuato a metà degli anni '80 per impedire lo sviluppo delle indagini in corso a Foggia volte ad accertare i rapporti tra la camorra e Pasquale Casillo, tratto in arresto nell'aprile 1994 per vari reati e associazione a delinquere di tipo mafioso.

Inoltre gli accertamenti giudiziari ipotizzano che Gava e Cirino Pomicino, già ministro del Bilancio, sostenevano ciascuno gli interessi di due oligopoli dell'industria agroalimentare, rappresentati rispettivamente da Pasquale Casillo e Franco Ambrosio, peraltro in violento conflitto tra loro per il dominio di quel mercato e dei relativi finanziamenti pubblici. Secondo l'accusa la composizione del contrasto avvenne per l'intervento del capo della camorra «vincente» Carmine Alfieri e si concluse con l'impegno di Pomicino di risarcire Casillo con un nuovo patto per la filiera cerealicola.

Infine il 17 luglio 1995 il GIP del tribunale di Napoli ha rinviato a giudizio Antonio Gava per concorso in associazione a delinquere di stampo camorristico. Peraltro nel procedimento a carico del clan Alfieri, sono stati tratti in arresto per associazione mafiosa altri quattro ex parlamentari e indagati altri tre, tra cui l'ex ministro del Bilancio Cirino Pomicino.

4.5 Dopo le dimissioni del prefetto di Napoli Umberto Improta, da lui stesso presentate per agevolare e rendere più rapido il corso degli accertamenti giudiziari, la recente richiesta del GIP di Napoli di autorizzazione all'arresto per il senatore Carmine Mensorio, attualmente parlamentare del CCD, e presidente della Commissione Parlamentare

d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, indica un terreno di indagini per molti versi inedito. Il 9 agosto scorso la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha accolto a maggioranza (con 12 voti a favore e 8 contrari) l'istanza del giudice di merito. Qualora l'assemblea del senato dovesse confermare l'orientamento della Giunta, si tratterebbe del primo caso nella XII legislatura di un parlamentare sottoposto a misura cautelare, secondo una procedura che ha ridotto al solo passaggio delle misure restrittive il filtro del potere legislativo sulle inchieste penali a carico di un suo componente.

Da un lato la DDA di Napoli ipotizza il concorso dell'esponente politico nell'associazione camorristica, con l'accusa di aver favorito il rilascio della licenza a un istituto di vigilanza privata controllato dalla camorra.

D'altro lato è proprio tale oggetto dell'interesse camorristico che sarebbe stato protetto (in concorso peraltro con pubblici funzionari addetti al controllo di polizia) a suscitare inquietanti interrogativi.

Se venissero confermate le accuse degli inquirenti, i fratelli Antonio e Carlo Buglione, concessionari della polizia privata «La Vigilante 2» creata con capitali di provenienza del crimine organizzato, rappresenterebbero la punta emergente di un più grave fenomeno: il passaggio a forme sistematiche e pubbliche, perchè legalmente configurate, di attività di controllo del territorio, oltre che di speculazione in un settore delicatissimo.

Dalla guardiania illegale l'evoluzione avrebbe condotto al servizio di protezione imposto sotto l'ombrello di una regolare licenza; dall'estorsione violenta si sarebbe arrivati all'intimidazione indiretta ed impersonale e con l'ostentazione di coperture istituzionali esplicite; dalla custodia clandestina di armi si sarebbe usufruito della possibilità di promuovere l'organizzazione legale di uomini armati, addestrati e accasermati; dalle bande di quartiere e di paese il taglieggiamento verrebbe demandato a un corpo di pretoriani ufficializzato.

I legami che la DDA indica tra i titolari della «Vigilante 2» e la camorra di Carmine Alfieri aprono un panorama di accertamenti, da condurre in modo analitico, su una delle forme in cui può manifestarsi la legittimazione della forza di intimidazione del vincolo mafioso sul territorio e, in particolare, su categorie bersaglio privilegiato dell'estorsione, quali i piccoli imprenditori. Laddove infatti lo Stato non è in grado di garantire la sicurezza dei beni, e dunque concede a dei privati di surrogarne il ruolo con l'organizzazione di servizi e di uomini armati, l'accaparramento della vigilanza privata da parte dell'associazione criminale rappresenta, per così dire, la conclusione di un processo circolare: la consacrazione di un'area di contropotere del crimine.

5 RAPPORTI COLLUSIVI TRA CRIMINALITÀ E POLITICA IN PUGLIA.

5.1 In tutta la Regione si è registrato un condizionamento diffuso e talvolta una vera e propria collusione tra esponenti politici e l'organizzazione criminale denominata Sacra Corona Unita, tale che, per quanto questa organizzazione non presenti le caratteristiche di radi-

camento profondo, consolidato e pervasivo di ogni strato sociale da esercitare un controllo di tutte le attività del territorio, come nelle regioni fin qui esaminate, ha comunque fatto sentire i suoi effetti negativi, in particolare nel settore degli appalti di opere pubbliche, dello smaltimento dei rifiuti, delle frodi comunitarie e soprattutto nel settore della sanità privata.

5.2 Emblematica, infatti, del sistema affaristico clientelare tra classe politica, criminalità organizzata e imprenditoria, è la vicenda della gestione delle Case di Cura riunite a Bari, oggetto di indagine, e in parte già conclusa con la verifica processuale, della Direzione Distrettuale Antimafia di quel capoluogo.

Lo scorso 1° luglio il tribunale di Bari ha inflitto, con giudizio abbreviato, a Francesco CAVALLARI, titolare e amministratore della suddetta struttura sanitaria, la pena di 22 mesi di reclusione per numerosi reati di tipo societario e fiscale e per associazione per delinquere di tipo mafioso.

L'esiguità della pena è dovuta alla collaborazione del CAVALLARI che dopo il suo arresto, nel luglio 1994, ha reso agli inquirenti ampie dichiarazioni che hanno consentito di ripercorrere tappe e collusioni della illecita e rapida carriera del Cavallari stesso.

Costui, approfittando del momento di particolare crisi in cui versava il servizio sanitario pubblico e in particolare il policlinico di Bari, di cui peraltro furono chiusi con interventi della Autorità Giudiziaria alcuni padiglioni negli anni 1983/84, e agevolato da una legislazione statale che negli anni '70 era diretta a favorire l'iniziativa privata nel settore sanitario, iniziata la sua attività come semplice rappresentante, si inseriva nella imprenditoria sanitaria, fondando nel 1976 la società «Nova Salus» e nel 1978 le «Case di Cura riunite s.r.l.».

Nel giro di pochi anni Cavallari riuscì poi ad acquisire otto cliniche private e a costruirne due nuove, grazie anche al momento parimenti favorevole offerto da una classe politica prevalentemente protesa ad affermare il proprio potere personale anche contro l'interesse generale, che gli consentiva appunto di sviluppare la sua politica imprenditoriale con metodi clientelari e truffaldini e accordi di tipo mafioso.

L'accordo stretto da Cavallari, da un lato con politici disponibili e corrotti, dall'altro con la criminalità organizzata operante nel territorio cittadino gli apportava un duplice vantaggio: il controllo, attraverso l'organizzazione criminale, della propria struttura imprenditoriale dall'interno contro ogni manifestazione di dissenso; la possibilità di far convogliare, sempre tramite quella organizzazione, i voti a quei candidati che, in elezioni politiche e/o amministrative, gli avessero garantito di ricambiare l'illecito sostegno ricevuto con cospicui vantaggi economici di svariate decine di miliardi in danno della Regione Puglia.

Questo sistema veniva mantenuto da Cavallari anche accrescendo enormemente il numero dei dipendenti delle C.C.R., arrivati ad un ammontare di 2260, alla data dell'accertamento del 18/11/1993, a fronte di 984 posti letto. Tra il personale molti collegati alla criminalità organizzata, molti i detenuti e relativi familiari, molti fatti assu-

mere da sponsor malavitosi, che non solo percepivano indebitamente lo stipendio non essendo quasi mai o mai presenti sul posto di lavoro, ma percepivano anche somme aggiuntive per le più diverse causali.

Pertanto, per quanto Cavallari potesse fare ricorso ai metodi mafiosi della criminalità organizzata per intimidire la concorrenza, così come nel caso della clinica privata Villa Anthea, i cui titolari furono in pratica costretti a cedere l'impresa, per «risolvere» controversie sindacali e di lavoro, tuttavia il gruppo societario facente a lui capo, viveva in una precaria situazione finanziaria. Egli, infatti non solo si era trovato ad affrontare un maggior costo economico per il personale in esubero e nullafacente dell'importo di decine di miliardi, ma anche ad accollarsi un ulteriore aggravio determinato dal ricorso massiccio al credito bancario.

Un quadro assolutamente inquietante e anche sconcertante per l'interrogativo di come tali fatti possono essersi protratti per molti anni, tanto più ove si consideri che già dal 1986 erano state avviate indagini sulla base di denunce e altri indizi, ma conclusesi con formale proscioglimento istruttorio.

5.3 Parimenti emblematica dell'esistenza di sacche di interazioni delittuose tra esponenti politici, imprenditori e malavita organizzata è il caso dell'incendio del teatro Petruzzelli a Bari, per il cui ex gestore Francesco Pinto è stato richiesto il rinvio a giudizio dalla DDA di Bari a fine luglio 1995 per il reato, tra gli altri, di associazione di tipo mafioso con associati alla criminalità organizzata locale.

A prescindere dall'esito del procedimento non può non sottolinearsi la serie concatenata degli atti di corruzione esercitata sugli organi di controllo della Pubblica Amministrazione.

La vicenda, peraltro molto complessa negli accertamenti, trova la sua origine negli interessi convergenti di politici, amministratori e imprenditori locali di trasformare il teatro, ad incendio avvenuto, da proprietà privata in ente pubblico, al fine di ottenere l'accesso ai finanziamenti per gli enti lirici, elargiti dall'allora Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

Interessi questi, secondo l'accusa, che andavano peraltro a convergere con gli interessi specifici del Pinto, oberato da ingenti debiti e costretto a prestito usurario, che pure bene introdotto nel mondo politico, manteneva frequentazioni con ambienti della criminalità organizzata.

5.4 Si richiama anche la vicenda dell'imprenditore Casillo, già citata nell'ambito delle collusioni criminali in Campania, per il quale la magistratura di Foggia nel 1985 aveva individuato i collegamenti con la camorra. Le indagini all'epoca furono ostacolate da probabili pressioni, tant'è che solo dopo quasi 10 anni i magistrati della DDA di Napoli hanno ripreso, con risultati positivi, il procedimento per associazione a delinquere di stampo mafioso a carico del Casillo e altri.

5.5 Non può non menzionarsi il caso dell'attuale sindaco di Taranto Giancarlo Cito, già sospeso dalla sua carica di consigliere comunale nel 1993 per i suoi numerosi trascorsi penali e rinviato a giudizio nell'autunno del 1994., per favoreggiamento e concorso in omicidio volontario.

Nel provvedimento si fa riferimento alla collusione del Cito con la criminalità organizzata della provincia ed in particolare con il clan dei fratelli Riccardo e Gianfranco Modeo.

Sicuramente una vicenda controversa nel merito delle accuse, nelle quali è inopportuno entrare, ma dalla quale comunque è opportuno trarre un motivo di riflessione circa la compatibilità di un mandato elettivo con simili ipotesi di accusa, fondate o meno che siano, e la inadeguatezza della normativa al riguardo.

Le inchieste intraprese dalle DDA di Bari e di Lecce dalla primavera del 1993 consentono di ricavare le caratteristiche di un modello molto evoluto ed originale di connessione tra ceto politico, settori imprenditoriali anche di dimensioni monopolistiche e organizzazioni criminali sul territorio.

5.6 La relazione approvata nel 1993 dalla Commissione nella XI Legislatura denunciava «segnali di interferenze della criminalità organizzata nella vita politica; segnali che vanno nella direzione della collusione tra presenze criminali ed amministratori pubblici (vi sono casi di amministrazioni disciolte e di amministratori sospesi) ovvero nella direzione opposta e cioè nelle intimidazioni nei confronti di quegli amministratori che cercano di creare fronti comuni contro la criminalità (comuni di Francavilla Fontana, Cellino, Torchiarolo, Sandonaci, S. Vito dei Normanni)».

Quanto agli «organi preposti al controllo» – proseguiva la relazione – «non appaiono in grado di incidere, in modo determinante, sulla correttezza sostanziale dell'attività delle Amministrazioni controllate».

Due anni dopo il panorama presenta dei significativi cambiamenti. Si è interrotta, a quanto sembra, la spirale di violenze dirette agli amministratori locali. Sono state disciolte altre amministrazioni locali (Gioia del Colle, Modugno, Trani, Terlizzi) ed è stata prolungata la gestione commissariale di altre.

Alcune inchieste in corso segnalano tuttavia la persistenza di legami tra ex appartenenti alla classe politica e la criminalità comune. Uno dei settori in cui tale incontro si verifica è quello dell'usura (caso dell'ex parlamentare Visibelli).

6. UNA COSTANTE: LO STRAGISMO MAFIOSO.

6.1 Con gli attentati della primavera-estate del 1993 si è avuta la dimostrazione ulteriore di come il *modus operandi* della criminalità di tipo mafioso comprenda, in particolari congiunture, il ricorso all'attentato stragista.

Nei casi in cui si è manifestato il ricorso alla carneficina indiscriminata, affiora un tratto comune: la strage come comunicazione dissuasiva rivolta alla «politica» affinché intervenga per bloccare delle indagini in corso sul crimine organizzato, quando esse presentano rischi tali da ledere interessi strategici delle cosche.

È risultato essere di questa natura la reazione di Cosa Nostra, dopo che la risposta istituzionale segnò una svolta storica nel settembre del 1984 quando l'Ufficio istruzione del Tribunale di Palermo

emise gli ordini di cattura per oltre 400 affiliati a Cosa Nostra. La mafia siciliana replicò con una carneficina, consumata il 23 dicembre 1984 sul treno Rapido 904. Una sentenza passata in giudicato ha messo in evidenza che l'attentato fu realizzato mediante la cooperazione tra Cosa Nostra (per il tramite di Giuseppe Calò, componente della Commissione di quella organizzazione), la camorra e settori del terrorismo di destra. Di recente si sono riaperte le inchieste per l'attentato al treno nei pressi di Reggio Calabria, in concomitanza con i violenti disordini del 1970 nella città. Egualmente in questo caso si indaga sulla cooperazione tra 'ndrangheta ed eversione.

Anche in altre regioni la criminalità organizzata ha compiuto dei tentativi di strage ai danni di viaggiatori sui treni, come è stato constatato nel 1991 in provincia di Lecce.

Da numerosi processi emergono diversi elementi che fanno ritenere lo stragismo un'ulteriore modalità di aggressione delle «mafie», tra gli altri esempi vale menzionare come anche nel procedimento che trae spunto a Napoli dalle indagini sugli appalti ricevuti dall'impresa camorrista AGIZA si trovano riferimenti sull'ipotesi stragista (in questo caso di Cutolo nel 1979) come modalità di interlocuzione con il personale politico collegato: nel caso di «tepidezza» nell'assicurare protezione o neutralità giudiziaria verso l'associazione mafiosa.

È impressionante come l'ipotesi della strage a scopo dimostrativo sia stata presa in esame più volte in circa 20 anni (ve n'è traccia anche nell'inchiesta sul banchiere Sindona). Con la sentenza definitiva per la strage del 23 dicembre 1984 è divenuta una tesi giuridicamente confermata. Anche lo sviluppo delle recenti indagini sugli attentati della primavera-estate del 1993 ripercorre uno schema incentrato sull'«avvertimento».

La strage come mezzo di annientamento degli avversari resta comunque una costante nella storia della mafia: da Ciaculli (1963) a Viale Lazio (1970) fino alle autobomba per eliminare i magistrati titolari di inchieste (Chinnici, Palermo, Falcone, Borsellino).

Se risulterà fondata l'attribuzione a Cosa Nostra della responsabilità delle devastazioni a Roma in via Fauro e alle Chiese di San Giorgio al Velabro e San Giovanni in Laterano, a Firenze all'Accademia dei Georgofili e in via Palestro a Milano, dovranno essere valutate le implicazioni che rinviano a nuove modalità di regolazione dei rapporti con la politica: dalla collusione al conflitto.

6.2 Gli attentati del 1993

Il 28 luglio 1995 la Commissione ha dedicato una seduta all'approfondimento della «questione stragi» dell'estate 1993, ascoltando il Procuratore della Repubblica di Firenze, che tratta unitariamente, per competenza, tutti quegli episodi.

Il Procuratore che in quella sede ha fornito alla Commissione ulteriori atti processuali, oltre quelli già inviati compatibilmente con lo stato delle indagini ed il correlato segreto che allo sviluppo di esse si impone, ha ribadito, come già in precedente audizione, che tutti gli episodi, secondo concordanti dichiarazioni di collaboratori di giustizia, configurerebbero un'azione di pressione sullo Stato per variare le

norme del regolamento penitenziario ed in particolare il regime dell'art. 41-bis.

In particolare il Procuratore della Repubblica di Firenze sottolinea come questi episodi stragisti attuino una strategia di livello diverso rispetto a quello tradizionale, consistita: nell'agire con attentati, molto complessi eppure ben organizzati nella loro attuazione, fuori della Sicilia; nell'aver fatto proprie tecniche e modalità di terrorismo indiscriminato; nell'aver mutato obiettivo dalle persone alle cose di interesse artistico in quanto, nella loro insostituibilità, avrebbero recato un danno irreparabile allo Stato. Peraltro le motivazioni in alcuni episodi si diversificano: l'attentato alle chiese sopraindicate in Roma, avrebbe dovuto essere la risposta alla posizione del Pontefice di netta e accesa condanna della mafia, espressa nel suo viaggio in Sicilia nel maggio 1993; l'attentato a Maurizio Costanzo sarebbe stato diretto a colpire il giornalismo «antimafia», avendo il medesimo manifestato, nel corso di una trasmissione televisiva, il proprio compiacimento per l'arresto di Riina e avendo sottoposto a domande considerate «imbarazzanti» una donna della famiglia Madonia. Trattandosi di fatti che, al di là della individuazione degli autori materiali, presentano una grande complessità per quanto attiene la ideazione degli stessi, stante il carattere di assoluta novità che presentano il Procuratore della Repubblica di Firenze ha riferito di avere operato un altro fascicolo processuale nel quale raccogliere tutti gli elementi utili ad accertare la più ampia strategia ad essi sottesa, gli strateghi e le convergenze di interessi diversi.

6.3 *Lo stragismo della 'ndrangheta.*

Lo sviluppo delle indagini della DDA di Reggio Calabria (Operazione Olimpia, luglio 1995) consolida un'ipotesi che prese corpo nel 1984 dall'istruttoria del c.d. maxiprocesso di Palermo: la tessitura di una trama tra settori dell'eversione di destra e la mafia. Riattribuendo le responsabilità per l'attentato stragista che nella primavera del 1970 fece numerose vittime nei pressi di Gioia Tauro tra i passeggeri del treno «Freccia del Sud», la Procura reggina individua un collegamento tra la cooperazione 'ndranghetista-eversione neofascista in occasione della rivolta per l'attribuzione del capoluogo di regione, e il tentativo del capo del Fronte Nazionale (gruppo di estrema destra) Junio Valerio Borghese di ottenere dal boss Luciano Liggio la partecipazione di Cosa Nostra al golpe programmato per l'8 dicembre del 1970. Di queste vicende parlò, in udienza, il collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta. Esse vennero, involontariamente, confermate dallo stesso Liggio nel corso di un confronto con il primo disposto nell'aula del processo dal presidente della Corte d'assise.

Il sabotaggio del treno «Freccia del Sud», e le vittime innocenti che provocò, suggerirono l'avvio di un legame che in diverse occasioni si è riattualizzato. In ogni caso affermarono una delle vocazioni che troveranno espressione negli anni successivi: la strage come monito allo stato e, al tempo stesso, espressione di una collusione con i settori deviati degli apparati pubblici.

7. LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEGLI ENTI LOCALI. LA CONGRUITÀ DELLA NORMATIVA SULLO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI.

7.1 Nel corso di questa legislatura la Commissione parlamentare antimafia ha visitato quindici comuni di cui quattro in Sicilia; sei in Calabria; tre in Campania; due in Puglia.

Ha, inoltre, esaminato le realtà locali di altri sedici comuni in Calabria, e quindici in Campania, per un totale, quindi, di quarantasei comuni (12).

In tali Comuni si è proceduto all'audizione di sindaci, assessori comunali, consiglieri comunali, commissari straordinari, realtà socio-economiche locali.

Sono state redatte relazioni specifiche sui comuni di Niscemi, San Giuseppe Jato, Corleone e Gela per la Sicilia; Reggio Calabria e Catanzaro per la Calabria; sulla Campania e sulla Puglia.

Dall'inizio della legislatura sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose negli organi elettivi, - sulla base delle disposizioni contenute nel D.L. 31 maggio 1991, n. 164, convertito nella legge n. 221 del 22 luglio 1991 - n. 7 consigli comunali (13)

Dall'entrata in vigore della predetta normativa, sono stati complessivamente sciolti per fatti legati ad infiltrazioni mafiose ben 83 consigli comunali di cui 24 in Sicilia, 36 in Campania, 21 in Calabria, 7 in Puglia, 1 in Basilicata ed 1 in Piemonte (14).

(12) In Sicilia sono stati visitati i Comuni di Gela, Corleone San Giuseppe Jato e Niscemi.

In Calabria la Commissione si è recata a Reggio Calabria, Catanzaro, Crotone, Locri, Palmi e Vibo Valentia. Inoltre sono stati sentiti i capi delle amministrazioni (sindacati e commissari straordinari) dei comuni di Gioia Tauro, Molochio, Lametia Terme, Isola Capo Rizzuto, Cutro, Cirò Marina, Petilia Policastro, Stefanaceni, Cessaniti, Nicotera, Rombiolo, Limbadi, Acquaro, Arena, Serra san Bruno e San Calogero.

In Campania La Commissione ha visitato Caserta, Napoli e Salerno ed ha sentito gli amministratori (sindaci e commissari straordinari) di Santa Maria Capua Vetere, Casal di Principe, Aversa, San Cipriano di Aversa, Pignataro Maggiore, Villa Literno, Acerra, San Antonio Abate, Torre Annunziata, Sant'Antimo, Giugliano, Casandrino, Nocera Inferiore, Scafati e Pagani.

In Puglia la commissione si è recata a Bari ed a Lecce.

(13) Si ritiene utile riportare stralci del testo della disposizione di legge:

«1 - Fuori dei casi previsti dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'art. 14, comma 5, emergono elementi su collegamenti diretti ed indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano dati da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. OMISSIS

2 - Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri OMISSIS

3 - Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi e nei novanta giorni successivi si procede al rinnovo degli organi. OMISSIS

4 - Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente... OMISSIS

5 - quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari.» OMISSIS.

(14) Per l'elenco dei consigli disciolti per infiltrazioni mafiose si rimanda al documento n. 625 acquisito dalla Commissione in data 14 luglio 1995 protocollo n. 3000.

Per 61 Comuni si sono tenute nuove elezioni amministrative e si è tornati a gestione ordinaria. A tutt'oggi sono ancora in regime di commissariamento n. 22 consigli comunali.

7.2 I dati come sopra proposti indicano che, nel corso dell'ultimo biennio vi è stato un progressivo ridursi dei provvedimenti di scioglimento. A fronte di tale dato la Commissione deve interrogarsi sulle ragioni della contrazione del fenomeno e cioè se essa sia stata causata da una sorta di risanamento della vita amministrativa locale, da una maggiore oculatezza degli elettori nella scelta dei candidati; da modificazioni esterne causate dal mutamento del quadro politico generale ovvero da una crisi dello strumento dello scioglimento e quindi ad un ripensamento sull'efficacia della stessa normativa antimafia contemplante le specifiche sanzioni nei confronti degli enti locali.

Probabilmente la risposta più congrua al quesito è nel senso che vi è stato un concorso delle varie cause sopra indicate a determinare il fenomeno. Tuttavia i dati obiettivi raccolti in occasione dell'osservazione di singole realtà locali, impongono un esame più puntuale.

7.3 Occorre, innanzitutto, tentare - sulla base di una attenta lettura dei decreti di scioglimento, - uno screening dei motivi che hanno determinato il provvedimento, o, meglio, analizzare le peculiarità che hanno caratterizzato le singole amministrazioni, ricercando - al di là delle vere e proprie attività criminali - i tratti comuni dell'amministrare mafioso.

Si tratta di un processo ricognitivo che si ritiene indispensabile perchè soltanto attraverso la piena comprensione delle complesse procedure di appropriazione da parte della criminalità organizzata di una intera amministrazione, ci si può dotare di adeguati strumenti di contrasto. Ed anche perchè, considerata la gravità della sanzione che, di fatto consiste in una sospensione della democrazia rappresentativa, occorre ricercare e dettare criteri uniformi per non lasciare alla mera discrezionalità dei prefetti la possibilità, o no, di intervenire nella delicatissima materia.

Occorre individuare, quindi, (utilizzando un processo cognitivo per quanto possibile neutrale) gli *indici* che esprimono la *mafiosità* ed il grado di penetrazione nell'ente locale; i parametri per misurare - al di là di ogni possibile arbitrio - i livelli di condizionamento da parte della criminalità organizzata sulla vita istituzionale e sulle opzioni politiche degli enti territoriali.

7.4 Va, preliminarmente, premesso che le organizzazioni criminali di stampo mafioso, anche là dove godono di un totale controllo del territorio, non possono prescindere da una sorta di consenso sociale da parte della popolazione residente che, in una certa misura deve interpretare la presenza mafiosa anche in chiave di scambio tra reciproche utilità.

Ed, infatti, l'organizzazione criminale, oltre ad garantire una sorta di *pax mafiosa* (che, normalmente viene turbata solo quando i vari clan hanno motivi di conflitto territoriali) assicura, attraverso un modello amministrativo che appare ricorrere in tutte le entità colpite dai provvedimenti di scioglimento, vantaggi ed una sorta di *benefit* alla cit-

tadinanza che, in qualche modo, si ritiene compensata dalla compressione di talune libertà.

L'esame dei bilanci e delle gestioni dei comuni disciolti presentano tutti, infatti, le seguenti caratteristiche:

- non vengono riscossi (nella totalità o parzialmente) i tributi comunali, soprattutto quelli relativi alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, alla erogazione dell'acqua e della elettricità;
- non vengono erogate sanzioni di carattere amministrativo e non vengono notificati processi verbali di accertamento da parte di altri organi;
- non vengono effettuati controlli sul pagamento delle tasse di proprietà dei veicoli e sui canoni televisivi;
- vengono effettuate numerose assunzioni di personale precario (per pochissimi mesi, con incarichi rinnovati più volte, il che genera la necessità di dovere continuamente rivolgersi al proprio protettore) per l'espletamento di molti servizi comunali. Ciò, nonostante gli organici dei comuni rimangano perennemente carenti;
- non vengono varate le normative secondarie (piani regolatori, regolamenti di polizia urbana, regolamenti per l'esercizio delle attività artigianali e del commercio) sicché viene consentito a tutti di praticare (con il consenso delle famiglie egemoni, con il pagamento della tangente ovvero, più semplicemente, con il complice silenzio delle autorità locali) il più ampio abusivismo in tutti i settori.

Tutti questi fattori, oltre che a coinvolgere gran parte della cittadinanza nella pratica della illegalità, hanno creato un oggettivo cementamento di interessi intorno al modello dell'amministrare mafioso generando, talvolta, vere e proprie resistenze al ripristino delle situazioni *legali*, ritenute lesive delle situazioni di *vantaggio* conseguite (15). La logica di scambio domina quindi, nelle zone fortemente caratterizzate dalla presenza mafiosa dove alla rivendicazione dei propri diritti si preferisce ricorrere alla protezione ed alla collusione. Il regime di illegalità trova un compenso nel favore; l'estorsione ed il pizzo trovano compenso nella evasione fiscale.

7.5 Da parte sua, la mafia, non si contenta soltanto di esercitare la sua azione di governo nell'ente locale. Non rinuncia alla sua vocazione affaristica e l'occasione dell'amministrare offre lo spunto per ulteriori intrecci con la politica e con l'imprenditoria.

Nei comuni ad accertata presenza mafiosa normalmente sono espresse forze politiche che si rifanno a partiti di governo; le opposi-

(15) Nel corso delle varie audizioni tenute con gli amministratori dei comuni disciolti (Gioia Tauro, Molochio, Casal di Principe, Acerra San Antonio Abate, Torre Annunziata, Casandrino, Nocera inferiore) i commissari straordinari hanno denunciata una vera e propria opera di boicottaggio da parte della burocrazia municipale ed una carenza a collaborare da parte della cittadinanza che, in molte occasioni, ha accolto con vive pretese i provvedimenti adottati per sanare le situazioni più compromesse. Spesso all'adozione dei piani regolatori od al varo di regolamenti comunali diretti a disciplinare il commercio ed i servizi comunali, sono seguite vere proprie sollevazioni popolari da parte di settori che ormai da tempo hanno organizzato la propria attività economica e la loro stessa esistenza intorno all'abuso ed alla violazione della legge. Spesso è stato invocato il ripristino del vecchio status quo ed in alcuni casi è stata rievocata la vecchia classe dirigente, sciolta con i provvedimenti antimafia.

zioni sono quasi nulle e, quando ci sono, si esprimono in forme deboli. Vi è una sostanziale situazione di monopolio (o di oligopolio) tra le famiglie egemoni nell'assunzione degli appalti di opere pubbliche e dei servizi. Il livello dei servizi (di qualità mediamente bassissima) presenta costi altissimi. La burocrazia comunale è, normalmente asservita alle amministrazioni mafiose (spesso è composta di parenti e di affiliati alle organizzazioni assunti con sistemi clientelari) e gode anch'essa di particolari favori e riconoscimenti.

In molti dei comuni visitati dalla commissione la burocrazia comunale si è mostrata ostile ai commissari straordinari e non ha prestato alcuna collaborazione ai tentativi di sanare i gravissimi dissesti finanziari delle amministrazioni disciolte. Quasi tutti gli amministratori straordinari e gli stessi sindaci sono stati concordi nell'individuare nel continuismo assicurato dal personale comunale, il vero ostacolo ad una radicale opera di risanamento amministrativo.

È da notare, infatti, che sotto il profilo politico con il nuovo sistema dell'elezione diretta dei sindaci, i responsabili delle amministrazioni hanno trovato una legittimazione più forte ad intervenire in settori delicati della vita amministrativa della città. Ma tale legittimazione si scontra con una organizzazione degli uffici ed una direzione tecnica che (sia per incapacità che per calcolo) bloccano qualsiasi iniziativa, creano ostacoli di carattere burocratico ed impediscono l'ingresso di qualsiasi elemento di maggiore trasparenza e di novità (16).

7.6 Pur se non si ritiene di avere esaurito la delicata e complessa indagine sugli enti locali, il campione di comuni esaminato è, tuttavia, sufficientemente ampio da consentire di trarre significative conclusioni: a) sullo stato della penetrazione mafiosa negli enti locali; b) sull'adeguatezza degli strumenti di contrasto attualmente esistenti.

a) Circa la presenza della criminalità organizzata negli enti locali, la Commissione, sulla base della nuova documentazione acquisita e, soprattutto, sulla base dei dati e degli elementi presenti nelle relazioni prefettizie che accompagnano i decreti di scioglimento, non può che confermare le puntuali analisi svolte nel corso della precedente legislatura (17). A tutt'oggi, nonostante il significativo elemento di novità

(16) Di recente, nel corso della seduta del 4 luglio 1995, la Commissione ha approvato la relazione sul comune di Niscemi il cui caso è stato indicato come emblematico per la lettura dei complessi rapporti politico-amministrativi esistenti negli enti locali dopo lo scioglimento ed il periodo di commissariamento, anche quando le nuove amministrazioni vengono elette da forze espressione di una forte carica di cambiamento. A Niscemi non è bastato un sindaco eletto quasi all'unanimità, le vecchie presenze politiche colluse con la mafia si fanno ancora sentire nel consiglio e la loro continuità è assicurata da una burocrazia ancora fortemente condizionata da passati amministratori.

(17) Nella «relazione sulle amministrazioni comunali disciolte in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia» approvata nella seduta del 30 marzo 1993 (Doc. XXIII, n. 5 - XI legislatura) si legge: «... Abbiamo disegnato uno scenario allarmante del logoramento di istituzioni locali che hanno subito un assalto da parte dei poteri criminali: non c'è soltanto l'ambiguità del contatto fra mafia incombente e politici succubi, vi è l'esproprio delle decisioni, vi è l'assunzione di una gestione diretta da parte delle cosche criminali; vi è, insomma, la presenza di mafiosi nei consigli comunali, nelle giunte, nelle aziende dipendenti fra il personale amministrativo. Vi è il disarmo della politica come confronto tra progetti diversi, come antenna delle tensioni e dei movimenti della società: l'attività delle assemblee elettive in questa realtà è ridotta alle ragioni di scambio fra l'egemonia crimi-

intervenuto nel sistema (elezione diretta del sindaco) segnali di risanamento e di moralizzazione della vita politica locale che denuncino una vera inversione di tendenza, sono troppo deboli e non sempre è agevole riconoscerli. Peraltro, si deve doverosamente notare che il nuovo sistema ha trovato applicazione in una contingenza storica non certo favorevole alle amministrazioni locali che, a causa della grave crisi economica del Paese, hanno visto ridursi considerevolmente le loro capacità operative, con contrazione, in particolare, delle quantità e delle qualità dei servizi finanziati totalmente (o quasi) con la finanza di trasferimento.

b) L'indagine sulla adeguatezza degli strumenti di contrasto, non può che incentrarsi sulla normativa specifica che disciplina la lotta alla criminalità organizzata negli enti locali.

Si è già detto che il legislatore del 1991, nell'intervenire nella materia con la legge n. 221/1991 (legge di conversione del D.L. n. 164/1991) aveva fatto la delicatissima e sofferta scelta di sospendere, nelle realtà mafiose, i momenti di democrazia diretta sciogliendo le assemblee elettive. Sanzioni gravissime che avrebbero dovuto essere state accompagnate da tutta una serie di iniziative di supporto alle amministrazioni straordinarie al fine di potere creare condizioni per il ripristino delle normali situazioni del corretto amministrare e del vivere civile, nonchè per restituire alle popolazioni colpite la possibilità di scegliere i loro amministratori.

È successo, invece, che le prefetture si sono trovate a dovere reperire negli già inadeguati organici del proprio personale, amministratori straordinari che avrebbero dovuto possedere esperienze e professionalità elevatissime per potere incidere nelle degradate e difficili realtà locali dove erano destinati a dovere operare. Sono stati, così, mandati allo sbaraglio funzionari statali inesperti, oberati di altri compiti, privi di adeguate conoscenze, isolati nel contesto amministrativo, carenti di incentivi e di motivazioni, sprovvisti di un qualsiasi collegamento e di indicazioni con l'amministrazione centrale. Il più delle volte sono stati dei veri e propri ostaggi nelle mani della burocrazia comunale che li ha portati spesso ad assumere determinazioni sulla base di non corrette rappresentazioni delle situazioni amministrative. L'amministrare dei commissari si è così risolto (a parte alcuni encomiabili casi) in una sostanziale stasi di tutte le attività; in una sorta di imbarazzata e preoccupata tutela dell'esistente; in una diffidente e sterile attività di vigilanza; in un improduttivo scontro con la burocrazia.

In tale situazione, la popolazione – anche quella che aveva salutato come una liberazione l'avvento dei commissari – non è riuscita a cogliere gli elementi di risanamento e di moralizzazione della vita cittadina che ci si aspettavano dopo i traumatici decreti di scioglimento. Anzi, è giunta alla conclusione che la gestione commissariale, interdi-

nale ed un personale politico amministrativo disposto ad ogni transazione per trarre profitti e rassegnato ad essere il comitato di gestione degli affari malavitosi.....»

Sulla stessa tematica si veda, anche la relazione sulla «Camorra» approvata dalla Commissione parlamentare antimafia (XI legislatura) il 21 dicembre 1993, paragrafo 18: «Il blocco politico camorrista negli enti locali».

cendo (per quanto possibile) le attività illecite, ha di fatto bloccato il volano delle attività illegali che fungevano da moltiplicatore economico alla gestione mafiosa ulteriormente compromettendo la precaria occupazione e le scarse occasioni di guadagno.

Sta di fatto che in numerosi comuni dove gli organismi elettivi sono stati rinnovati dopo il commissariamento, si sono sostanzialmente riproposte le vecchie coalizioni di famiglie colluse con la politica locale e si è continuato con la collaudata pratica dell'illegalità diffusa, con la ricerca del favore, con la clientela e con l'abuso. E questo anche là dove l'elettorato ha espresso chiaramente la volontà di farla finita con l'amministrare mafioso; in quelle realtà, cioè, dove i ballottaggi per la carica di sindaco hanno favorito di larga misura il candidato portatore delle istanze moralizzatrici. Vedasi, per tutte, l'esperienza del comune di Niscemi, dove la carica di servizio e di sacrificio del sindaco eletto a suffragio universale, deve spesso soccombere di fronte alla tiepidezza di una burocrazia ancora fortemente legata all'antico (e munifico) regime ed ad un consiglio comunale in gran parte ancora espressione di quelle stesse forze politiche che con lo scioglimento si volevano espungere.

L'osservazione delle esperienze di molteplici comuni disciolti e dei consuntivi delle gestioni straordinarie, porta la commissione ad opinare che è giunto il momento per riconsiderare criticamente la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali.

Confrontati con i modesti risultati conseguiti, appare troppo penalizzante privare un intero comune delle proprie rappresentanze democratiche. Penalizzante anche in considerazione del fatto che, essendosi proceduto agli scioglimenti in carenza di qualsiasi criterio, spesso il provvedimento emesso nei confronti di un ente locale è apparso discriminante rispetto ad altre realtà parimenti (o maggiormente) compromesse, a causa della eccessiva discrezionalità interpretativa dei prefetti che sono divenuti arbitri delle sorti di assemblee elettive. L'esperienza della legge n. 221/1991 indubbiamente è valsa all'osservazione del fenomeno dei rapporti tra mafia e politica locale; è stata una palestra di apprendimento e la denuncia di un gravissimo allarme. Ora, però, il fenomeno è manifesto; si conoscono in dettaglio i meccanismi dell'amministrare mafioso; sono noti gli intrecci di interessi e i riferimenti politici tra amministratori locali, imprenditoria e criminalità organizzata. Occorre abbandonare la sperimentazione e colpire i veri elementi che assicurano la continuità nella pratica della illegalità che regna in molte realtà locali. Occorre dotarsi di una norma che – pur nel rispetto di regole giuste – consenta una certa mobilità dei lavoratori comunali; occorre individuare procedimenti amministrativi che consentano l'affidamento degli appalti di opere e servizi con procedure prestabilite: ad esempio con prezzi equi non modificabili nello svolgimento dei lavori, dovendosi escludere la possibilità di proporre varianti in corso d'opera, con gare assolutamente trasparenti e comunque con altri sbarramenti, ben più efficaci della certificazione antimafia e con controlli obbligatori ad appalto acquisito sui libri contabili e sulle fatturazioni delle imprese.

In questa fase storica, dopo l'esperienza dello scioglimento dei consigli comunali, la commissione è del parere che la strada da se-

guire per una più efficace azione di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli enti locali, sia proprio nella restituzione della piena responsabilità (penale, amministrativa e politica) agli amministratori ed ai funzionari comunali; in un rafforzamento della finanza locale ed in una rivitalizzazione dell'azione di controllo intesa, non come un notarile riscontro di una legittimità formale, ma come una verifica del risultato dell'azione gestoria e come una chiamata in causa per responsabilità in ipotesi di mancato conseguimento del risultato medesimo.

8. IL SISTEMA DEI CONTROLLI.

8.1 L'irrisolto problema delle incompatibilità tra organi di governo ed organi di controllo favorisce l'intreccio di interessi tra politica imprenditoriale. Alta burocrazia e criminalità organizzata.

La Commissione parlamentare antimafia aveva individuato, nella scorsa legislatura (18), nella tematica dei controlli una delle «questioni strategiche per la lotta contro la mafia nell'immediato futuro».

Pur se in questa prima fase della presente legislatura questa commissione non ha dedicato specifiche sessioni di lavoro allo studio delle tematiche dei controlli (giurisdizionali ed amministrativi), tuttavia, la registrazione del fitto intreccio mafia-politica-pubblica amministrazione-imprenditoriale, impone una riflessione sul funzionamento dei pubblici poteri e sull'efficacia e la adeguatezza degli strumenti di controllo operanti nei confronti dei soggetti che tali poteri detengono. Ciò, ovviamente, sulla base dei dati e degli elementi raccolti nel corso dell'osservazione della presenza del fenomeno di diffusione della criminalità organizzata nelle regioni visitate.

La pervasività del fenomeno, infatti, non dipende unicamente dal grado di penetrazione militare e di controllo del territorio da parte del potere mafioso. Se così fosse si potrebbe giungere alla conclusione che la lotta alla criminalità organizzata potrebbe essere vinta ed esaurirsi con operazioni di carattere militare e con azioni giudiziarie. In tale caso dovrebbe prevalere l'opinione di coloro che ritengono possibile la riconquista della legalità solamente attraverso l'adozione di strumenti straordinari di contrasto e mediante la sospensione di garanzie costituzionali e di rappresentanze elettive. È una strada che è stata già percorsa e che – per limitare il punto di osservazione ai soli enti locali – ha prodotto ulteriori mortificazioni alle popolazioni assoggettate al controllo mafioso senza produrre alcun benefico e duraturo effetto sul piano della gestione amministrativa e della moralizzazione della vita pubblica.

8.2 Il versante dei controlli ordinamentali costituisce, quindi, un punto di osservazione privilegiato per una accurata indagine sul funzionamento dei pubblici poteri; sui livelli di efficienza della loro azione, nonché sul grado di indipendenza e di autonomia dei soggetti investiti di pubbliche funzioni e sui livelli di collusione tra questi e l'organizzazione mafiosa.

(18) Vedasi la Relazione conclusiva approvata in data 18 febbraio 1994 (Doc. XXIII n. 14, capitolo III, paragrafi 56 e segg.).

Perciò indagare sul sistema dei controlli significa non soltanto verificare il complessivo stato di salute delle pubbliche amministrazioni, ma comprendere anche le vere ragioni che generano il progressivo sviamento dai fini istituzionali ed il mancato conseguimento degli obiettivi che si propone l'attività amministrativa.

Una prima considerazione appare preliminare ad ogni altra riflessione: certamente non tutto ciò che non funziona è addebitabile ai poteri mafiosi. Tuttavia è certo che là dove governa il disordine, la cattiva amministrazione e la disorganizzazione; là dove non esistono adeguati controlli ovvero vengono esercitati in forma troppo debole e con parametri eccessivamente discrezionali, il potere mafioso trova terreno favorevole per appropriarsi di settori di vita pubblica.

Pertanto, la prima vera battaglia da affrontare contro la criminalità organizzata sta nel funzionamento dei pubblici poteri e nella corrispondenza dell'attività amministrativa alle finalità istituzionali. Una efficace azione di contrasto non può, quindi, prescindere da una attività di controllo che riesca a comprendere e ad incidere sui risultati dell'azione dei pubblici poteri (indicando anche le eventuali responsabilità derivanti dal mancato conseguimento dei fini) nè può ignorare il problema della autonomia e dell'indipendenza dell'organo che esercita il controllo.

8.3 Per quanto concerne il profilo della qualità dell'attività di controllo, va, innanzitutto, osservato che deve definitivamente essere dichiarata chiusa la stagione dei controlli di mera legittimità consistenti in riscontri di tipo notarile dell'atto alle astratte previsioni legislative senza una vera indagine sulla corrispondenza dell'azione a pubbliche finalità.

È, questa una tematica sulla quale il legislatore (anche dietro le puntuali istanze provenienti dalle commissioni antimafia) è più volte intervenuto in questi ultimi anni (19).

L'analisi della specifica normativa sui controlli riportata in nota, porta a concludere che indiscutibilmente il sistema ordinamentale sembra essersi indirizzato verso controlli di tipo gestionale, non interdittivi dell'attività degli organi di amministrazione attiva e verso forme sempre più incisive di individuazione di responsabilità legate a fatti di cattiva gestione.

E', questo della responsabilità personale degli amministratori e funzionari pubblici, un profilo che attualmente è tornato all'atten-

(19) Non è questa la sede per indicare i numerosi provvedimenti che hanno riguardato, in questi anni, il mondo dei controlli, giurisdizionali ed amministrativi. Si ricordano soltanto, per quanto riguarda i controlli amministrativi, la legge n. 29/93 istitutiva dei servi di controllo interno e, per quanto concerne i controlli giurisdizionali, le leggi di modifica delle attribuzioni e della articolazione della Corte dei Conti ed' in particolare, le leggi nn. 19 e 20 del 1994 riguardanti, tra l'altro, l'istituzione dei controlli di gestione e la verifica dei risultati nonché la generalizzazione del decentramento giurisdizionale della magistratura contabile con istituzione, in ogni capoluogo regionale, di uffici del pubblico ministero contabile. Tale ultima previsione consente di perseguire, con maggiore tempestività ed efficacia, le ipotesi di responsabilità di amministratori e funzionari pubblici che causano danno al patrimonio pubblico (in ultima analisi consente di colpire, al di là dei fatti che hanno rilevanza penale, i casi di cattiva gestione e di mala amministrazione che spesso vedono coinvolti veri e propri comitati di affari composti di politici, amministratori pubblici, imprenditori e criminalità organizzata).

zione del legislatore che sta ricercando, con provvedimenti a volte contraddittori, un punto di incontro tra la necessità di salvaguardare il potere di scelta discrezionale propria dell'attività gestoria pubblica e la necessità di dotare il pubblico ministero contabile di poteri di impulso e di un processo idonei a colpire le attività gestorie che, dolosamente o colposamente, si risolvono in danni erariali.

Si tratta di un processo normativo in corso che, a fronte di un dato legislativo che indubbiamente dimostra un elevato livello di maturazione nel cammino di riforma dell'organizzazione statale, regionale e locale, deve tuttavia ancora registrare un non sufficiente livello di riflessione del legislatore sulla intera tematica dei controlli. Tematica che spesso appare carente di una strategia complessiva e, pertanto, incapace di incidere profondamente sulle delicate questioni di cui qui si occupa questa commissione e cioè sui complessi rapporti esistenti nel Paese e in particolare nelle regioni del meridione, tra potere statale e potere mafioso.

Ed infatti, nel tentativo di dare immediate risposte a complessi problemi di carattere organizzatorio e gestionale, il legislatore sta facendo fiorire, rompendo l'unitario disegno istituzionale (ed, a volte, costituzionale) una miriade di *authority* aventi il compito di controllare specifici settori della vita pubblica (20).

In disparte ogni altra considerazione sulla correttezza costituzionale di siffatto modo di procedere e sulla effettiva possibilità per tali organi di poter esercitare la funzione (valga per tutti la esperienza dell'AGECONTROL per quanto riguarda l'attività di contrasto per le frodi comunitarie) la Commissione non può che esprimere perplessità e preoccupazioni sulla istituzione di siffatti controlli straordinari in quanto si corre il rischio di creare, una ulteriore frammentazione del sistema; nuove occasioni di scontro politico e di lottizzazione; nuove occasioni di penetrazione mafiosa.

8.4 L'altro nodo politico da risolvere per il corretto funzionamento dell'attività di controllo è quello concernente l'autonomia e la indipendenza dei soggetti investiti della funzione, problema cui è strettamente collegato l'altra delicata e complessa questione della assoluta necessità di tenere per quanto possibile distinti i momenti di direzione politica dai fatti di gestione amministrativa.

(20) Si riportano, qui di seguito, le Autorità indipendenti che, per elementi costitutivi, strutturali e funzionali, sono particolarmente collegate al Parlamento ovvero operano in un quadro di esercizio in funzione di garanzia e di controllo di interessi di rilevanza costituzionale: «Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria» (legge n.223 del 1990 e legge n. 515/1993 per i controlli sulle campagne elettorali); «Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato» (legge n. 287/1990); «Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge n. 146 del 1990 sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali»; «Autorità per la vigilanza sui Lavori Pubblici» (legge n. 109/1994); «Commissione Nazionale per le Società e la Borsa» (CONSOB) (legge n. 216 del 1974 e legge n. 474 del 1994); «Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)» (legge n. 576/1984 e n. 20 /1991 nonché legge n. 474 del 1994); «Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione» D.Lgl. n. 39 /1993); «Autorità di bacino di rilievo nazionale» (legge n.183/1989); «Autorità Portuali» (legge n. 84/1994); «Agenzia per la rappresentanza sindacale delle pubbliche amministrazioni» D.Lgl. n. 29/1993); «Osservatorio delle politiche Regionali» D.Lgl. n.96/1993). L'attività di controllo su singoli settori pubblici è stata affidata, poi, ad altre Autorità collegate con varie branche dell'amministrazione.

Ed infatti, soltanto la netta separatezza tra organo di controllo ed attività controllata può garantire la neutralità e la trasparenza della funzione e la non confusione di interessi diversi curati dalle stesse persone.

Sta di fatto, però, che, all'attualità, nonostante la chiarezza e la distinzione di ruoli tra controllori e controllati sia stata da tempo invocata da molte forze politiche (da più legislature giacciono entrambe le Camere, proposte e disegni di legge riguardanti la disciplina degli incarichi extra-istituzionali e delle incompatibilità dei magistrati, dei pubblici funzionari e degli amministratori pubblici) e dagli stessi organi di autogoverno delle magistrature, tuttora non è stata varata una rigorosa disciplina che restituisca tutti i soggetti investiti di pubbliche funzioni a propri compiti istituzionali senza invasione o semplice investitura di altri ruoli confliggenti — in fatto ancor prima che in diritto — con la funzione primaria e con gli interessi generali. Appare, infatti, fuori luogo che soggetti preposti a svolgere controlli di tipo giurisdizionale vengano investiti (con incarichi comportanti compensi, a volte elevatissimi) di funzioni proprie di soggetti aventi compiti di amministrazione attiva. Così, non sembra rispondente ad interessi pubblici che organi (quali l'avvocatura dello Stato ed il consiglio di Stato) istituzionalmente preposti a rendere pareri su atti e scelte della P.A., vengano essi stessi investiti di attività che implicano, in veste diversa, giudizi sulle stesse scelte e sugli stessi atti che si è concorso a formare. Così, per rimanere all'interno della PA, confligge con i più elementari principi di buona amministrazione e di chiarezza in ordine alle responsabilità derivanti dall'azione dell'amministrare, che gli stessi soggetti preposti all'individuazione ed alla scelta degli strumenti da porre in essere per il conseguimento del fine istituzionale, vengano poi (con incarichi conferiti ad personam che il più delle volte costituiscono delle vere e proprie elargizioni) investiti anche dei giudizi di congruità sulle scelte effettuate.

La Commissione è del parere che la chiave di lettura di questa illogica, complicata e pericolosa commistione di funzioni, debba essere ricercata nei rilevanti interessi economici che governano la materia degli incarichi extra istituzionali (in particolare, incarichi di collaudazione di opere pubbliche e di arbitraggio) e nel particolare rapporto che si viene a creare tra autorità che conferisce l'incarico e soggetto beneficiario. Anche se non appare corretto parlare di rapporti collusivi tra i due soggetti, tuttavia, è di tutta evidenza che l'autorità conferente ha, quanto meno, una aspettativa, nei confronti del designato, ad un controllo che, se non compiacente, tenga tuttavia almeno conto di parametri non eccessivamente fiscali. L'attività del controllore, pertanto, pur se esplicita in perfetta buona fede appare viziata ab origine; può rimanere condizionata e su di essa permane (talvolta ingiustamente) il sospetto di carenza di neutralità.

Sotto altro profilo, la presenza di moltissimi magistrati (in particolare consiglieri di Stato e della Corte dei Conti) e di avvocati dello Stato in delicati uffici governativi quali i Gabinetti e gli Uffici legislativi, crea un rapporto di reciproca dipendenza tra questi ed i soggetti politici investiti delle responsabilità governative. Il politico assicura la continuità dell'incarico; il Capo gabinetto la continuità del sistema di governo e l'intangibilità delle posizioni di privilegio (gli interessi economici e la irresponsabilità) del politico.

A fronte di questa situazione, è facile comprendere come tutto il mondo dei controlli finisca con il risultare falsato o, quanto meno, indebolito. L'intreccio di interessi che lega controllori e controllati oltre a generare inefficienza e corruzione della Pubblica Amministrazione offre un'ulteriore.

9. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL CENTRO-NORD

9.1 Nel corso della XI Legislatura la Commissione ebbe ad occuparsi della presenza della criminalità organizzata nelle aree del Centro-Nord – in quelle Regioni, cioè, di insediamento non tradizionale del potere mafioso.

Sul problema approvò, dopo una serie di visite-sopralluogo che interessarono le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Sardegna, Toscana e Veneto un'apposita relazione (21) con la quale furono indicate le cause della diffusione del fenomeno; la tipologia delle organizzazioni criminali operanti nei singoli territori; i settori di presenza e le modalità di intervento delle varie associazioni; i riflessi sull'economia delle singole zone; i rapporti con le mafie tradizionali ed i nuovi modelli associativi; i rapporti con il sistema politico amministrativo e con gli altri organismi operanti in sede regionale.

All'inizio della attuale legislatura, la Commissione ha ripreso la tematica degli insediamenti mafiosi nelle aree del Centro-Nord ed ha deliberato di impegnare una sessione del suo lavoro per l'esame del rilevante fenomeno (22).

In effetti, la Commissione ha ritenuto che per un più corretto processo conoscitivo della realtà criminale di stampo mafioso nelle aree di insediamento non tradizionale occorre procedere per approssimazioni successive avendo cura: di seguire l'evoluzione del fenomeno mafioso nelle quattro Regioni di insediamento tradizionale (Sicilia, Calabria, Campania e Puglia); di comprendere i fenomeni finanziari connessi agli insediamenti di capitali prodotti a Sud (provenienti soprattutto dai mercati del traffico degli stupefacenti e delle armi) e trasferiti al Nord; di individuare i settori economici di interesse della ma-

(21) Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti ed infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali, approvata il 13 gennaio 1994 (Relatore Sen. Carlo Smuraglia - Doc. XXIII, n. 11 - XI Legislatura).

(22) Nella seduta del 18 ottobre 1994 la Commissione, in sede di approvazione del programma ha deliberato tra l'altro di inserire la seguente previsione: «Organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del Centro-Nord... Appare inoltre necessario formare un quarto gruppo di lavoro che incentri i suoi compiti di analisi e investigazione nelle aree del centro-nord, per la peculiarità con la quale ivi si attuano i collegamenti con le amministrazioni e l'economia locale e in particolare le modalità di organizzazione e ancor più di investimenti di capitali illeciti. Peraltro, proprio nelle regioni del centro-nord più che nelle aree tradizionali, forti sono gli stanziamenti di associazioni criminali non omogenee, originarie dell'Oriente, dell'Africa, dell'America Latina che hanno assunto via via un peso preponderante nel traffico degli stupefacenti e nel traffico di armi, dando quindi alla mafia tradizionale un più facile e sistematico accesso alla internazionalizzazione dei grandi traffici illeciti e al riciclaggio dei relativi profitti attraverso operazioni per lo più su diverse banche estere. E' evidente che questo quarto gruppo di lavoro articolerà i settori di indagine sulle tematiche degli altri gruppi così da far emergere, da un lato, le peculiarità del fenomeno mafioso e similari nelle aree tradizionali e, dall'altro, da permettere una visione integrata e d'insieme del fenomeno stesso».

fia e di comprendere le modalità di inserimento nelle attività produttive lecite; di esplorare le singole realtà mafiose insediate nel Centro-Nord cogliendone le peculiarità, le connessioni con la vita politica ed economica di quelle Regioni; le modalità di presenza e le connessioni con le organizzazioni tradizionali.

Ad un anno dalla sua costituzione la Commissione ha posto in essere varie attività per la programmata finalità:

- sono state approfondite le tematiche concernenti i trasferimenti dei capitali e gli insediamenti dell'impresa criminale nel Nord Italia con riferimento, in particolare, agli impieghi, in attività «lecite», dei capitali provenienti dagli affari mafiosi;

- l'apposito gruppo di lavoro ha dedicato sette sedute per le audizioni dei Prefetti e delle Forze dell'ordine delle province di Como, Varese, Bologna, Ravenna, Forlì, Venezia, Verona e Padova;

- la Commissione si è recata in missione in Liguria dove ha esaminato, tra l'altro, la complessa realtà dei Comuni di Genova e di San Remo (quest'ultimo in particolare per i problemi connessi a sospette attività di riciclaggio poste in opera a mezzo del locale Casinò);

- la delicata questione del Comune di Bardonecchia, primo dei Comuni del Centro-Nord disciolto per infiltrazioni mafiose;

- l'impegno finanziario della mafia nelle attività immobiliari di Cortina d'Ampezzo, in particolare sull'acquisizione di alberghi e multiproprietà da parte di personaggi sospettati di appartenere alla imprenditoria mafiosa.

Per gran parte delle elencate questioni le indagini sono tuttora in corso ed ancora la Commissione non dispone di notizie supportate da documenti giudiziari.

Tuttavia il quadro che emerge dalla analisi dei vari segmenti di attività è tale che induce la Commissione a ritenere preoccupante lo stato della presenza della criminalità organizzata nelle aree del Nord Italia, come anche concluse la Commissione Antimafia della XI Legislatura, e sottovalutato, soprattutto nel suo aspetto di cointeressenze economiche. Non si registrano infatti significative indagini in materia di riciclaggio e per contro le segnalazioni di operazioni sospette da parte delle Banche sono esigue e sporadiche.

Certo le modalità operative sono diverse: al Nord la mafia non può contare sulla rassegnata acquiescenza della popolazione residente; non può fare affidamento su un controllo del territorio che consente di intervenire su ogni aspetto della realtà locale; non può contare su alcune forme di «cultura mafiosa» che si riscontrano in alcune amministrazioni locali. Tuttavia, la criminalità organizzata può (al Nord forse più che la Sud) trovare facile terreno di coltura nella mentalità affaristica ed imprenditoriale di una laboriosa popolazione educata a cogliere le occasioni di affari ed investimenti e mimetizzarsi così più facilmente nel circuito di transazioni lecite.

La Commissione ritiene perciò di dovere rivolgere nel prosieguo dei propri lavori attenzione a tale situazione, che da analisi di organi investigativi, sembra essersi ulteriormente aggravata.

CAPITOLO III

MAFIA ED ECONOMIA

1. LA SITUAZIONE ECONOMICA GENERALE

Volendo mettere a fuoco i rapporti che intercorrono tra fenomeni mafiosi e fenomeni economici non si può prescindere, preliminarmente, da talune considerazioni di carattere più generale.

Il forte ridimensionamento dell'intervento pubblico straordinario a sostegno dell'economia, ha determinato nel Mezzogiorno, più che in altre aree territoriali del paese, una forte stagnazione dell'attività produttiva, specie nei settori delle opere pubbliche e dell'edilizia, dimostrando la debolezza di un tale tipo di politica economica, genesi peraltro del triste connubio tra malaffare politico e malavita organizzata, che ha impedito la nascita di un tessuto imprenditoriale sano e di uno sviluppo economico continuativo, capace di trasformare e far crescere il tessuto sociale.

La ripresa economica che sta interessando attualmente l'Italia, incentrata sulle esportazioni, ha accentuato il divario tra le aree tradizionalmente più sviluppate e il Centro-Sud: nel Centro-Nord il tasso di crescita del prodotto interno lordo è stato nel 1994 del 2,5 per cento, nel Mezzogiorno dell'1 per cento.

Sotto il profilo occupazionale, l'effetto di tale evoluzione è stato molto marcato: le regioni del Nord-Est sono prossime al pieno assorbimento della forza-lavoro; nel Mezzogiorno, ove vive oltre il 35 per cento della popolazione e già è molto bassa la quota di essa presente nel mercato del lavoro, nel corso del 1994 il numero di persone occupate è diminuito di 225.000 unità, pari al 3,9 per cento. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 21 per cento (l'8 per cento nel Centro-Nord), con punte più alte in talune aree (23), e il numero attuale degli occupati è largamente inferiore a quello dell'inizio degli anni '80. I posti perduti nel corso dell'ultimo anno appartenevano nella quasi totalità al settore privato. Moltissimi soggetti che hanno passato i trenta anni di età ancora non hanno mai avuto occasioni di lavoro.

La rapidità con cui tali fenomeni si sono aggravati nel corso degli ultimi due anni è un sintomo, oltre che degli sfavorevoli andamenti congiunturali, di una profonda disfunzione del sistema economico e istituzionale, che si ripercuote sul piano della vita e della convivenza civile.

La crisi occupazionale è inscindibilmente legata all'incapacità di esprimere un tessuto imprenditoriale efficiente e competitivo, tale da creare nuove opportunità di lavoro, in un contesto peraltro degradato

(23) Il presidente della Camera di commercio di Catanzaro ha indicato alla Commissione un tasso di disoccupazione, in quel territorio, del 30 per cento (audizione del 1° marzo 1995). Relativamente al territorio di Vibo Valentia, il presidente di quella Camera di commercio ha indicato una percentuale di disoccupazione superiore al 28 per cento, precisando però che quella giovanile supera forse il 50 per cento (audizione del 3 marzo 1995). Il presidente della Confcommercio di Crotone ha parlato di una disoccupazione giovanile che nella sua zona si avvicina al 40 per cento (audizione del 2 marzo 1995).

ove le attività economiche sommerse sono ancora ampiamente diffuse.

In questo contesto, le organizzazioni mafiose hanno accentuato la propria presenza, sul piano sociale e di controllo del territorio, e il peso economico-finanziario, allungando sempre più i propri tentacoli nell'economia legale attraverso il riciclaggio di ingenti risorse.

Tale diffusione della presenza criminale nelle relazioni economico-finanziarie riduce la stessa capacità di ripresa delle attività produttive, in quanto distorce le scelte degli operatori dagli obiettivi di economicità e profittabilità e mina altresì la fiducia e la credibilità dello Stato e delle istituzioni.

L'abbandono della precedente politica di agevolazioni creditizie ha fatto emergere la mancanza di una solida cultura imprenditoriale della struttura di base dell'economia meridionale. Paradossalmente proprio i contributi statali e regionali, erogati a sostegno di alcuni tipi di investimenti produttivi e i forti interessi sottostanti all'aggiudicazione degli appalti di grandi opere pubbliche, hanno ostacolato o ritardato la formazione di nuove soluzioni per un sano ed equilibrato sviluppo economico-imprenditoriale, capaci di innovare le vecchie logiche e gli indirizzi del passato.

A ciò si aggiungano le perduranti inefficienze nelle Amministrazioni pubbliche, la persistenza di carenze nelle infrastrutture di base (trasporti, nelle reti idriche e dell'energia elettrica, nelle comunicazioni, nelle dotazioni sociali) nonostante i generosi afflussi di denaro degli ultimi anni.

All'intervento straordinario non si è ancora sostituita una coordinata capacità amministrativa e progettuale, soprattutto in ambito regionale e locale; i fondi comunitari sono stati utilizzati con ritardo; crediti concessi da istituti internazionali stentano a trovare impiego per mancanza di progetti finanziabili.

La formazione di una cultura d'impresa orientata ad una sana competitività, rappresenterebbe il miglior presidio contro i pericoli di contagio derivanti dai circuiti illegali, terreni di coltura della finanza sommersa e dell'usura.

Il carattere strutturale dei fattori di debolezza dell'economia meridionale si riflette sulla situazione del credito locale che presenta numerosi aspetti di anomalia se posta a confronto con i risultati conseguiti dalle aziende bancarie nel resto del sistema. Alla stagnazione del credito fa riscontro la crescita delle sofferenze.

Se la via del riequilibrio della situazione meridionale passa attraverso la crescita delle iniziative produttive, si rendono necessari interventi sull'economia e sul flusso di finanziamento alle imprese: quest'ultima deve essere una funzione tipica del sistema bancario, improntata a criteri di efficienza allocativa, ma non irrigidita da pregiudiziali antistoriche o da cautele derivanti dalla mancanza di moderni e validi strumenti di analisi del merito creditizio. Un ruolo primario può essere svolto dalle banche che hanno tradizionale radicamento nell'area meridionale. Compito di tutto il sistema creditizio e finanziario è quello di contribuire alla crescita di una cultura d'impresa, attraverso la selezione di progetti industriali basata sulla valutazione delle reali prospettive reddituali e l'offerta di un servizio di assistenza

finanziaria globale alle medie e piccole imprese; queste ultime, infatti, possono rappresentare un fattore propulsivo per l'intera area.

Un miglioramento di efficienza generale e un approccio più moderno alle necessità della piccola clientela si rende necessario anche per contrastare i fenomeni di usura, che, oltre a costituire un canale di proficuo investimento di risorse, rappresenta anche uno strumento per le organizzazioni mafiose per appropriarsi di attività economiche legali.

In prospettiva, nuove opportunità per la ripresa economica nel Mezzogiorno potrebbero derivare dall'attuazione di provvedimenti legislativi che, delineando una nuova filosofia dell'intervento pubblico, assicurino il passaggio ad una gestione ordinaria delle politiche di sviluppo (così per il sostegno alle nuove iniziative industriali e della imprenditorialità giovanile).

Si è quindi in presenza di una fase cruciale per l'economia del Mezzogiorno, che necessita di pronti interventi di sostegno nel settore infrastrutturale e di nuovi stimoli imprenditoriali e concorrenziali per avviare il decollo delle attività produttive, dopo la preoccupante situazione di stasi del 1994.

2. LA PENETRAZIONE MAFIOSA NELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE. L'IMPRENDITORIA MAFIOSA.

Passando ad un'ottica maggiormente specifica, è facile osservare come la gestione mafiosa di attività imprenditoriali sconvolga le condizioni che assicurano la libertà di mercato e di iniziativa economica e la funzione sociale della proprietà privata, sì da violare gli artt. 41 e 42 della Costituzione. In verità, sono gli aspetti imprenditoriali che conferiscono al fenomeno mafioso quella dimensione nazionale e internazionale che gli viene ormai universalmente riconosciuta, dal momento che la mafia, nelle sue manifestazioni più attuali, si insinua insidiosamente e surrettiziamente nel tessuto economico dei Paesi in cui opera, ponendosi al confine con la criminalità economica e finanziaria e superando così ogni schema regionale e ogni delimitazione territoriale. Infatti, l'imprenditorialità mafiosa, nel momento in cui maneggia ed investe ricchezza, si avvicina alla criminalità economica e degli affari, sia perché entra in contatto con ambienti finanziari dediti a questo tipo di illegalità «rispettabile», sia perché ambisce a sua volta a trasformarsi in «criminalità dal colletto bianco», naturalmente senza cessare per questo di essere mafiosa e senza rinunciare ai metodi mafiosi di cui non sa fare a meno.

È in questo contesto che si spiega, ad esempio, l'accesso privilegiato al circuito bancario di cui spesso dispongono i gruppi imprenditoriali mafiosi, e che consente loro di disporre di denaro liquido con una facilità per lo più sconosciuta agli altri imprenditori: è stato osservato che tale accesso privilegiato non viene garantito solo da una rete di relazioni clientelari e di affari stabilite a livello di piccole banche locali, ma anche da complessi giri di amicizie e di rapporti poco chiari con funzionari direttivi di importanti banche nazionali.

Nel medesimo contesto si spiega quella sorta di alleanza tra mafia imprenditrice e grandi imprese non mafiose stabilitesi nel corso degli

anni Settanta (quando le grandi imprese, in particolare talune grandi imprese del Centro-Nord, trovano conveniente servirsi dell'opera delle imprese mafiose locali), che è venuta alla luce grazie a taluni processi penali degli ultimi lustri. E' emerso come una delle ragioni principali del consolidarsi di questa alleanza stia nel fatto che essa si traduce in un insidioso quanto sofisticato meccanismo di pressione nei confronti dello Stato, capace di far salire artificialmente il costo degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno: è ormai noto che nelle zone più tradizionalmente inquinate dal fenomeno mafioso i prezzi base delle aste per i lavori pubblici vengono lievitati del 15 per cento circa, con la motivazione che non bisogna scoraggiare i grandi imprenditori del Nord dall'operare in quelle zone, ove essi sanno di dover pagare la tangente. Ed è così che in quelle aree geografiche si registra spesso una peculiarissima collusione strumentale tra le grandi imprese non mafiose e i gruppi mafiosi che controllano il territorio.

Giova ricordare come la elaborazione giudiziaria e dottrinale si è cimentata nell'analisi di una probabile categorizzazione degli imprenditori che, nelle regioni meridionali, hanno stabilito rapporti più o meno costanti ed organici con le organizzazioni criminali.

Si è ritenuto così che si possano distinguere «imprenditori collusi» quelli, cioè disposti a trovare con i mafiosi un accordo attivo dal quale derivano obblighi reciproci di collaborazione e scambio; «imprenditori clienti» quelli cioè che stabiliscono interazioni reciprocamente vantaggiose per il perseguimento di interessi comuni nel quadro di una particolare relazione clientelare; «imprenditori strumentali» quelli che non avendo rapporti continuativi, negoziano caso per caso la eventuale reiterazione del patto secondo le esigenze contingenti. Infine «gli imprenditori subordinati» quelli cioè assoggettati alla mafia attraverso un rapporto non interattivo, fondato sulla intimidazione o sulla pura coercizione, finalizzata ad ottenere prestazioni, come ad esempio il pagamento della protezione.

Categoria, questa difficilmente ascrivibile al settore delle imprese aggiudicatesi o ruotanti intorno alle commesse pubbliche, né diversamente generalizzabile, quale pretesto per un giustificazionismo e, in ultima istanza, per la non punibilità perchè operanti in contesti malavitosi.

Se per la categoria degli «imprenditori subordinati» si sostiene la non punibilità, perchè assoggettati a costrizioni di natura estorsiva tale che non potrebbe esigersi un comportamento diverso da quello tenuto, casi tuttavia da esaminarsi singolarmente, per le restanti individuate categorie vale far riferimento alla motivazione di ordinanza di custodia cautelare del GIP Tribunale Napoli n. 1637/A/95 del 10/06/95. In tale provvedimento si evidenziano interessi economici autonomi perseguiti dagli imprenditori mediante il sistema, sopraillustrato, di false fatturazioni e sovrappatture, che permette loro di pagare la tangente a politici e alla camorra ottenendo in affidamento gli appalti con la garanzia dell'approvazione dei più alti costi.

Il «tipo di rapporto che si viene così a sviluppare tra imprenditore e camorra, sottolinea il GIP di Napoli, passa mano a mano dalla soggezione alla compartecipazione con la presa di possesso finale delle capacità imprenditoriali e delle relazioni pubbliche dell'imprenditore da parte dell'organizzazione criminale».

E' evidente quindi che, al di là delle categorizzazioni, simili diffuse condotte costituiscono, a tutti gli effetti, partecipazione al reato associativo di tipo mafioso.

Infatti, la valenza di cooperazione e di rilevante vantaggio reciproco, l'esplicarsi in «prestazioni diffuse» a favore del sodalizio mafioso, il carattere altamente personalizzato del rapporto clientelare di scambio, stabile e continuativo, nonché l'esistenza di un movente autonomo dell'imprenditore che però inevitabilmente si sovrappone, si intreccia e si confonde con le finalità associative, sono tutti elementi atti ad integrare un vero e proprio contributo alla vita dell'ente associativo, apportato in guisa tale da assumere significatività e conclusione in termini di *affectio societatis*.

Questo principio è stato recentemente recepito dal g.i.p. di Bari relativamente all'inchiesta giudiziaria riguardante la cosiddetta «malasanità» del capoluogo pugliese (27 marzo 1995, Biallo + 17), mentre esso era stato platealmente negato alcuni anni fa da una discussa sentenza del giudice istruttore di Catania relativa alla «contiguità mafiosa» dei cavalieri del lavoro del capoluogo etneo (28 marzo 1991, Amato + 64). Quest'ultima sentenza aveva ritenuto che tale «contiguità» non fosse penalmente perseguibile in quanto «imposta dall'esigenza di trovare soluzioni di 'non conflittualità' con la mafia», sul presupposto che «nello scontro frontale risulterebbe perdente sia il più modesto degli esercenti sia il più ricco titolare di grandi complessi aziendali». Ma unanimi erano state le critiche della dottrina, posto che le condotte degli imprenditori catanesi erano costellate da rilevanti azioni di sostegno al clan malavitoso (per esempio, assunzioni di favore di operai affiliati, anche con funzione di copertura delle illecite attività associative), da essi realizzate per una precisa contropartita, e cioè per favorire la loro espansione imprenditoriale, come ad esempio in occasione dell'apertura di un cantiere nell'area palermitana.

Se è assolutamente ineludibile l'esigenza di non lasciare esenti da sanzione gli imprenditori *collusi*, altrettanto ineludibile è il dovere dello Stato di intervenire con appropriate iniziative antiracket e antiusura, volte a sostenere gli imprenditori *subordinati* e ad aiutarli a uscire dalla situazione di *subordinazione*.

Prima di affrontare questo secondo aspetto, occorre trarre, dalle analisi effettuate, possibili rimedi da adottare rispetto al sistema di collusioni sopra prospettate.

Da alcune parti si avanza l'ipotesi di incentivare alla defezione, con l'impunità dai reati associativi e dai reati fiscali, chi «confessa», sul presupposto che il sistema si regge sul fatto che i diversi soggetti del rapporto non hanno interesse alla dissociazione.

Non si può escludere a priori che tale ipotesi potrebbe dare positivi risultati, e tuttavia non può sottovalutarsi che l'estensione fino a questo punto della rinuncia dello Stato alla applicazione delle sue leggi sanzionatorie aprirebbe inevitabilmente alla facoltatività dell'azione penale, con tutte le problematiche di ordine costituzionale e non, che ne deriverebbero.

Ma soprattutto preme rilevare la necessità di non far dipendere la rottura del sistema esclusivamente dal singolo imprenditore, peraltro soggetto ad elevato rischio soprattutto ove ormai la sua partecipazione alle strutture criminali sia divenuta organica.

Occorre invece che lo Stato, *in primis*, provveda a cambiare le regole con un'articolata strategia, che riguardi sia il sistema economico che quello politico e pubblico così da ridurre al minimo le occasioni di intrecci collusivi e corruttivi.

La Commissione pertanto, nella convinzione che questo sia il nodo centrale del risanamento della vita pubblica e il terreno fondamentale su cui sconfiggere le potenzialità economiche, enormemente accresciute con questo sistema, della criminalità organizzata, si impegnerà nel prossimo sviluppo del programma, a verificarne lo stato attuale e quindi a offrire indicazioni e soluzioni che contribuiscono ad accelerare un processo rigenerativo dello Stato.

3. IL FENOMENO DELL'USURA: OCCASIONE DI PRODUZIONE E DI REINVESTIMENTO DI CAPITALI MAFIOSI.

Il fenomeno dell'usura costituisce una delle forme di reinvestimento più proficue per i proventi criminali e consente alle organizzazioni mafiose di pervenire al progressivo controllo di attività imprenditoriali «pulite», esautorando con forme coercitive gli originari proprietari. Interi comparti di attività produttive, che hanno subito più di altri la situazione economica recessiva, corrono il rischio di essere assunti sotto il loro controllo, attraverso meccanismi idonei a produrre il graduale esautoramento di quelli che abbiamo definito imprenditori subordinati, sino alla loro definitiva estromissione dal mercato.

L'usura è quindi, sotto il profilo sociale, una delle modalità più diffuse, devastanti e pericolose di manifestazione della criminalità organizzata.

Le finalità perseguite nell'attività di usura sono molteplici ed essenzialmente collegate alla «dimensione finanziaria» del soggetto che la pone in essere: si va dai prestiti relativamente piccoli effettuati da soggetti che operano con modalità più o meno «artigianali», alla grande attività di riciclaggio del denaro sporco, posta in essere dalle organizzazioni mafiose. Gli elementi tipici in comune alle varie connotazioni assunte dal fenomeno è rappresentato dall'approfittamento di uno stato di bisogno; dall'applicazione di tassi di interesse senza alcuna correlazione con l'andamento del mercato e che generano abnormi profitti; dall'esercizio di minacce e costrizioni per il recupero dei crediti maturati.

L'usura, nelle sue diverse manifestazioni, realizza sempre una forma di violenza attraverso un'operazione finanziaria.

Può, in alcuni casi, anche essere riduttivo e fuorviante considerare l'usura solo una questione di misura del tasso di interesse; altre clausole vessatorie possono anche andare al di là dell'ambito meramente finanziario o contrattuale.

I settori più esposti a tale tipo di minaccia sono quelli del commercio e dell'artigianato, vale a dire l'amplissima fascia di attività economiche di piccola e media dimensione che caratterizza la struttura economica privata italiana e che rappresenta uno dei più importanti pilastri, se non il più importante, nell'organizzazione socio-economica della nazione.

Il fenomeno, pur con incidenza e pericolosità differenziate nelle diverse aree del paese, ha raggiunto oggi diffusione pressochè generalizzata sul piano nazionale. Tale circostanza può essere riconducibile, oltre che alla situazione di generale difficoltà economica, ad una scarsa cognizione finanziaria da parte dei piccoli operatori e ad una loro incompleta conoscenza delle possibilità di accesso al credito bancario e delle forme tecniche più adeguate al proprio fabbisogno. Il tessuto economico produttivo sviluppatosi negli anni '80 a margine della crescita dell'industria di medie dimensioni, caratterizzato da iniziative polverizzate e diffuse, molte volte non era connotato da una base di conoscenze aziendalistiche adeguate al nuovo contesto. La sopravvenuta situazione di crisi ha reso evidente le situazioni di contraddizione.

Anche il sistema bancario non sembra che abbia posto in essere finora azioni efficaci per facilitare l'accesso a fonti legali di provvista da parte di quei soggetti che, seppur dotati di un progetto imprenditoriale interessante, non sono in possesso di affidabile consistenza patrimoniale.

A ciò aggiungasi l'affermazione di un modello comportamentale basato sul consumo, come forma di affermazione sociale ed alla conseguente fittizia affermazione, sulla base di suggestioni di massa, di bisogni voluttuari intesi come primari; per il soddisfacimento di questi, molti non tengono conto dei rischi connessi all'acquisizione di risorse a titolo di debito in dimensione non coerente alla propria capacità reddituale.

A tali elementi, che hanno influenzato la «domanda» potenziale, ha fatto riscontro una disponibilità sempre crescente di mezzi finanziari di origine illecita da parte delle organizzazioni criminali, da reinvestire o da riciclare in ambiti più o meno legali.

3.1 Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione nell'ultimo anno la gravità del fenomeno dell'usura ha trovato importanti conferme.

La Procura della Repubblica di Napoli ha riferito che in quell'area la principale forma di reimpiego dei capitali illeciti è costituita appunto dall'usura, nel senso che i principali esponenti delle organizzazioni camorristiche hanno costantemente impiegato il loro denaro nel prestito ad alto interesse ad imprenditori, con tassi che vanno da un minimo del 10 per cento mensile a un massimo del 40-50 per cento per i finanziamenti a breve, riuscendo spesso a sostituirsi agli imprenditori nelle attività commerciali (24). Informazioni del tutto analoghe hanno fornito le Procure della Repubblica di Salerno (25), di Catanzaro e di Lametia Terme (26). La Procura della Repubblica di Crotone ha inoltre sottolineato come le vittime dell'usura, pesantemente intimidite, siano per lo più assolutamente non collaborative (27).

(24) Audizioni 6 febbraio 1995 del procuratore Dott. A. Cordova e del sostituto procuratore Dott. P. Mancuso.

(25) Audizione 8 febbraio 1995 del procuratore Dott. E. Adesso.

(26) Audizioni 1° marzo 1995, rispettivamente del procuratore Dott. M. Lombardi e del procuratore Dott. G. Pileggi.

(27) Audizione 2 marzo 1995 del procuratore Dott. G. Staglianò.

Il presidente della Confcommercio di Napoli ha riferito di commercianti che ricorrono a usurai – non riuscendo ad avere finanziamenti dalle banche per mancanza di garanzie reali – i quali finiscono poi con l'impadronirsi delle aziende (28).

Il sindaco di Salerno considera quello dell'usura un fenomeno in crescita, aggravato dalle posizioni paradossali assunte a volte dagli stessi usurati, che finiscono con il considerare il sistema bancario come nemico e l'usuraio come un amico (29). Accenti analoghi ha usato il sindaco di Pagani, il quale ha lamentato che il comportamento eccessivamente rigido degli istituti di credito faciliterebbe di fatto il ricorso agli usurai (30).

Da più parti, del resto, vengono sollevati rilievi critici circa l'atteggiamento degli istituti di credito. Così, il vicepresidente della Confesercenti di Salerno (31) rileva che i tassi praticati dal sistema bancario, nella sua zona, arrivano al 20 per cento, così producendo una disparità rispetto ai tassi pagati, per esempio, dagli imprenditori di Milano. Il rappresentante della Confartigianato di Catanzaro (32) lamenta pure questo tipo di disparità ed afferma che, di fatto, le stesse banche spingono l'imprenditore calabrese nelle braccia dell'usuraio. Accenti analoghi usa il presidente della Confcommercio di Crotone (33). Il prefetto di Reggio Calabria non esclude che nel fenomeno dell'usura vi sia «la connivenza delle banche» (34). Il Procuratore della Repubblica di Locri sottolinea che «magari le banche non erogano i prestiti o i mutui agli onesti, ma li danno ai disonesti che poi utilizzano i capitali avuti dalle banche per fare lo strozzinaggio» (35), e gli fa eco, con accenti analoghi, il presidente della Confcommercio di Vibo Valentia (36). Ancora più inquietante è l'affermazione del comandante della Guardia di Finanza di Locri, che parla di esponenti di istituti di credito che segnalano soggetti usurabili alle cosche o li indirizzano direttamente verso esponenti della criminalità organizzata (37).

Il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antirackett (38) ha espresso il parere che il sistema bancario «dovrebbe dare aiuti più consistenti rispetto a quanto fa al momento», sottolineando che nelle zone a rischio l'usura ha prodotto «un vero e proprio spossessamento di beni immobili dell'imprenditoria da parte dell'economia illegale» e produrrà inevitabilmente «altri danni che deriveranno dai prestiti usurai già assunti, che le persone non bancabili non saranno in grado di fronteggiare».

3.2 Per avviare un efficace processo di lotta all'usura, nel contesto più ampio della lotta alla criminalità, occorre agire, sul piano legislativo, sia nella direzione della repressione del fenomeno, sia in quella

(28) Audizione di Cosimo Capasso, 7 febbraio 1995.

(29) Audizione di Vincenzo De Luca, 8 febbraio 1995.

(30) Audizione di Antonio Donato, 8 febbraio 1995.

(31) Audizione di Eugenio Arcuto, 8 febbraio 1995.

(32) Audizione di Salvatore Paone, 1° marzo 1995.

(33) Audizione di Pasquale Lumare, 2 marzo 1995.

(34) Audizione 11 gennaio 1995 del prefetto Dott. N. Rapisarda.

(35) Audizione 13 gennaio 1995 del procuratore Dott. R. Lombardo.

(36) Audizione 3 marzo 1995 di Giuseppe Rito.

(37) Audizione di Gianfranco Zarro, 13 gennaio 1995.

(38) Audizione 15 dicembre 1994 del prefetto Giorgio Musio.

del sostegno agli operatori economici minacciati o colpiti: in primo luogo, anche se sul punto non vi è consenso unanime, fissando un tasso di interesse alla richiesta del quale si configuri il reato di usura e definendo una soglia certa ed oggettiva per l'applicazione della relativa aggravante.

Per la determinazione di tale tasso, si potrebbe prevedere, in luogo di una formulazione basata su un multiplo del tasso ufficiale di sconto (TUS), dato il carattere di strumento di politica monetaria, che lo stesso sia stabilito con un decreto del Ministro del Tesoro su parere del Governatore della Banca d'Italia. In alternativa, potrebbe essere fissato un differenziale rispetto ad un «tasso di mercato», quale il tasso nominale medio dei BOT annuali, parametro già adottato dalle norme sulla trasparenza bancaria.

In secondo luogo, appare fondamentale l'istituzione di uno strumento finanziario di sostegno alle vittime dell'usura. Potrebbe essere previsto e legislativamente disciplinato un «Fondo di solidarietà»; il criterio cui ispirarsi per consentire l'accesso a tale fondo, in situazioni di reale ed oggettiva difficoltà da parte del richiedente, deve essere quello di incoraggiare le vittime a collaborare con l'autorità giudiziaria ai fini di una più efficace azione di contrasto.

Il sostegno potrebbe concretizzarsi nella concessione di un prestito ai soggetti che esercitano attività imprenditoriale, da commisurarsi al danno subito per effetto degli interessi usurari pagati, con la finalità di favorire il recupero economico dell'attività e il reinserimento nella sfera dell'economia legale. L'erogazione del prestito è opportuno che sia «agganciata» ad una fase dell'attività giudiziaria, ad esempio l'ordinanza di rinvio a giudizio nei confronti degli usurai; nelle more, in situazioni di particolare emergenza, si potrebbe prevedere una provvisoria.

Un ulteriore terreno di intervento è quello di promuovere un sostegno finanziario alla nascita e allo sviluppo dei fondi di garanzia gestiti da fondazioni e associazioni «non-profit», per incoraggiare l'azione di quelle strutture della società civile già profondamente impegnate e di cui si auspica la moltiplicazione.

Lo strumento anche in questo caso potrebbe essere quello di un fondo appositamente istituito, la cui entità complessiva può considerarsi adeguata, coerentemente alle analisi del fenomeno sin qui condotte, nella misura di cento miliardi all'anno per tre anni, sino al raggiungimento di una consistenza di circa 300 miliardi da utilizzare «a rotazione». Tale fondo potrà essere utile nello sviluppo di convenzioni di garanzia con gli istituti di credito, oltre a svolgere una efficace azione di prevenzione, creando le premesse per una congrua disponibilità di credito per la piccola e media attività commerciale artigianale e imprenditoriale, sottraendo molti soggetti alla attività usuraia della criminalità organizzata.

Di fondamentale importanza è la definizione per legge dei punti sopraelencati, auspicando che essi possano trovare un adeguato e completo sviluppo nel testo attualmente in discussione al Senato. È infatti essenziale una efficace azione di contrasto all'usura per la difesa di una larga fascia delle categorie produttive della società italiana.

Nel documento approvato dalla Commissione nella seduta del 9 marzo 1995, che già delineava alcuni degli elementi sinora indicati, si

è sottolineata altresì la necessità di un maggior vigore nel perseguimento del reato di esercizio abusivo dell'attività creditizia, oltre all'opportunità di varare idonei provvedimenti sospensivi per i procedimenti civili connessi con i reati di usura.

4. *La diffusione del reato di estorsione*

Particolarmente connessa con la questione dell'usura è la diffusione del reato di estorsione. Sussiste una stretta correlazione tra l'usura e l'estorsione, sia in termini di soggetti attivi del reato, sia in termini di rapporti di interdipendenza. L'usura e l'estorsione hanno in comune lo stato di soggezione psicologica, nel primo caso dovuto alla situazione economica della vittima, nel secondo prodotto da violenza fisica o minaccia; tale stato è tipicamente contrapposto per entrambe le fattispecie alla posizione di dominio del soggetto che effettua il reato, che è consapevole di poter sfruttare la situazione di sudditanza psicologica a suo vantaggio, per poterne conseguire profitti indebiti.

Oltre alla contiguità delle fattispecie, molto spesso i due fenomeni presentano anche interconnessioni di relazione causa-effetto: può verificarsi, ad esempio, che il soggetto usurato subisca atti intimidatori per vedersi costringere alla restituzione delle somme dovute anche in misura maggiore di quelle pattuite, in relazione all'aggravarsi, noto alla controparte, della sua situazione; ovvero che l'attività estorsiva costituisca il presupposto per il ricorso a pratiche di usura, sia per il reperimento «esterno» dei fondi per il pagamento del «pizzo», sia con intervento diretto dell'organizzazione estorsiva, che consente in tali circostanze «dilazioni» a condizioni di usura.

Inoltre, frequentemente, i proventi del racket alimentano il flusso di denaro «sporco» che ha necessità di essere riciclato in attività legali o messo «a frutto» attraverso pratiche di usura.

Per entrambe le situazioni la componente fondamentale per l'efficacia dell'azione di contrasto è la collaborazione del soggetto che ha subito il reato. Bisogna tenere conto tuttavia di due aspetti che possono ostacolare l'instaurazione di tale rapporto con le vittime dei reati: nel caso dell'usura, trattandosi di una situazione avviata su «base volontaria», con una decisione della vittima di ricorrere al finanziamento di soggetti estranei ai circuiti legali, può instaurarsi un meccanismo psicologico relazionale di riconoscenza tra usurato e usuraio, per cui quest'ultimo è visto prima come un benefattore e, soltanto dopo le richieste di prestazioni vessatorie, come un persecutore, da temere per le conseguenze di azioni violente per il recupero dei crediti indebitamente acquisiti. Nel caso delle estorsioni la collaborazione di coloro che la subiscono è più difficile per il permanere delle condizioni ambientali di presenza oppressiva della delinquenza locale, dalla quale si temono le possibili ritorsioni su persone e cose.

Di tali elementi occorre tenere conto nella definizione di strumenti normativi adeguati ad un'efficace azione di contrasto.

Per il reato di estorsione, in particolare, la legge n. 172 del 1992, ha istituito un fondo a cui possono accedere le vittime del racket. La sua applicazione, peraltro, fondamentale per la lotta contro le estorsioni ed essenziale per la creazione di un diffuso spirito di reazione e

di lotta alle iniziative minatorie della malavita da parte dei singoli operatori minacciati, ha dato luogo ad obiettive difficoltà di gestione da parte degli organi preposti, soprattutto per incertezze di carattere interpretativo, non superate definitivamente dal decreto-legge n. 382 del 1993 e dal decreto interministeriale n. 431 del 1994 di modifica al regolamento del fondo.

Una certa farraginosità della procedura, con il passaggio delle domande di ammissione ai benefici del fondo attraverso molteplici fasi e differenti organi ha determinato, in assenza di criteri di standardizzazione istruttoria, in generale un calo delle domande nel 1994, con elevato numero delle istanze non accolte (39). A ciò si accompagna un generale «riflusso» in relazione al fenomeno, con la rilevante contrazione nella nascita di associazioni.

Sono state messe a punto alcune proposte di modifica legislativa che si ripromettono di rendere più snelli i meccanismi di elargizione del ristoro a favore delle vittime dell'estorsione e di rendere il risarcimento più aderente alle reali possibilità e tipologie del danno subito, salvaguardando dall'innesco di meccanismi di moral-hazard che favoriscano l'uso di pratiche fraudolente.

Il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiracket (40) ha sottolineato l'opportunità che tutte le domande debbano essere presentate esclusivamente alle prefetture territorialmente competenti (e non anche direttamente al Comitato), presso le quali sarebbe opportuno che si creassero appositi uffici di assistenza nei confronti delle vittime. Il commissario straordinario ha altresì riconosciuto che molto spesso le pratiche non sono andate avanti, a causa delle incertezze insorte sul nesso di causalità tra l'attentato subito dalla persona che presenta la domanda e gli atteggiamenti di contrasto al racket tenuti dalla medesima persona, ragion per cui egli ha provveduto a chiarire, con una direttiva, che la procedura va assolutamente sganciata dal momento dell'accertamento giudiziario e va ancorata esclusivamente alla condizione che «non risulti infondata la prospettazione del fatto estorsivo» e che «non si ravvisino elementi che inducano a considerare fraudolenta la condotta di chi presenta la domanda». Il che corrisponde ad una sorta di parziale inversione dell'onere della prova e dovrebbe, auspicabilmente, incoraggiare i prefetti ad assumersi più decisamente la responsabilità di considerare accertata positivamente la sussistenza del nesso di causalità, tutte le volte in cui non sussistano elementi *specifici* in contrario.

Resta da definire il ruolo delle associazioni anti-racket, in considerazione della tutela che la forma associativa può rappresentare per le vittime che collaborano con l'Autorità giudiziaria. Si pone anche un problema di selezione di quelle che effettivamente presentano requisiti di serietà e affidabilità anche in relazione all'eventuale funzione di sostegno, in termini di convalida della veridicità delle motivazioni a corredo di istanze individuali. Andrebbe valutato, sotto tale profilo,

(39) Al dicembre 1994, su 218 domande presentate, i provvedimenti di accoglimento - vuoi di elargizione definitiva, vuoi di provvisoria - assommavano a 25 (Audizione 15 dicembre 1994 del prefetto Giorgio Musio).

(40) Audizione 15 dicembre 1994 del prefetto Giorgio Musio.

anche l'eventuale apporto delle associazioni di categoria, che possono fornire referenze più approfondite su eventuali associati che dovessero inoltrare richieste di ammissione ai benefici di legge.

5. *L'attività di contrasto alla penetrazione degli interessi criminali nell'economia «legale». Il sistema bancario e l'attività di riciclaggio.*

Lo sviluppo, la diffusione e la pervasività della criminalità organizzata hanno indotto negli ultimi anni i paesi industrializzati a individuare forme di contrasto adeguate alla progressiva penetrazione degli interessi criminali nell'economia «legale».

Gli obiettivi di diversificazione economica e finanziaria ora perseguiti dalle maggiori organizzazioni delinquenziali vanno ad inserirsi in un contesto di integrazione e di globalizzazione dei mercati; una valida strategia di interdizione deve quindi assumere connotati di interdisciplinarietà, essere dimensionata su scala sovranazionale e basarsi su un'azione fortemente coordinata. In tale ottica, ogni stato della Comunità internazionale è chiamato a approfondire il proprio impegno in modo coerente all'operato degli altri.

Questi aspetti sono stati costante oggetto di analisi e valutazione da parte della Commissione, che si è altresì impegnata a favorire l'acquisizione di una più completa informativa sul piano tecnico-legislativo con l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, dott. Antonio Fazio, del 7 ottobre 1994.

L'impegno scaturito nella promozione di valide soluzioni normative è caratterizzato da una duplice consapevolezza: dell'efficacia, sul piano investigativo e repressivo, di una sistematica azione di attacco ai patrimoni di formazione illecita nel momento della loro «trasformazione» in attività economiche o finanziarie «pulite»; della necessità di prevenire elementi di instabilità nei mercati finanziari e nel sistema dei pagamenti, generati dall'afflusso di ingenti risorse.

Infatti, per il primo aspetto, la fase di riciclaggio costituisce un momento di strutturale «debolezza» nel circuito di produzione ed impiego dei proventi di origine criminosa, in quanto si rende necessario l'intervento di operatori che, seppur contigui all'organizzazione delinquenziale, ne risultano fondamentalmente estranei per logiche ed estrazione comportamentale.

Per il secondo aspetto, la ricollocazione dei capitali di provenienza criminosa, avendo finalità non propriamente economiche, può alterare l'affermazione di corretti criteri allocativi, minacciando l'integrità dei singoli operatori e minando la stessa affermazione della libera iniziativa, con un danno all'efficienza e alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

5.1 Tali esigenze hanno costituito dei punti di riferimento alla recente evoluzione dell'ordinamento bancario e finanziario italiano. Infatti, sono state introdotte numerose previsioni normative specificamente finalizzate a contrastare l'attività di riciclaggio, in linea con gli obiettivi di coordinamento su scala internazionale che il carattere di «globalità» assunto dal fenomeno ha imposto.

In particolare, la legge del 5 luglio 1991, n. 197, rappresentando il primo intervento legislativo con carattere di organicità per la preven-

zione e il contrasto del fenomeno, ha avuto un impatto sulla comunità finanziaria fortemente innovativo, avendo tra i suoi obiettivi lo sviluppo di un'etica professionale e di una cultura che coniughi i doveri giuridici a valori deontologici.

Il mutamento disciplinare ha assunto sia una portata «strutturale», con l'introduzione di controlli su tutti i soggetti creditizi e finanziari anche nella fase di costituzione, sia una portata «operativa», con l'emanazione di disposizioni sulle modalità di rilevazione delle singole operazioni «a rischio».

Sul piano strutturale, è stato realizzato un significativo ampliamento del novero dei soggetti sottoposti a controlli, qualificando giuridicamente attività di carattere finanziario in precedenza svolte senza alcuna forma di supervisione. Tutti i soggetti che esercitano attività finanziaria sono stati equiparati, ai fini dell'assoggettamento, ai tre fondamentali obblighi antiriciclaggio (identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette).

Sul piano operativo, i punti qualificanti di tale disciplina sono rappresentati dal divieto di trasferimenti significativi di contante, se non a mezzo di intermediari abilitati e sottoposti a vigilanza; dall'obbligo per tali intermediari di registrare le transazioni della specie e identificare la clientela richiedente, facendo affluire le informazioni in un archivio informatico aziendale di agevole accesso alle autorità di controllo; all'obbligo di segnalazione da parte degli enti creditizi e finanziari delle operazioni sospette, che ha introdotto il principio della collaborazione «attiva».

I rilevanti cambiamenti introdotti dalla nuova legge, in parallelo all'evoluzione complessiva che assumeva l'intero quadro normativo del sistema finanziario, hanno comportato non pochi problemi nella fase di attuazione; ciò in particolare, per la complessità delle fattispecie da disciplinare nella fase di normazione secondaria e la difficoltà di avvio organizzativo e procedurale dell'attività di vigilanza sui nuovi soggetti da parte degli enti istituzionalmente preposti (Ministero del Tesoro, UIC, Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP, Guardia di Finanza, ecc.).

Tra i provvedimenti attuativi, si rammentano i decreti del Ministero del Tesoro: del 19.12.1991, sulle disposizioni in tema di identificazione dei soggetti e registrazione dei dati; del 7.7.1992, sulla standardizzazione per la costruzione dell'archivio unico informatico; del 7.8.1992 sulle modalità con le quali l'UIC effettua analisi statistiche dei dati aggregati per far emergere fenomeni di riciclaggio in determinate zone territoriali; del 30.12.1992 di modifica dei precedenti; del 29.10.1993 sulle modalità di identificazione dei soggetti e registrazione dei dati nell'ambito dei rapporti intercreditizi internazionali.

Alcune previsioni originarie della «197» sono state altresì modificate dall'entrata in vigore del Testo Unico (D. Lgs. n. 385 del 1° settembre 1993), che ha ridisegnato le caratteristiche degli enti da assoggettare a controllo. Le innovazioni hanno riguardato la distinzione tra gli intermediari che svolgono professionalmente attività di carattere finanziario e i soggetti che, pur svolgendo attività della specie, non operano nei confronti «del pubblico».

I soggetti finanziari non bancari si articolano ora in quattro categorie: intermediari che svolgono attività nei confronti del pubblico,

iscritti nell'elenco «generale» gestito dall'UIC (art. 106 T.U.); intermediari che, in riferimento all'attività svolta, alla dimensione ed al rapporto tra indebitamento e patrimonio, sono iscritti in un elenco «speciale» tenuto dalla Banca d'Italia (art.107); soggetti che svolgono attività finanziaria in via esclusiva e prevalente, ma non nei confronti del pubblico, iscritti in apposita sezione dell'elenco generale (art.113); consorzi di garanzia collettiva fidi, di cui alla legge n. 315/91, iscritti in apposita sezione dell'elenco generale. La mancata iscrizione ad uno degli elenchi integra la fattispecie di esercizio abusivo di attività finanziarie, ora prevista e sanzionata quale illecito penale dall'art. 132 T.U.

Per rendere operanti tali previsioni, è stata realizzata un'ulteriore fase di normazione amministrativa: si ricordano i tre D.M. del 6 luglio 1994, aventi rispettivamente ad oggetto i criteri in base ai quali sussiste l'esercizio in via prevalente, non nei confronti del pubblico, delle attività finanziarie di cui all'art. 106; le modalità di iscrizione dei soggetti operanti nel settore finanziario di cui agli artt. 106, 113 e 155 del D. lgs. n. 385/93; la determinazione del contenuto delle attività indicate nell'art. 106, comma 1, nonché in quali circostanze ricorre l'esercizio nei confronti del pubblico. Con il D.M. del 28/7/1994 è stato disciplinato l'esercizio in Italia delle attività finanziarie elencate nell'art. 106, comma 1, da parte di soggetti aventi sede legale all'estero.

In sostanza, tali disposizioni hanno previsto una forma di controllo di «stabilità», peraltro attenuata rispetto ad altri intermediari creditizi e finanziari, solo sui soggetti di cui all'art. 107, mentre per gli altri sono richiesti essenzialmente requisiti preventivi ed obbligo di iscrizione negli elenchi.

Gli operatori finanziari censiti sono attualmente 20.184, di cui: 1.758 nell'elenco generale ex art.106 (di questi ultimi, 266 nell'elenco speciale ex art. 107); 19.275 non esercenti presso il pubblico, inclusi nella sezione dell'elenco generale ex art.113; 751 nella sezione dei consorzi di garanzia collettiva fidi.

Razionalizzati i criteri di accesso all'attività finanziaria e inquadrati i soggetti «abilitati» in un sistema di controlli, permanevano difficoltà di ordine operativo per l'effettiva andata «a regime» delle specifiche disposizioni relative al monitoraggio e alla segnalazione delle operazioni «sospette».

Due interventi normativi hanno contribuito a «sbloccare» l'efficacia delle procedure e dei controlli previsti dalla «197»: la modifica degli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale e la pubblicazione da parte della Banca d'Italia delle «Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette» (cd. «decalogo»).

La legge n. 328 del 9 agosto 1993, che ha innovato secondo le indicazioni della Convenzione di Strasburgo i cennati articoli del codice penale, ha esteso la nozione del reato di «riciclaggio», ricomprendendo in essa il reimpiego in attività legali dei proventi derivanti da qualsiasi delitto non colposo. In precedenza, infatti, la fattispecie era collegata a ipotesi definite di reato (traffico di droga, estorsione aggravata, sequestro di persona o rapina aggravata) e le banche erano chiamate, per decidere se effettuare o meno la segnalazione, a individuare la tipologia di illecito, oltre l'origine «sospetta» del denaro. L'estrema cautela

degli enti creditizi, in assenza di adeguati strumenti d'indagine, e la conseguente esiguità del numero delle segnalazioni rendevano la norma di scarsa efficacia.

Il «decalogo», emanato dalla Banca d'Italia nel febbraio 1993 ed aggiornato nel novembre del 1994, contiene, oltre ad un insieme di «guidelines» che dovrebbero indurre gli enti creditizi ad acquisire una conoscenza sempre più approfondita del proprio cliente (principio del «know your customer»), una casistica esemplificativa di indici oggettivi di anomalia, in presenza dei quali l'intermediario può valutare se le transazioni poste in essere dal cliente siano o meno connaturate alle caratteristiche della sua attività; la banca, esaminato lo «screening» ed esperiti gli approfondimenti opportuni, può così decidere in quali casi procedere ad informare l'Autorità investigativa.

Tali interventi hanno altresì contribuito a definire e chiarire i differenti piani di responsabilità dei soggetti coinvolti dalla procedura prevista dalla legge 197: la «collaborazione attiva» degli enti creditizi e finanziari rileva solo nell'appurare l'eventuale anomalia sul piano tecnico di talune transazioni e l'insorgenza di un mero sospetto sul carattere illegale dei fondi utilizzati. La trasmissione della segnalazione ad un Organo d'indagine determina l'uscita dalla «sfera finanziaria» dell'informazione e il suo passaggio sul piano dell'accertamento investigativo, al fine di vagliare la reale sussistenza di ipotesi di reato.

5.2 Il sistema bancario si è «attrezzato» sul piano statistico-informatico sviluppando il sistema GIANOS, che consente il primo screening delle operazioni in via automatica. La valutazione oggettiva dei responsabili della banca rimane comunque centrale nella logica complessiva della procedura e costituisce l'imprescindibile premessa all'innoltramento della segnalazione all'Autorità di polizia.

Gli operatori, avendo ora percorsi più lineari di analisi, hanno così moltiplicato le segnalazioni: nel 1994 sono stati 732 i casi (contro 191 del 1993) che hanno dato corso ad approfondimento di indagine da parte della Guardia di Finanza.

A tali riferimenti delle singole aziende, si aggiungono le elaborazioni «di sistema» prodotte dall'UIC. Questo infatti analizza a livello aggregato i dati inviati mensilmente dagli intermediari abilitati sui trasferimenti di denaro, con particolare riguardo a quelli relativi a transazioni in contante e in titoli al portatore, al fine di individuare eventuali «zone di anomalia» per l'entità o la «direzione» dei flussi finanziari.

L'UIC, che si è trovato a dover gestire una notevole mole di informazioni (si è passati dagli 11 milioni di record nel 1993, equivalenti a 379 milioni di operazioni, ai quasi 15 milioni del 1994, corrispondenti a circa 410 milioni di operazioni), ha definito tecniche di ricerca e di analisi statistica dei dati aggregati che consentono di rilevare fenomeni significativi in ciascun contesto territoriale e, specificamente, in quelli considerati «a rischio» anche incrociando le informazioni con dati di altre fonti, anche su base locale. In particolare, al fine di ottenere risultati qualitativamente più elevati, è in fase di studio la possibilità di applicazione di ulteriori sofisticati strumenti informatici, quali le reti neurali e la visualizzazione scientifica.

5.3 L'attività di analisi di carattere «macro», basata su elaborazioni e analisi statistiche di sistema, trova il necessario complemento nei controlli aziendali predisposti ed effettuati dall'UIC e dalla Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB, e dalla Guardia di Finanza, per le società finanziarie non operanti con il pubblico.

Momenti salienti, infatti, della più ampia attività di vigilanza, in relazione alle finalità della legge n. 197/91, sono stati, nello scorso anno, la verifica del rispetto da parte degli intermediari abilitati delle procedure imposte per prevenire l'inquinamento del sistema finanziario, la tenuta e la gestione dell'elenco degli intermediari abilitati con connessi compiti di verifica della documentazione trasmessa e le procedure sanzionatorie connesse ad infrazioni della richiamata legge. Per queste ultime, su un novero di 26.000 segnalazioni pervenute, risultano elevati 14.000 processi verbali, di cui 9.500 già definiti con decreto del Ministero del Tesoro. L'importo delle sanzioni irrogate è stato di circa 1,6 miliardi di lire.

Di particolare rilievo risulta l'attività del Comitato, costituito presso il Ministero del Tesoro con D.M. dell'8 giugno 1993, per la risoluzione delle problematiche connesse all'applicazione della legge n. 197/91 e di cui fanno parte rappresentanti del Tesoro, della Banca d'Italia, dell'UIC e della Guardia di Finanza. Essa è stata soprattutto indirizzata all'emanazione di pareri ed interpretazioni tendenti ad assicurare uniformità di applicazione delle disposizioni a fattispecie diversificate.

5.4 Il riciclaggio è un'attività in costante mutazione ed assume forme via via più complesse; in relazione a ciò, si rende necessaria un'opera continua di adeguamento delle disposizioni, che, nel contesto italiano, è facilitata dall'impianto di elevata flessibilità della legge n. 197/91.

Dopo la fase di iniziale «rodaggio», dovuto anche alla dimensione delle innovazioni introdotte, sembra prefigurarsi un progressivo dispiegamento dell'efficacia delle soluzioni normative adottate. Peraltro, alcune disfunzioni più rilevanti, emerse in questa fase di prima applicazione della disciplina, potrebbero indurre ad utilizzare l'occasione offerta dal disegno di legge «comunitaria» per il 1994, che ricomprende il recepimento della direttiva dell'Unione Europea in materia, per operare alcune modifiche anche al «corpus» della «197».

Il provvedimento, approvato dalla Camera dei Deputati il 4 aprile 1995, è attualmente all'esame del Senato (DDL n. 1600/S) e prevede un'integrazione della disciplina vigente, poichè quest'ultima già costituisce il pieno recepimento delle previsioni della direttiva UE. Nell'art. 10 sono delineati i principi e i criteri direttivi di tale integrazione: in particolare, è previsto, tra l'altro, il riordino del regime di segnalazione al fine di conseguire la massima efficacia e tempestività nell'organizzazione, trasmissione, ricezione ed analisi delle segnalazioni; l'adozione di adeguate misure dirette alla protezione dei soggetti che effettuano le segnalazioni e alla tutela della riservatezza delle stesse in ogni sede; l'estensione della disciplina della «197» a quelle attività particolarmente suscettibili di utiliz-

zazione a fini di riciclaggio per il fatto di realizzare l'accumulazione o il trasferimento di ingenti disponibilità economiche o finanziarie.

In relazione ai primi due obiettivi, un'ipotesi praticabile sembrerebbe quella di far confluire le informazioni in organo centrale specializzato in materia finanziaria, in grado di rendere agevole e uniforme il colloquio con gli intermediari e di consentire una valutazione tecnica preventiva del grado di anomalia delle singole operazioni. Le finalità di tutela personale degli operatori finanziari verrebbero assicurate attribuendo una qualificazione processuale di «atto pre-investigativo» alla segnalazione, in modo da non implicare la chiamata in causa in veste testimoniale del soggetto che ha effettuato la stessa.

I rapporti tra intermediari e organi inquirenti potranno inoltre divenire più agili e meno costosi attraverso l'istituzione dell'anagrafe dei conti e dei depositi della clientela prevista dall'art. 20 della legge n. 413 del 1991, che consentirà di individuare rapidamente gli operatori presso i quali indirizzare gli accertamenti di polizia giudiziaria, senza ampliare le richieste a tutto il sistema nazionale. Va perciò colmato il ritardo nell'emanazione del decreto istitutivo della banca dati anagrafica, previsto dalla legge entro il mese di giugno del 1992.

Tra i settori per i quali appare opportuna l'estensione della disciplina antiriciclaggio, particolare rilevanza assumono le case da gioco e le società di servizi per il trasporto di valori; queste, infatti, all'attività iniziale accompagnano sempre più di frequente ulteriori funzioni di smistamento delle banconote. Più in generale, andrebbero assoggettati agli obblighi della «197» tutti coloro che svolgono, anche nell'esercizio di professioni codificate, funzioni di mediazione e di procacciamento di affari nel settore finanziario.

5.5 Il quadro normativo vigente, seppur richiede margini di miglioramento, fornisce strumenti adeguati, se correttamente utilizzati, per il contrasto all'attività di riciclaggio. Tale assunto trova conferma nelle valutazioni positive degli organismi sovranazionali preposti allo studio e alla repressione del fenomeno (GAFI) e nei riconoscimenti in sede ONU e OCSE alle professionalità e alle esperienze acquisite dagli operatori italiani.

Da ultimo, la prospettata attribuzione all'Italia della presidenza del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) nella sessione 1996/1997 costituisce un ulteriore attestato di riconoscimento internazionale per l'impegno del nostro Paese nella lotta al riciclaggio.

I principi informativi e le scelte strategiche a presidio di tale disciplina, coerenti alle riflessioni maturate nelle sedi internazionali (ONU, Convenzione di Vienna del 1988, Comitato di Vigilanza Bancaria di Basilea, Dichiarazioni di principi del 1988) e fondati su valori etici e di deontologia comuni al sistema bancario mondiale, risultano conformi sia ai documenti di indirizzo (Raccomandazioni del GAFI), sia alla normativa comunitaria (Direttiva n. 91/308), come peraltro già attestato dalla Commissione «Antimafia» nella Relazione annuale del 19.2.1992. Essi confermano la loro validità anche alla luce delle più recenti linee evolutive della riflessione in materia (Conferenza ONU sulla Criminalità transnazionale di Napoli, giugno 1994).

Gli interventi modificativi devono essere quindi realizzati nel segno della coerenza e della continuità con le norme attuali; ciò anche al fine di rendere proficui gli investimenti di risorse sinora effettuati e stabili i risultati raggiunti sul piano del coordinamento delle discipline e delle pratiche operative tra i vari paesi.

Il carattere di «globalità» assunto dalla criminalità organizzata deve comunque indurre il nostro Paese a rendersi parte promotrice di un'azione costante e convinta di stimolo nei consessi internazionali per sensibilizzare gli stati ove il livello di attenzione al fenomeno è ancora scarsa ad uniformare la propria legislazione agli standards internazionali. Si deve pervenire al convincimento comune che la diffusione della criminalità economica, in quanto può precorrere la presenza «fisica» delle organizzazioni malavitose, mina la stabilità istituzionale e la convivenza civile anche di quei paesi che possono apparire «distanti» per geografia e cultura dalle forme tradizionali di delinquenza. Esistono, infatti, «anelli deboli» che costituiscono, in presenza di discipline sempre più restrittive e di sistemi di supervisione più efficienti negli stati più evoluti, comodi canali di riciclaggio e accesso al circuito legale per la criminalità organizzata, per il tramite di vere e proprie operazioni di «arbitraggio» tra i differenti contesti normativi.

Un discorso specifico riguarda i centri «off-shore»: tali piazze finanziarie sono in notevole espansione e devono il loro successo, come ha sottolineato il Governatore della Banca d'Italia nella richiamata audizione, alla mancanza dei vincoli e dei controlli sui trasferimenti e depositi dei fondi; attraverso il transito formale dei movimenti di denaro per enti residenti in tali centri possono essere aggirate le misure predisposte nei paesi di origine degli operatori.

Per avere un'idea della dimensione dell'operatività raggiunta in alcuni di essi, si citano le rilevazioni a dicembre '94 inerenti l'esposizione per cassa del sistema bancario italiano: verso le Isole Cayman essa era di circa 8.500 miliardi di lire, con Honk Kong di 8.700 miliardi, con Singapore di 9.000 miliardi, con le Bahamas di 5.000 miliardi. Esse sopravanzano, ad esempio, i crediti verso taluni tradizionali partners commerciali dell'Italia (Argentina 5.600 miliardi, Venezuela 1.100 miliardi), ovvero anche verso partner comunitari (i crediti verso la Spagna erano pari a 9.600 miliardi) o paesi europei a spiccata «vocazione finanziaria» (Svizzera, 6.000 miliardi).

Un altro punto critico, sotto il profilo in discorso, è rappresentato dalla Repubblica di San Marino. Qui il sistema creditizio (5 banche con 26 sportelli; una di esse ha funzione di banca centrale ma solo per il rifinanziamento del sistema locale) opera essenzialmente come intermediario di capitali italiani e presenta crescenti volumi di attività, soprattutto dal lato della raccolta (al 31.3.95 sono state rilevate operazioni di pronti contro termine «di raccolta» per 3.900 miliardi circa; nel 1991 queste erano pari a 1.300 mld). Il sistema di vigilanza non appare adeguato agli standards previsti a livello internazionale (Accordi di Basilea) e anche il reperimento delle informazioni da parte delle autorità appare carente. Tali caratteristiche inducono a sottolineare l'estrema potenziale pericolosità, data anche la contiguità geografica con l'Italia, di tale canale per il riciclaggio dei proventi di attività criminose.

Anche la crescita delle transazioni finanziarie con alcuni paesi dell'Est europeo deve spingere a promuovere forme di collaborazione e cooperazione sempre più stringenti con tali governi, per la rapida realizzazione di legislazioni e strutture di controllo consone al grado di progressiva apertura di tali economie.

La Presidenza italiana del GAFI potrebbe costituire l'occasione, riprendendo le linee di «approccio globale» concordate nella Conferenza ONU sul Crimine Transnazionale di Napoli del 1994, per intensificare i contatti ed aumentare il coinvolgimento dei paesi non OCSE negli obiettivi comuni in materia di vigilanza sul sistema bancario e finanziario. La ricerca e la promozione dell'omogeneizzazione normativa nei confronti di questi paesi, suffragata dalla massima disponibilità a forme di cooperazione e consulenza da parte del «Gruppo di Basilea», potrebbe essere accompagnata dallo studio di misure atte a penalizzare, sotto il profilo della convenienza economica, le transazioni finanziarie con i soggetti residenti negli stati che si mostrino recidivamente inadempienti nell'approntamento di idonee normative antiriciclaggio. Potrebbe essere costituito in ambito internazionale un osservatorio permanente tra autorità tecniche, che verifichi il grado di attuazione normativa dei principi concordati in sede internazionale, coordini il reperimento e la circolazione delle informazioni tra gli organi di vigilanza dei vari paesi ed effettui analisi statistiche sui dati relativi ai flussi finanziari per individuare situazioni di «anomalia».

Sul piano della «self-discipline», le maggiori banche mondiali potrebbero sottoscrivere un'intesa comune che affermi principi deontologici conformi a quelli di legalità comunemente riconosciuti, con particolare riferimento all'impegno per la lotta al riciclaggio.

Si potrebbe prevedere una sorta di «affidavit» che, in materia di rapporti internazionali superiori ad certo ammontare, l'istituto creditizio o finanziario incaricato, nel novero di quelli indicati dalla direttiva della CEE suddetta, avrebbe l'onere di rilasciare all'interlocutore estero sulla rispondenza dell'operazione alle caratteristiche economiche e finanziarie del cliente, oltre che alla serietà di quest'ultimo: ossia agli accennati elevati standards etici della dichiarazione del Comitato di Basilea.

Sarebbe auspicabile che, in siffatta prospettiva, i Paesi aderenti alla CEE analizzassero a fondo tali ipotesi di rafforzamento del sistema e i controlli onde adeguare reciprocamente la rispettiva normativa interna impegnandosi a mantenere tale comune atteggiamento verso gli Stati esterni alla UE.

* La previsione di una sanzione, ove dovessero emergere in realtà sottostanti condotte di riciclaggio – a meno che l'intermediario non dimostrasse con le credenziali in suo possesso di avere agito in buona fede e senza colpa – potrebbe sotto altro aspetto valere a richiamare anche le istituzioni bancarie dei Paesi cosiddetti «off-shore», pur nel rispetto delle legislazioni nazionali a tutela dell'anonimato nei rapporti economici, o per meglio dire dell'anonimato lecito, ad una minor «disinvoltura», più volte viceversa emersa, di comportamento nella intermediazione creditizia e finanziaria, soprattutto nell'accettare ordini da clienti sospetti, quando non addirittura ben noti per la loro criminosa attività.

Affermandosi una regola del genere, l'esigenza di affrancarsi da profili di responsabilità collegati all' «affidavit», potrebbe risolversi nell'indurre tali intermediari a rendere noti alle Autorità giudiziarie ed investigative importanti dati, atti a ricostruire il percorso e la natura reale dell'operazione nonché dei veri soggetti coinvolti.

6. GLI STRUMENTI LEGISLATIVI NEL CONTRASTO AL RICICLAGGIO.

La Commissione ha dedicato una parte della sua attività all'esame di strumenti legislativi di maggiore efficacia nel contrasto al riciclaggio, approvando anche un documento di proposta.

Con la legge 9 agosto 1993, n. 328, l'Italia ha ratificato la Convenzione fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, avente come oggetto il riciclaggio, l'investigazione, il sequestro e la confisca delle ricchezze criminali (41). La Convenzione obbliga gli Stati contraenti a prestarsi reciproca assistenza e ad adeguare le proprie normative interne in guisa tale da rendere più efficace e incisiva l'attività di indagine sulle ricchezze criminali, sia al fine di facilitarne «l'identificazione e il rintraccio» sia al fine di facilitare «la raccolta delle relative prove» (art. 4), e ciò nella prospettiva di consentire il sequestro e la confisca delle medesime ovunque esse si trovino.

Il principio che emerge dalla Convenzione è quello di un obbligo degli Stati a privilegiare le indagini patrimoniali sulle ricchezze illecite (eventualmente anche attraverso appropriate modifiche della normativa interna) nell'ambito dei processi penali, posto che nell'art. 1 della Convenzione si dà una definizione del termine «confisca» che – con riferimento all'ordinamento italiano – è tale da ricomprendere la sola confisca penale: «una sanzione o misura, ordinata da una autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un bene».

Ciò implica che, con riferimento alla normativa italiana, si deve prendere atto che sul piano internazionale la confisca penale ha un respiro ampio perchè potrà essere eseguita anche all'estero, su beni ubicati in uno dei Paesi firmatari della Convenzione, il che ha un grosso rilievo, posto che le maggiori organizzazioni criminali hanno per lo più sfere di interessi che spaziano al di là dei confini di un singolo Stato. Mentre la confisca prevista dalla normativa sulle misure di prevenzione ha un respiro corto, perchè è sostanzialmente impossibile ottenerne l'esecuzione all'estero.

Tutto questo non significa che il nostro Paese non debba continuare a far tesoro anche delle misure di prevenzione patrimoniali, ma significa che occorre rendere più incisive le indagini sui cespiti di ricchezza dei gruppi criminali all'interno dei processi penali per poter privilegiare il più possibile la confisca penale rispetto alla confisca di prevenzione. Sia perchè le prospettive della «confisca internazionale»

(41) Si tratta della Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa. Lo stato delle firme e delle ratifiche al marzo 1995 è il seguente: hanno firmato la Convenzione ventidue Paesi, alcuni dei quali (come l'Australia) estranei al Consiglio d'Europa; sette dei Paesi firmatari hanno provveduto a depositare gli strumenti di ratifica: Bulgaria, Finlandia, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi e Svizzera. La Convenzione è aperta alla firma di altri Stati.

si muovono in questa direzione, sia perchè l'Italia ha assunto in questo senso un obbligo internazionale in forza dell'art. 4 della Convenzione, sia perchè solo così si eleverà il livello investigativo degli inquirenti in materia di riciclaggio e di economia criminale, incentivandoli nella ricerca di prove sulle ricchezze delittuose e quindi, indirettamente, nella ricerca di prove obiettive e scientifiche sulle dinamiche interne ai gruppi criminosi che formano oggetto di indagine penale.

La Commissione si è quindi posta il problema di come agevolare e incentivare le procure della Repubblica nella pratica sistematica delle indagini patrimoniali concatenate all'interno dei procedimenti penali di criminalità organizzata, si da pervenire al sequestro e alla confisca penale di porzioni sempre maggiori di economia criminale.

Infatti, sino ad oggi l'indagine patrimoniale in materia di criminalità organizzata è stata per lo più impiegata, nell'ambito delle relative inchieste giudiziarie, nei limiti in cui ciò appariva strettamente indispensabile al fine di acquisire elementi di prova a carico di questo o quell'indagato e in ordine al reato associativo o a determinati delitti-fine: una volta acquisiti elementi sufficienti a sostenere l'accusa a carico dei soggetti incriminati, l'indagine patrimoniale viene per lo più messa in disparte. Orbene, la filosofia di Strasburgo impone un ribaltamento dell'atteggiamento culturale sin qui dominante nel senso che, nelle inchieste sui sodalizi imprenditorial-criminali e sui relativi reati associativi di base, il pubblico ministero deve acquisire l'abito mentale di considerare «sotto inchiesta» non soltanto le persone (ai fini dell'eventuale sanzione penale che potrà essere loro irrogata), ma anche le relative ricchezze (ai fini dell'eventuale provvedimento di confisca che potrà essere loro applicato a norma dell'art. 240 comma 1 c.p., dell'art. 416-bis comma 7 c.p., ovvero dell'art. 12-sexies D.L. n. 306 del 1992). E deve quindi impiegare l'indagine patrimoniale normalmente e a tutto campo, non solo nei limiti in cui ciò può essere utile ad assicurare e consolidare gli elementi di accusa contro le persone, ma anche al di là di tali limiti e sino a quando non siano stati raccolti tutti i necessari elementi di «accusa» contro le ricchezze.

A questo fine le inchieste penali sui gruppi criminali organizzati e sui relativi reati associativi di base esigono indagini patrimoniali specifiche, mirate, concatenate tra loro e finalizzate, nel loro insieme, a ricostruire le acquisizioni, le trasformazioni e i reimpieghi delle ricchezze illecite facenti capo ai gruppi criminosi oggetto di indagine. Si deve trattare di indagini orientate verso traguardi graduali e intermedi volta per volta ben determinati e complessivamente proiettati verso il traguardo finale della ricostruzione dei cespiti illegali. Ciò perchè l'indagine patrimoniale può raggiungere il cuore economico delle organizzazioni criminali calcando pazientemente ogni singolo gradino della piramide. In altri termini, l'indagine patrimoniale deve essere saldamente ancorata, in basso, ad uno o più fatti criminosi specifici e ad un quadro probatorio di base che consenta di ritenere la sussistenza di un sodalizio imprenditorial-criminale (e quindi di un reato associativo) e che consenta di considerare seriamente «indiziati» di origine delittuosa determinati cespiti di ricchezza; e deve poi svilupparsi come una catena, nella quale ogni singolo accertamento è un anello che si aggancia all'accertamento precedente e che costituisce la premessa

dell'accertamento successivo. Tutto questo non significa, sul piano del metodo dell'indagine, che il primo anello della catena di accertamenti patrimoniali debba necessariamente collocarsi alla base della piramide probatoria, ove dovranno invece collocarsi atti di indagine di varia natura, per lo più non di tipo economico, volti ad accertare i fatti criminosi specifici (ivi compresi quelli che, per loro natura, sono suscettibili di produrre ricchezza) e le condotte di partecipazione al reato associativo. Ed invero, dire che l'indagine patrimoniale deve partire dal basso significa semplicemente che essa deve partire da un livello di trasformazioni economiche che sia ancora relativamente prossimo e facilmente ricollegabile a quella base probatoria, vale a dire da cespiti di ricchezza non genericamente sospetti, ma «indiziati», appunto, di origine illecita in quanto chiaramente riconducibili – ancorchè, magari, per interposta persona – a un determinato sodalizio imprenditorial-criminale che è già configurabile come tale in forza di un quadro probatorio di base.

In questo quadro saranno suscettibili di trovare applicazione le due norme incriminatrici specifiche previste dagli artt. 648-bis («Riciclaggio») e 648-ter («Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita») del codice penale. Queste due norme non concernono le condotte di riciclaggio primarie – vale a dire quelle poste in essere direttamente da chi ha commesso i reati produttivi di ricchezza illecita – ma sempre e soltanto eventuali condotte complementari e secondarie rispetto a quelle, in quanto poste in essere da soggetti diversi ed estranei ai delitti-presupposto che si siano prestate consapevolmente ad atti di riciclaggio di profitti criminosi ovvero ad atti di reimpiego dei medesimi. Ma è evidente che la possibilità di accertare e di perseguire penalmente tali condotte secondarie (ancorchè, in ipotesi, di rilievo tutt'altro che secondario sul piano sostanziale) sarà pressochè inevitabilmente subordinata all'avvenuto accertamento delle condotte primarie, necessariamente da accertare nel quadro delle inchieste relative ai reati associativi di base.

Questa particolare relazione intercorrente tra condotte di riciclaggio primarie e condotte di riciclaggio secondarie riflette il rapporto giuridico che viene a configurarsi tra le medesime, con particolare riguardo al reato associativo di tipo mafioso.

I «riciclatori» interni al sodalizio mafioso, ivi compresi quelli che avessero il compito stabile ed esclusivo di «riciclaggio» sui profitti del sodalizio, non possono essere chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 648-bis c.p., posto che tale norma si applica soltanto al di fuori dei casi di concorso nel reato presupposto. Che per reato presupposto debba intendersi anche il reato associativo di tipo mafioso (e non già solamente i delitti-fine direttamente produttivi di ricchezza illecita) è dimostrato dal settimo comma dell'art. 416-bis c.p., che prevede, proprio con riferimento al reato associativo, la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto del reato o che costituiscono l'impiego dei predetti proventi. Del resto i proventi del reato associativo di tipo mafioso – suscettibili di riciclaggio e di reimpiego – ricomprendono indifferentemente sia quelli derivanti dalla commissione di specifici delitti-fine, sia quelli derivanti da condotte riconducibili alle finalità paratecrite dell'associazione (controllo

di attività economiche, ecc.), in guisa tale che spesso può essere addirittura problematico distinguere i secondi dai primi.

Di qui l'esigenza, di nuovo, che le condotte di riciclaggio secondarie vengano investigate o comunque ricondotte – attraverso concatenazioni di accertamenti patrimoniali – nel quadro dell'inchiesta relativa al reato associativo di base, preferibilmente partendo dalla relativa base probatoria e passando attraverso l'indagine sulle condotte di riciclaggio primarie: l'aver percorso in tal modo l'iter investigativo «dal basso» comporterà il vantaggio di avere già in mano la prova del legame tra le attività delittuose del sodalizio ed i beni oggetto di condotte secondarie di riciclaggio, nel momento in cui l'attività investigativa raggiungerà tale livello.

L'indagine patrimoniale concatenata consente di raggiungere, al termine del percorso processuale, il risultato della confisca penale di quelle porzioni di economia criminale di cui sia stato possibile ricostruire – con un supporto probatorio sufficiente e nel contesto complessivo dello smascheramento del rispettivo sodalizio criminoso – l'effettiva origine illecita.

Peraltro, il limite della confisca penale prevista nel settimo comma dell'art. 416-bis c.p. e nel primo comma dell'art. 240 c.p. sta nella sua sostanziale incapacità di raggiungere e colpire quelle fasce di economia criminale ormai da tempo consolidate, di cui risulti impossibile ricostruire in maniera documentata le trasformazioni più remote e, quindi, l'origine ultima.

È su questo terreno che viene ad incidere efficacemente il nuovo meccanismo normativo di cui all'art. 12-sexies («Ipotesi particolari di confisca») del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (articolo a sua volta introdotto dal decreto-legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito nella legge 8 agosto 1994, n. 501, e intitolato «Disposizioni urgenti in materia di confisca di valori ingiustificati»).

Quest'ultima norma, infatti, prevede un'ipotesi ulteriore di confisca penale obbligatoria che, nel rispetto delle necessarie garanzie, fissa taluni parametri precisi in base ai quali un determinato cespite di ricchezza va considerato come una porzione di economia criminale consolidata (e quindi come un cespite confiscabile), condizionando rigorosamente l'incidenza di tali parametri ad un'avvenuta pronuncia di penale responsabilità del soggetto interessato per determinati reati particolarmente congeniali alla imprenditorialità criminale. A questa precisa condizione la norma prevede obbligatoriamente la confisca dei valori ingiustificati: «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica». I reati-presupposto sono i seguenti: associazione di tipo mafioso; delitti comunque ricadenti nel programma criminoso di un'associazione di tipo mafioso; delitti commessi da soggetti estranei a un sodalizio di tipo mafioso, ma finalizzati ad agevolare l'attività di quest'ultimo; associazione per delinquere dedita al traffico di stupefacenti; episodi rilevanti di narcotraffico ricadenti o non ricadenti nel programma di un'associazione criminosa;

delitti di riciclaggio e reimpiego di profitti criminosi; episodi rilevanti di contrabbando; delitti di estorsione e/o di sequestro di persona a scopo di estorsione; episodi rilevanti di ricettazione; delitti di usura e usura impropria; trasferimento fraudolento di valori.

La confiscabilità dei «valori ingiustificati», come sopra individuabili, nell'ambito del processo penale fa sì che i medesimi cespiti di ricchezza diventino automaticamente passibili di sequestro preventivo a norma dell'art. 321 comma 2 c.p.p. nel corso delle indagini preliminari relative ai reati-presupposto.

7. GLI STRUMENTI DI ANALISI PER LE INDAGINI PATRIMONIALI.

La normativa processuale del nostro Paese è allo stato attuale tale da rendere estremamente problematica un'attività di indagine realmente approfondita – come quella appena descritta – e idonea a conseguire la *confisca penale di rilevanti porzioni di economia criminale* in considerazione della estrema complessità delle indagini che l'Autorità Giudiziaria è chiamata ad operare sul fronte dell'economia criminale. La tecnica degli accertamenti patrimoniali concatenati è per lo più incompatibile – dati anche i tempi lunghi che caratterizzano le procedure di assistenza giudiziaria internazionale – con il termine massimo assoluto di durata delle indagini preliminari, fissato in due anni dall'art. 407, comma 2, c.p.p.

La Commissione, quindi, senza con ciò aver esaurito la problematica si è posta il problema di individuare una strada che, senza intaccare la filosofia complessiva del nuovo codice di procedura penale e senza stravolgerne i principi informatori, consenta di corrispondere all'esigenza sottesa dalla Convenzione di Strasburgo, che è poi l'esigenza di una più efficace attività di contrasto dell'economia criminale da parte degli uffici inquirenti. In particolare la Commissione si è posta il problema di come agevolare e incentivare le procure della Repubblica nella pratica sistematica delle indagini patrimoniali concatenate all'interno dei procedimenti penali di criminalità organizzata, sì da pervenire al sequestro e alla confisca penale di porzioni sempre maggiori di economia criminale.

Tale strada potrebbe essere individuata in un'adeguata modifica dell'art. 12-*sexies* del D.L. dell'8 giugno 1992 n. 306 e del comma 7 dell'art. 416-*bis* del codice penale con la previsione di un meccanismo processuale che permetta il sequestro e la confisca nei casi previsti dalla suddetta norma.

8. I NUOVI INDIRIZZI DELL'ECONOMIA ED IL SISTEMA DELLE PRIVATIZZAZIONI E DELLE DISMISSIONI DEL PATRIMONIO PUBBLICO.

8.1 La politica economica, intrapresa in modo più incisivo e irreversibile a far data dal 1993, è nel segno della soppressione dell'intervento straordinario dello Stato nell'economia del Mezzogiorno e di un programma di progressiva privatizzazione e dismissione di beni immobiliari dello Stato, in pratica di una recessione della mano pubblica dall'impegno diretto in molti settori produttivi.

In linea di principio una estesa privatizzazione degli enti pubblici economici e non, un'estesa alienazione del patrimonio immobiliare

dello Stato, un'ampia deregolamentazione a livello centrale e periferico, lo spostamento delle sovvenzioni dallo Stato o dall'ente locale agli istituti di credito agevolato, costituiscono un valido sistema per contenere quel fenomeno di ampia e sistematica corruzione, sia al Nord che al Sud, qui con le ulteriori connotazioni di convivenza con la malavita organizzata, è stato in rapporto direttamente proporzionale all'estensione della economia pubblica e alla sua gestione dell'economia da parte della classe politica, nella sua espressione deteriore partitocratica.

Questo programma sta quindi nell'ottica di contribuire alla creazione di un libero mercato di concorrenza trasparente, l'unico che può incidere nel sistema collusivo e corruttivo spezzandone i legami e gli intrecci, e quindi di una soluzione al problema morale della vita pubblica.

Il sistema delle privatizzazioni e dismissioni – e su questo tema dovrà incentrarsi l'attenzione della Commissione – potrebbe tuttavia costituire un ulteriore veicolo di riciclaggio e di inquinamento dell'economia nazionale da parte della criminalità organizzata, già pervenuta ad elevato grado di «modernizzazione».

Si fa di seguito riferimento a quelle disposizioni di recentissima emanazione che, tra gli altri fini, perseguono anche quello di evitare infiltrazioni di capitali di provenienza criminale nelle privatizzazioni e degli assetti proprietari delle banche.

Si sottolinea comunque la necessità, da parte della Commissione, di una verifica dell'adeguatezza in astratto e in concreto di tale normativa rispetto alla finalità che si propone, trattandosi, con tutta evidenza, di una problematica che attiene al sano sviluppo della nostra economia e della nostra democrazia.

Procedure di privatizzazione delle banche, controlli degli assetti proprietari e azione di contrasto del riciclaggio.

8.2 Le disposizioni in materia di privatizzazioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici, prevedono che di norma l'alienazione venga effettuata mediante offerta pubblica di vendita. L'utilizzo di procedure diverse, segnatamente la trattativa diretta, deve essere autorizzato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, per le dismissioni deliberate dalle Fondazioni proprietarie delle ex banche pubbliche, dal Ministero del Tesoro (42).

Nel ricorso al «private placement», l'intervento tutorio delle autorità consente, tra l'altro, di scongiurare il rischio di inserimenti nel processo di privatizzazione a fini di riciclaggio.

In particolare, la direttiva del Ministro del tesoro 18 novembre 1994 prevede che gli «enti conferenti» (cioè le Fondazioni) possono essere autorizzati a far luogo alla trattativa privata quando: a) la cessione avviene nei confronti di gruppi bancari, società finanziarie vigilate, imprese assicurative; b) si intenda costituire un nucleo stabile di azionisti. In quest'ultimo caso la successiva circolare del 28 giugno 1995 prevede l'obbligo di indicare preventivamente al dicastero del Tesoro i soggetti invitati a partecipare alla trattativa.

(42) Delibera cipe 30 dicembre 1992; legge 30 luglio 1994, n. 474; direttiva del Ministero del Tesoro 18 novembre 1994; circolare del Ministero del tesoro 28 giugno 1995.

Nell'ipotesi in cui la privatizzazione avvenga attraverso offerta pubblica di vendita, occorre distinguere il caso in cui i fondi di provenienza illecita vengano impiegati con l'intento di impadronirsi della gestione della banca, ovvero per finalità di mero investimento finanziario.

Nel primo caso, la legge 474 del 1994, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione, prevede la possibilità, per le banche interessate da processi di privatizzazione, di inserire nello statuto un limite massimo di possesso azionario riferito al singolo socio ed all'eventuale gruppo, anche familiare di appartenenza; prevede altresì l'obbligo di introdurre anche un'apposita clausola diretta a prevedere l'elezione degli amministratori mediante voto di lista (artt. 3 e 4). Assetti di questo genere tendono ad impedire il formarsi di posizioni di dominio nell'ambito della compagine sociale.

Nel secondo caso, invece, il contrasto antiriciclaggio è rimesso agli obblighi generali di monitoraggio svolti dagli intermediari finanziari, ai sensi della legge 197 del 1991 e si applicano anche ai pagamenti connessi alla sottoscrizione di titoli di società nell'ambito di o.p.v..

8.3 Un ulteriore momento di verifica della «qualità» del sottoscrittore dei titoli, sia esso di nazionalità italiana o estera, è rappresentato dal sistema dei controlli di vigilanza sugli assetti proprietari delle banche (43).

Le disposizioni – che si applicano anche alle partecipazioni indirette – prevedono, infatti, che chiunque intenda acquisire, a qualsiasi titolo, azioni di una banca per quote superiori a soglie predeterminate (5 per cento, 10 per cento, 15 per cento, 20 per cento, 33 per cento, 50 per cento del capitale, ovvero il controllo) deve essere in via preventiva autorizzato dalla Banca d'Italia. In particolare, nel caso di offerte pubbliche di vendita, i soggetti interessati non possono aderire all'offerta se non hanno ottenuto la predetta autorizzazione.

Ai fini della valutazione della «qualità» dell'azionista vengono in rilievo i requisiti di onorabilità, della situazione finanziaria dei soggetti che presentano richiesta di autorizzazione. Elementi informativi vengono acquisiti, tra l'altro, in ordine alla situazione economico-patrimoniale del soggetto che intende rilevare l'interessenza e alle eventuali fonti di finanziamento da attivare per la realizzazione dell'operazione.

Qualora la partecipazione venga acquisita da soggetti appartenenti a Stati extracomunitari che non assicurano condizioni di reciprocità (tra questi di norma rientrano i c.d. centri off-shore), la banca d'Italia è tenuta a trasmettere la domanda di autorizzazione al Ministro del Tesoro, su proposta del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri può vietare l'autorizzazione.

Ai partecipanti al capitale delle banche è fatto inoltre obbligo di tenere informato l'organo di Vigilanza delle variazioni percentuali dell'interessenza detenuta, ferma restando ovviamente la necessità dell'autorizzazione al raggiungimento delle soglie previste.

(43) Fonti: decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385, artt. 19 e 20; istruzioni di Vigilanza, cap. XLVII, Partecipazione al capitale delle banche.

In assenza dell'autorizzazione o nel caso sia stata omessa la comunicazione, resta escluso per i titolari l'esercizio del diritto di voto relativo alle azioni possedute in eccedenza ai limiti fissati dalla normativa.

8.4 Si tratta, dunque, di una disciplina avente carattere non solo formale ma anche spiccatamente sostanziale, con un grado di elasticità che le consente di adattarsi a situazioni particolari che dovessero verificarsi.

Ciò che, tuttavia, non deve esimere la Commissione da quella attenta verifica di cui sopra si è detto.

CONCLUSIONI

L'esame delle tematiche sopra rappresentate, che hanno costituito oggetto del lavoro della Commissione Antimafia in questo primo anno di legislatura, aprono ad alcune riflessioni di carattere più generale.

Le indagini giudiziarie hanno disvelato uno scenario davvero impressionante e mortificante dei valori e dei principi istituzionali sanciti dalla Costituzione, a causa della verificatasi occupazione delle Istituzioni da parte dei partiti con perfetta logica spartitoria, dilagata nel volgere degli anni; del grado di elevata illegalità e corruzione che ne era conseguita, peraltro progressivamente proporzionale alla inefficienza dell'apparato pubblico e alla mancanza di solidità competitiva dell'imprenditoria; del sempre più marcato distacco tra il cittadino e la politica. Uno scenario che, per quanto ancora in gran parte da definirsi processualmente sotto il profilo delle singole responsabilità penali, raramente va oltre il 1992, anno di inizio delle più importanti inchieste.

Non vi sono invece sufficienti conoscenze riscontrate dell'evoluzione e dei cambiamenti che possono essere intervenuti nè all'interno del meccanismo dei fitti intrecci di corruzione, nè più specificatamente all'interno delle organizzazioni mafiose, nè dei contatti che queste possono aver attivato o proseguito nel mondo politico, nè di un'eventuale continuità nei rapporti con i settori economici ed imprenditoriali.

Ciò rende difficile un'analisi su cui basare fondatamente delle prospettive di prevenzione rispetto a futuri specifici accadimenti; non impedisce invero di delineare una prospettiva di carattere generale.

Le inchieste giudiziarie, iniziate dalla Procura di Milano nel 1992 e successivamente anche da numerose altre Procure, in particolare del Sud, hanno, nel volgere di pochi mesi, travolto gran parte del sistema politico esistente e dei suoi esponenti di maggiore o minore rilievo, sotto il peso dei reati di concussione, corruzione, finanziamento illegale ai partiti e, nelle Regioni del Sud, anche di associazione mafiosa e voto di scambio.

E' ragionevole ritenere che, quando nella primavera del 1993 i cittadini furono chiamati con referendum ad esprimersi sul cambiamento del sistema elettorale, e si espressero a larghissima maggioranza a favore del maggioritario, in realtà, quel voto manifestava un deciso rifiuto dei partiti per il malcostume da essi ingenerato, che rendeva ormai asfittica la vita democratica del Paese.

Il sistema elettorale maggioritario, che non è il caso di analizzare in questa sede, indubbiamente ha costituito una «rivoluzione culturale» e di certo un forte ostacolo nei suoi meccanismi ad un ritorno al passato, anche se il periodo di esperienza è troppo breve per formulare giudizi di una qualche fondatezza.

Un rilievo tuttavia deve farsi come premessa rispetto ad una previsione di eventuali futuri cambiamenti: il maggioritario, che era destinato ad assicurare una maggiore stabilità di governo, indispen-

sabile per un corretto funzionamento del sistema sociale ed economico, si è dimostrato immediatamente deludente.

In pratica è oggi convinzione comune che il sistema elettorale, se non accompagnato da integrate riforme istituzionali, non basta da solo ad assicurare il cambiamento del sistema politico.

Viviamo così oggi una sofferta fase di transizione, in cui emergono vizi e limiti culturali e soprattutto la mancanza di una coerente progettualità politica, celata dall'una e dall'altra parte dietro l'alibi della «paura del tiranno». Si viene così a negare anche il primo presupposto fondamentale del bipolarismo e cioè la sostanziale legittimazione reciproca delle due parti, contrapposte non su ideologie, ma sui programmi relativi alle grandi tematiche di interesse del Paese e sui metodi con cui affrontarle; e si viene altresì a negare, o comunque a mettere ricorrentemente in dubbio, l'altro presupposto fondamentale e cioè che la nostra democrazia, dopo cinquanta anni di storia repubblicana, non sia ancora un dato certo e definitivamente acquisito.

Sta di fatto che la lunga assenza della politica, nell'accezione più nobile del termine, rischia di protrarsi e di scadere ancor più nel vuoto ideale che oggi ci si va rappresentando, amplificato e sostanziato da una informazione che insegue piccoli e grandi scandali e scontri verbali e ne fa tema esclusivo di politica.

E' difficile perciò prevedere quali orientamenti possa avere oggi la mafia rispetto a questo quadro politico generale, caratterizzato da incertezze, emotività e comunque lontano da essere indirizzo della futura evoluzione sociale ed economica del nostro Paese.

I quadri e referenti politici, sia a livello di individui che, per gran parte, di tradizionali formazioni politiche, sono scomparsi, travolti dal Nord al Sud da numerosissime inchieste.

Il ricambio del personale politico è stato massiccio e, anche se nel suo complesso non può dirsi totalmente «nuovo», non avendo comunque una abitudine al potere e ancor più sicurezza di stabilità, può non costituire, in generale, un referente rassicurante per la mafia, che necessita per lo sviluppo dei suoi interessi economici illeciti, ormai di elevato livello e consistenza, di una certezza di continuità.

Certezza peraltro che non è più comunque data a causa dell'affermarsi del bipolarismo, e quindi della rottura di quella continuità che il sistema proporzionale, nato per ragioni nobili, quali evitare fratture irreparabili nella società, ha assicurato per oltre quaranta anni.

Si dovrebbe arrivare così alla paradossale conclusione che proprio questa situazione di grande incertezza e di attuale commissariamento della Repubblica, in mancanza di un governo, espressione politica di una maggioranza liberamente e democraticamente eletta, sarebbe l'unica situazione per depotenziare gli interessi mafiosi.

Certamente così non è, per l'ovvia considerazione che l'indebolimento della democrazia e quindi la delegittimazione dello Stato in tutte le sue articolazioni istituzionali, è direttamente proporzionale alla legittimazione ed al rafforzamento del potere mafioso che non conosce crisi e vuoti di potere.

La causa dell'estendersi del potere mafioso non è la politica, lo è stata la degenerazione della politica.

Il punto quindi è di meglio focalizzare subito il cammino più adeguato a produrre una netta inversione di tendenza.

Anche per rompere definitivamente ogni legame della politica con la criminalità non basta il diverso sistema elettorale, che pur tuttavia già costituisce un rilevante progresso in tal senso.

Infatti anche nel sistema uninominale non si può escludere che l'indicazione dei candidati, rimessa esclusivamente ai partiti, sia il risultato di pressioni mafiose, dirette o per interposti gruppi di interessi contigui.

Neppure le elezioni primarie potrebbero eliminare questo pericolo, ma anzi, nelle Regioni del Sud, potrebbero addirittura aggravarlo, con un chiaro ritorno al recente passato ed ai sistemi consolidati di controllo e di voto di scambio.

In sostanza il sistema elettorale può rendere più difficile, ma non eliminare i rischi di condizionamento della mafia sulla politica, stante anche la capacità di adattamento che la mafia ha dimostrato ad ogni cambiamento.

Occorre quindi una forte autodisciplina da parte delle forze politiche nella selezione dei candidati, sia a livello nazionale che locale, attraverso filtri di massima trasparenza, che ne assicurino la piena affidabilità, sottoposta al vaglio pubblico.

Un vaglio interno ed esterno che deve comunque proseguire per tutto l'arco del mandato elettorale, perché solamente nell'agire politico e amministrativo e nel suo risultato è dato riscontrare la validità della scelta.

E' chiaro che per questo riscontro anche il cittadino deve essere dotato della possibilità di attivare seri e rapidi controlli.

La democrazia, infatti, non è, o non è soltanto, una qualsiasi forma di partecipazione che, peraltro, quanto più è diffusa, tanto più vanifica la possibilità di individuare specifiche responsabilità, ma soprattutto è controllo, ed esercizio effettivo del controllo.

Il problema da risolvere con urgenza è, perciò, l'individuazione e l'attivazione di sistemi di controllo che nel settore amministrativo, contabile, finanziario, politico possano accompagnare alla loro azione precise sanzioni, indipendentemente da possibili risvolti penali, che prevenano o blocchino sul nascere degenerazioni e collusioni malavitose.

Il dato positivo riscontrabile nella popolazione del Sud in questi ultimi anni, seppure in larga misura a ciò indotta da tragici fatti di sangue, come la strage del '92 dei magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e dei rispettivi uomini di scorta, è l'aver preso coscienza di vivere a libertà fortemente limitata nella esplicazione dei propri diritti civili, dalla prepotenza cupa, sanguinaria ed involutiva della mafia.

Ha dato vita a forme di associazionismo spontaneo che, in particolare, si è indirizzato contro il racket delle estorsioni e dell'usura, fenomeno, questo, di controllo del territorio da parte della criminalità mafiosa; ha innalzato la denuncia delle prevaricazioni mafiose comunque espresse; ha alimentato e continua ad alimentare una irreversibile e nuova consapevolezza, anche rispetto ai giovani, della gravità del problema mafia tuttora incombente.

Questa presa di coscienza ha cominciato ad investire anche le categorie produttive, soggetti essenziali in questo percorso di riscatto e rigenerazione.

Abbiamo visto come l'imprenditoria ha finito con il «fondersi» nel Sud con le organizzazioni criminali.

Certamente i procedimenti penali hanno determinato una forte scossa in questi perversi rapporti; parimenti può contribuire ad una loro rottura il nuovo indirizzo, che vede il ritrarsi progressivo della politica dall'economia ed il cessare della incontrollata destinazione di risorse pubbliche al Sud.

Ma poiché questi due fattori possono non rivelarsi definitivi, stante la presenza tuttora massiccia della mafia nelle aree del Sud, mentre è urgente dare vita ad una imprenditorialità capace di assicurare uno sviluppo continuativo libero da oppressioni politiche e criminali, occorre che il mondo imprenditoriale prenda in seria considerazione la necessità di darsi un codice etico. Codice questo, che non è incompatibile con un'economia di mercato, alla quale ci stiamo risolutivamente avviando, ma è anzi tanto più essenziale, proprio perché l'ingresso di ingenti capitali illeciti porterebbe non solo allo squilibrio di una corretta dinamica della concorrenza, ma rischierebbe di determinare la subalternità alla mafia del tessuto imprenditoriale sano che pure esiste, in larga percentuale, nel nostro Paese.

Può dirsi, non solo come elemento di speranza, ma oggi come dato di fatto, che questa riflessione sta consolidandosi e più sentita appare la coscienza e l'esigenza degli imprenditori di liberarsi da quegli odiosi vincoli impositivi della criminalità alla quale si erano assuefatti.

Questo periodo di transizione quindi, nonostante tutti i suoi attuali aspetti negativi e di rischio ove, dalla sua fisiologia riproducendosi ad ogni passaggio storico, scadesse nella patologia di un vuoto politico, presenta estesi fermenti positivi, nel mondo politico, economico e nella società; molte prese di coscienza veramente importanti, che, in questo vivere la politica come il quotidiano, non si riesce a valorizzare e far emergere in tutta la loro forza propulsiva.

C'è da chiedersi, però, se a tutto ciò saremmo arrivati senza l'intervento della Magistratura penale, se cioè il cambiamento del sistema non fosse stato attivato dalla Procure della Repubblica, e dal sacrificio in termini di vite umane di magistrati e di appartenenti a forze di Polizia.

La risposta non può che essere negativa sulla base dei fatti: il sistema così consolidato nei suoi fitti intrecci di interessi corruttivi e collusivi da solo non si sarebbe avviato, o quanto meno, non in tempi così rapidi, alla rottura e alla rigenerazione.

E per quanto questo costituisca una profonda anomalia nel panorama dei paesi civili, non sminuisce certamente il grande impegno, la grande capacità di indipendenza da un sistema tentacolare, i notevoli risultati, fondamentali per la vita democratica di questo Paese, della nostra Magistratura. Essa ha raggiunto il massimo della credibilità e, rimanendo l'unico caposaldo nel crollo disastroso degli altri poteri, ha scritto una pagina di storia, non solo giudiziaria, che resterà di fondamentale importanza anche nella ridefinizione dei tratti istituzionali della nostra democrazia.

La polemica, di cui non può escludersi la strumentalità, e che deve invece ricondursi ad una razionale riflessione, torna periodicamente a riaccendersi dal versante della politica e da quello della Magi-

struttura, a cui viene addebitato uno sconfinamento dai suoi poteri istituzionali. Dal canto suo, la Magistratura, dopo l'iniziale grande solidarietà, denuncia una sopravvenuta solitudine, una assenza di interesse attivo dello Stato; e ciò riversa i suoi effetti negativi in una minore tensione della società verso il grande e tuttora irrisolto problema della criminalità organizzata.

E' una constatazione fin troppo ovvia e la storia ce ne offre esempi significativi, che in assenza degli altri poteri, l'unico rimasto, peraltro con prova di efficacia nella sua azione, si assume, anche suo malgrado, quei compiti a cui gli altri poteri non sono stati e non sono in grado di adempiere. Ciò che ha comportato e comporta, a prescindere dalle motivazioni dei singoli, una sovraesposizione della Magistratura e la sua inevitabile investitura di poteri maggiori di quelli che la fisiologia di un corretto e democratico funzionamento politico-istituzionale potrebbe consentire.

Occorre seriamente riflettere che, ove una tale situazione dovesse intendersi come normalità, sarebbe realistico temere una forte delegittimazione e paralisi della Magistratura stessa. Ove essa permanesse, infatti, come terminale unico di compiti di tale portata, non riuscirebbe, inevitabilmente, a dare né quelle risposte di natura intrinsecamente politica, pur corrispondenti alle alimentate aspettative della collettività ma sulle quali si deve invece misurare il sistema politico, né quelle sue proprie istituzionali, di natura repressiva, che, sul piano processuale, per la loro eterogeneità e quantità eccessiva, vedrebbero sancita, nel dilatarsi oltre misura dei tempi, una pericolosa inefficacia ed inefficienza del sistema giudiziaria.

La Magistratura, proprio perchè è indispensabile che mantenga il grado di credibilità oggi raggiunto, deve essere messa in condizione di rendere al meglio delle sue capacità e potenzialità, come oggi purtroppo, per la persistenza di inefficienze strutturali, non riesce ancora a fare, e deve essere soprattutto garantita e tutelata nella sua indipendenza da qualsiasi tipo di condizionamento.

E' bene però non sottovalutare che la solitudine lamentata dalla Magistratura esisterebbe davvero profonda ed irreversibile, laddove rimanesse l'unica affidataria della lotta alla mafia e ad ogni altra forma di corruzione.

Un simile impegno, perchè non finisca con l'inaridirsi su un piano meramente simbolico e quindi alla fine improduttivo, ha bisogno della contestuale e sinergica azione di soggetti istituzionali diversi, che siano in condizioni di agire con piena autonomia, legittimazione e responsabilità su piani diversi ed integrati, in un progetto costruttivo ed evolutivo di una società libera da prevaricazioni mafiose e statuali.

ALLEGATI

ALLEGATO 1

Documento recante proposta di modifica del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1973, n. 836.

PREMESSA

A seguito delle audizioni e delle missioni compiute dalla Commissione parlamentare antimafia è emersa l'esigenza, avvertita ovunque *in modo primario, di rafforzare l'organico degli uffici giudiziari più direttamente impegnati sul fronte del contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Lo sviluppo di nuove investigazioni di vaste dimensioni e lo stesso passaggio alla fase del giudizio di complesse indagini preliminari in precedenza avviate determina una situazione estremamente delicata e di gravissima, difficile gestione sul piano organizzativo di uffici giudiziari quali quelli di Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria.*

L'attenzione dimostrata dal Consiglio Superiore della Magistratura, attento a coprire gran parte dei posti vacanti presso le procure della Repubblica ed i tribunali con sede nei capoluoghi dei distretti meridionali, non integra un'azione sufficiente a superare per il sotto-dimensionamento degli stessi organici, così come fissati dalla legge, l'attuale fase di emergenza rappresentata dalla necessità di procedere alla trattazione – spesso contemporanea – di numerosi processi a carico di imputati (per fatti di criminalità organizzata) in stato di detenzione onde evitare che vadano perenti i relativi termini di custodia cautelare.

I reiterati segnali di allarme espressi per iscritto o a voce dai titolari degli uffici interessati sono stati recepiti dalla Commissione la quale ha di recente audito sia il Ministro di grazia e giustizia che il Presidente della III Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura per prendere conoscenza di quali iniziative siano state avviate o siano allo studio onde ovviare a questa allarmante situazione di emergenza alla quale le competenti istituzioni dello Stato non possono assolutamente mancare di porre rimedio con immediati, adeguati interventi.

La Commissione è consapevole che la pur necessaria previsione di un aumento delle piante organiche degli uffici giudiziari in questione richiede tempi incompatibili con quelli cui rinvia l'urgenza del caso. Alla modifica degli organici attraverso lo strumento normativo, dovrebbero infatti seguire i tempi notoriamente non brevi attraverso i quali si definisce la procedura per coprire i nuovi posti in tal modo configurati.

È dunque necessario individuare nell'ambito delle norme attualmente vigenti, quelle che suppliscono – direttamente o indirettamente – alla anelasticità degli organici degli uffici giudiziari. Migliorarne i contenuti ovvero introdurne di nuove potrà infatti avere riflessi positivi sulla gravissima emergenza in cui si trovano tali delicati uffici.

Così l'analisi condotta dalla Commissione ha posto in evidenza l'esigenza di primari interventi normativi che si muovano sulle seguenti linee:

a) individuazione flessibile, periodica di quelle sedi giudiziarie che necessitano di immediata copertura tenuto conto del carico di lavoro e della qualità dello stesso con particolare riferimento ai procedimenti di criminalità organizzata.

Non vi è dubbio che l'esperienza dimostra come gli uffici non richiesti spesso coincidono con quelli più a rischio per la presenza della criminalità organizzata e per la mole particolarmente elevata degli affari. La possibilità di procedere ad una loro verifica periodica, in via amministrativa, consentirebbe di avere un quadro sempre aggiornato del mutamento dei carichi di lavoro anche in relazione ai processi penali di maggior peso così da identificare quelle sedi rispetto alle quali dovrebbero configurarsi gli incentivi di cui alle lettere *b)* e *c)* per i magistrati ivi trasferiti o disponibili all'applicazione.

Il relativo decreto, di naturale competenza del Ministero di Grazia e Giustizia dovrebbe essere preceduto dal parere del Consiglio Superiore della Magistratura in considerazione delle funzioni specificamente a quest'ultimo attribuite dalla vigente normativa in materia di individuazione delle sedi da coprire.

b) definizione di incentivi economici al fine di favorire la permanenza dei magistrati nelle sedi identificate al punto *sub a)*, sia a seguito di trasferimento d'ufficio che di trasferimento di ufficio su disponibilità.

Nel primo caso, l'istituto su cui è possibile operare è l'indennità di trasferta che, sottoposta a tassazione, viene commisurata in lire 39.600 al giorno per gli uditori giudiziari con funzioni per la durata di un anno: a tariffa intera per i primi sei mesi e metà tariffa per i successivi sei.

Trattasi di una indennità di cui usufruiscono gli uditori giudiziari con funzioni all'atto della prima assegnazione. Il carattere eccessivamente breve del beneficio economico (un anno) non ne incentiva la permanenza nella sede, non di rado disagiata o comunque dislocata in aree meridionali dello Stato ove più forte è il tasso di criminalità. Allo scopo di evitare un ricambio continuo di magistrati rispetto agli uffici giudiziari identificati con il provvedimento del Ministro di grazia e giustizia di cui al capo *a)*, sarebbe opportuno che la accennata indennità, esclusa dall'assoggettamento all'IRPEF, continuasse ad essere corrisposta per una durata comunque complessivamente non superiore a quattro anni a quegli uditori che permanessero oltre il primo biennio di assegnazione nei citati uffici ove situati ad una adeguata distanza rispetto alla loro residenza di provenienza.

Nel secondo caso, adeguato beneficio economico (indennità di missione), dovrebbe essere del pari attribuito a tutti quei magistrati che venissero trasferiti «di ufficio su disponibilità» nelle sedi ricomprese nel decreto del Ministro di grazia e giustizia di cui al capo *a)*. Si tratterebbe di incentivare il tramutamento di magistrati di maggiore anzianità e dunque di maggiore esperienza così da «rafforzare», anche sotto il profilo professionale, sedi abitualmente non richieste.

c) modificazione di talune disposizioni che regolano l'istituto dell'applicazione.

La Commissione ritiene che l'istituto dell'applicazione costituisca lo strumento giuridico al quale si potrebbe ricorrere con maggiore incisività per fronteggiare le esigenze particolari del momento, senza peraltro incidere sulla ordinaria struttura degli uffici giudiziari.

L'esperienza maturata, anche dopo la introduzione dell'articolo 110-*bis* dell'Ordinamento giudiziario per effetto del decreto-legge n. 367 del 1991, ha peraltro messo in evidenza alcuni limiti che devono essere rimossi onde attribuire all'applicazione quelle caratteristiche di agilità e funzionalità di cui essa deve necessariamente essere dotata perchè il suo utilizzo concorra a fronteggiare la gravità delle situazioni processuali che caratterizzano taluni uffici giudiziari. Si è infatti constatato, per le applicazioni extradistrettuali, una certa carenza di disponibilità da parte dei magistrati. Non va sottovalutato che una delle relative cause si identifica nella insufficiente, e per alcuni versi non del tutto congrua, configurazione degli incentivi di ordine economico previsti dalla legge.

È innegabile, ad esempio, che l'attuale indennità di missione consente una copertura delle spese vive di soggiorno, ma non di quelle relative agli eventuali viaggi da compiere periodicamente per raggiungere il nucleo familiare nell'originaria residenza, spesso notevolmente lontana. D'altra parte, si tratta, di applicazioni la cui durata non si esaurisce quasi mai nell'arco di qualche settimana, onde alla relativa, conseguente remora è necessario ovviare attraverso una opportuna normativa che, modificando o aggiungendosi all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1973, n. 836, preveda, nei casi di cui all'articolo 110-*bis* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, apposito incentivo così finalizzato.

Anche il citato articolo 110-*bis*, primo comma, dovrebbe essere parzialmente ridefinito al fine di consentire il superamento dell'eventuale dissenso che, in materia di applicazioni extradistrettuali, potrebbe insorgere tra il procuratore nazionale antimafia ed i procuratori generali nonché i procuratori della Repubblica interessati. Ferma restando, cioè, l'esigenza di un loro preventivo interpello nei casi configurati dall'articolo 110-*bis*, sarebbe opportuno prevedere l'intervento congiunto, a livello di parere, anche del procuratore generale della Corte di Cassazione nei casi in cui gli altri uffici requirenti di merito avessero espresso opinioni divergenti. Il ruolo conferito al procuratore generale della Corte di Cassazione, nel cui ambito e sotto il cui controllo - va ricordato - opera il procuratore nazionale antimafia, varrebbe a dirimere potenziali conflitti muovendosi in conformità alle stessa legislazione istitutiva della Direzione nazionale antimafia.

PROPOSTA

Derivano da tali esigenze le proposte che la Commissione esprime affinché gli organi istituzionali procedano:

1) ad una modifica del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario), introducendo all'interno della normativa una disposizione la quale preveda:

che con decreto del Ministro di grazia e giustizia, previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura, vengano individuate ogni sei mesi le sedi che, tenuto conto del carico di lavoro con particolare riferimento ai procedimenti di criminalità organizzata, necessitano di immediata copertura;

che per le sedi individuate con decreto si provveda con trasferimento a disponibilità, equiparato lo stesso al trasferimento di ufficio ai fini della relativa indennità di missione, non assoggettabile ad IRPEF;

che la indennità di trasferta venga corrisposta, per una durata comunque non eccedente complessivamente i quattro anni, agli uditori i quali, pur avendo la residenza al momento della pubblicazione del bando di concorso in magistratura in una località situata ad una distanza di una certa consistenza rispetto alle sedi di cui al primo comma, ivi permangano oltre il primo biennio di assegnazione.

2) ad una modifica dell'articolo 110-bis, comma 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, con la introduzione del principio secondo il quale, nei casi in cui il procuratore generale o il procuratore della Repubblica competente esprimano avviso contrario, l'applicazione sia disposta con decreto motivato del Procuratore Nazionale Antimafia, previo parere del procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

3) ad una modifica del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1973, n. 836, in base alla quale, nei casi contemplati dall'articolo 110-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ai magistrati indicati nella tabella A, nn. 2, 3 e 4 competa una indennità aggiuntiva mensile, in misura da quantificare congruamente, per tutta la durata della missione.

La Commissione auspica inoltre:

a) che le modifiche normative formulate regolino i rapporti tra l'istituto del trasferimento di ufficio su disponibilità e l'istituto dell'applicazione prevedendosi la possibilità di dar corso a quest'ultima, solo in via subordinata quando non sia possibile ricorrere al primo;

b) che il carattere contingente delle presenti proposte le quali intendono supplire ad una gravissima situazione del momento, si coniughi con una imprescindibile, più ampia revisione dell'ordinamento giudiziario – già all'esame delle competenti Commissioni parlamentari – anche per quanto attiene, nelle sue linee generali, la materia dei tramutamenti;

c) che, allo scopo di evitare un ricambio eccessivamente rapido di magistrati, in modo particolare negli uffici giudiziari meridionali meno richiesti, la permanenza nella prima sede di destinazione sia resa omogenea – in termini di durata (quattro anni) – a quella dei trasferimenti a domanda;

d) che sia rinforzato il personale amministrativo degli uffici giudiziari con meccanismi analoghi onde commisurarli al maggior carico di lavoro conseguente all'attività dei magistrati ivi tramutati di ufficio o applicati;

e) che il Consiglio Superiore della Magistratura, da un lato, proceda alla fissazione di criteri oggettivi per la designazione dei magistrati da trasferire di ufficio, su disponibilità, nelle sedi di cui al punto 1); dall'altro, attribuisca particolare rilievo, in tema di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, all'esperienza conseguente allo svolgimento di funzioni nelle sedi predette; sedi che, tenuto conto del carico di lavoro con particolare riferimento ai procedimenti di criminalità organizzata, siano state individuate come sedi disagiate.

ALLEGATO 2

SCIOGLIMENTI DEI CONSIGLI COMUNALI

Provincia	Comune	Abitanti	Data D.P.R.
	- 1991 -		
1) Napoli *	Casandrino	12097	02.08.1991
2) Reggio Calabria *	Taurianova	17142	02.08.1991
3) Caserta *	Casal di Principe	18625	30.09.1991
4) Caserta *	Casapesenna	7009	30.09.1991
5) Caserta *	Mondragone	23200	30.09.1991
6) Catania *	Adrano	35039	30.09.1991
7) Catanzaro *	Sant'Andrea Apostolo dello Ionio	2091	30.09.1991
8) Catanzaro *	Lamezia Terme	69660	30.09.1991
9) Lecce *	Gallipoli	19822	30.09.1991
10) Lecce *	Surbo	10779	30.09.1991
11) Messina *	Piraino	3876	30.09.1991
12) Napoli *	Marano di Napoli	47838	30.09.1991
13) Napoli *	Poggiomarino	16851	30.09.1991
14) Napoli *	Sant'Antino	32371	30.09.1991
15) Palermo *	Cerda	5645	30.09.1991
16) Palermo *	Santa Flavia	8379	30.09.1991
17) Palermo * ⁽²⁾	Trabia	8135	30.09.1991
18) Reggio Calabria *	Delianuova	3790	30.09.1991
19) Reggio Calabria *	Melito di Porto Salvo	10469	30.09.1991
	- 1992 -		
20) Reggio Calabria *	Seminara	4152	30.09.1991
21) Catania *	Misterbianco	29858	21.12.1991

22) Catanzaro *	Isca sullo Ionio	2038	28.01.1992
23) Catanzaro *	Stefanaconi	2153	28.01.1992
24) Reggio Calabria *	Rosarno	13808	28.01.1992
25) Napoli *	Quarto	18741	10.04.1992
26) Reggio Calabria *	San Ferdinando	4286	20.05.1992
27) Palermo *	Capaci	7923	09.06.1992
28) Palermo *	Misilmeri	16686	09.06.1992
29) Catania *	Mascalì	8567	09.06.1992
30) Trapani *	Campobello di Mazara	12449	11.07.1992
31) Caltanissetta *	Niscemi	26089	18.07.1992
32) Caltanissetta *	Gela	74806	18.07.1992
33) Ragusa * ⁽¹⁾	Scicli	24565	18.07.1992
34) Caserta *	Recale	5443	31.07.1992
35) Agrigento *	Licata	41541	31.07.1992
36) Caserta *	S. Cipriano d'Aversa	13011	27.08.1992
37) Caserta *	Cesa	5678	27.08.1992
38) Caserta *	Grazzanise	6248	11.09.1992
39) Caltanissetta *	Riesi	15085	16.10.1992
40) Caserta *	Villa di Briano	4731	16.10.1992
41) Caserta * ⁽¹⁾	S. Maria La Fossa	2705	36.10.1992
42) Caserta * ⁽¹⁾	Lusciano	10771	12.12.1992
- 1993 -			
43) Caserta *	Carinola	8786	18.01.1993
44) Reggio Calabria * ⁽¹⁾	Gioia Tauro	18497	18.01.1993
45) Napoli * ⁽¹⁾	Acerra	40758	18.01.1993
46) Caserta *	Frignano	8509	11.03.1993
47) Palermo * ⁽¹⁾	Termini Imerese	26327	11.03.1993
48) Catania * ⁽¹⁾	San Giovanni La Punta	18528	11.03.1993
49) Palermo * ⁽¹⁾	Caccamo	8634	11.03.1993

50) Palermo * ⁽¹⁾	Bagheria	44902	11.03.1993
51) Salerno *	Pagani	32369	11.03.1993
52) Salerno *	Scafati	40638	11.03.1993
53) Bari * ⁽¹⁾	Terlizzi	26340	30.03.1993
54) Bari * ⁽¹⁾	Modugno	36905	30.03.1993
55) Avellino * ⁽¹⁾	Quindici	3022	14.04.1993
56) Salerno *	Nocera Inferiore	49021	14.04.1993
57) Trapani * ⁽¹⁾	Partanna	11733	14.04.1993
58) Napoli ⁽¹⁾	Casamarciano	3497	04.06.1993
59) Napoli ⁽¹⁾	Casola di Napoli	3543	04.06.1993
60) Napoli ⁽¹⁾	S. Giuseppe Vesuviano	25953	04.06.1993
61) Napoli ⁽¹⁾	Torre annunziata	50346	04.06.1993
62) Napoli ⁽¹⁾	Ercolano	60869	14.06.1993
63) Reggio Calabria ⁽¹⁾	Molochio	3030	23.06.1993
64) Salerno *	Sarno	27815	23.06.1993
65) Avellino *	Pago del Vallo di Lauro	1717	23.06.1993
66) Catania ⁽¹⁾	Acicatena	20507	28.06.1993
67) Catania ⁽¹⁾	Mascalucia	19233	13.07.1993
68) Napoli ⁽¹⁾	Nola	32573	16.08.1993
69) Napoli ⁽¹⁾	Pomigliano d'Arco	42685	16.08.1993
70) Napoli ⁽¹⁾	S. Antonio Abate	16744	02.09.1993
71) Bari *	Gioia del Colle	26016	10.09.1993
72) Bari *	Trani	49377	10.09.1993
73) Trapani * ⁽¹⁾	Mazara del Vallo	45912	25.10.1993
74) Catania	Ragalna	2587	23.11.1993
75) Caserta	Teverola	8679	16.12.1993
76) Matera ⁽¹⁾	Montalbano Jonico	8679	16.12.1993
- 1994 -			
77) Napoli	Villaricca	23438	17.01.1994

78) Napoli	S. Paolo Belsito	3011	04.03.1994
79) Bari	Monopoli	43019	23.04.1994
80) Benevento ¹⁰⁾	S. Lorenzo Maggiore	2010	24.05.1994
- 1995 -			
81) Reggio Calabria	Camini	859	16.01.1995
82) Reggio Calabria	Roghudi	1530	16.01.1995
83) Torino	Bardonecchia	3200	02.05.1995

* Ritorno alla gestione ordinaria.

¹⁰⁾ La gestione commissariale è stata prorogata di 6 mesi.

¹¹⁾ Con sentenza n. 113/1994, il T.A.R. Lazio, dopo la conclusione della gestione straordinaria, ha annullato il provvedimento di scioglimento, mentre, in precedenza, il T.A.R. Sicilia - sez. Palermo aveva ritenuto legittimi gli atti con sentenza n. 10/1993.

¹²⁾ Con sentenza n. 346/94, il T.A.R. Sicilia, quando ormai si era giunti alla conclusione della gestione straordinaria, ha annullato il provvedimento di scioglimento.

¹³⁾ La gestione commissariale è stata fissata in 12 mesi.

¹⁴⁾ La Commissione straordinaria si è reinsediata il 18 agosto 1994 dopo che il Consiglio di Stato ha annullato l'ordinanza di sospensione del T.A.R. Basilicata.

