
XV LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA
MAFIOSA O SIMILARE**

(istituita con legge 27 ottobre 2006, n. 277)

(composta dai deputati: *Forgione, Presidente; Bono, Bordo; Burtone, Cirino Pomicino, D'Ippolito Vitale, Incostante, Laganà Fortugno, Licandro, Lo Monte, Lumia, Vice Presidente, Mancini, Marchi, Misuraca, Angela Napoli, Pellegrino, Segretario, Picano, Rotondo, Santelli, Tagliatela, Tassone, Vice presidente, Villari, Vitali, Alfredo Vito; e dai senatori: Adragna, Baccini, Massimo Brutti, Buccico, Calvi, Castelli, Curto, Di Lello Finuoli, Garraffa, Gentile, Segretario, Giambrone, Iovene, Malvano, Montalbano, Mugnai, Nardini, Novi, Palma, Palumbo Pellegatta, Pistorio, Procacci, Ruggeri, Villecco Calipari, Vizzini*)

RELAZIONE CONCLUSIVA

(Relatore: **on. Francesco FORGIONE**)

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 20 febbraio 2008
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n), della legge 27 ottobre 2006 n. 277*

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA XV LEGISLATURA

1. I LAVORI DELLA COMMISSIONE

1. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare è stata istituita con la legge 27 ottobre 2006, n. 277 ed ha tenuto la sua prima seduta il 15 novembre 2006, eleggendo alla presidenza il deputato Francesco Forgione.

Nella seduta del 6 dicembre 2006 il Presidente ha svolto la relazione programmatica.

Nei suoi quindici mesi di attività la Commissione ha approvato cinque relazioni¹, che hanno riguardato i principali settori di intervento nella lotta alla criminalità organizzata mafiosa su cui la Commissione ha concentrato la propria attività. La prematura conclusione della legislatura, la più breve della storia repubblicana insieme alla XI², non ha dunque impedito che la Commissione potesse approfondire le tematiche strategiche nella lotta alle mafie. La relazione conclusiva, prevista dall'art. 1, comma 1, lett. n), della legge istitutiva contiene un compendio dell'attività svolta.

Il filo conduttore dell'intera azione conoscitiva e d'inchiesta della Commissione è rappresentato dal proposito di compiere un'analisi delle mafie sotto il profilo delle attitudini all'infiltrazione nel tessuto socio-economico, produttivo, amministrativo, politico.

L'aggressione delle mafie al sistema economico, finanziario e produttivo è connaturata all'essenza delle organizzazioni mafiose che, non solo si dedicano alle attività illecite e

¹ Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative (Doc. XXIII n. 1), approvata all'unanimità il 3 aprile 2007, Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata (Doc. XXIII n. 3), approvata all'unanimità il 27 novembre 2007, Relazione sulla 'ndrangheta, Relazione sui testimoni di giustizia e Relazione conclusiva, approvate all'unanimità nella seduta del 19 febbraio 2008.

² Nella XI legislatura le Camere tennero la prima riunione il 23 aprile 1992 e furono sciolte con Decreto del Presidente della Repubblica del 16 gennaio 1994; la XII legislatura ebbe inizio il 15 aprile 1994. Nella XV legislatura le Camere hanno tenuto la prima riunione il 28 aprile 2006 e sono state sciolte con Decreto del Presidente della Repubblica del 6 febbraio 2008; l'inizio della XVI legislatura è fissato alla data del 29 aprile 2008.

lucrative, ma presentano come precipuo scopo quello di ingerirsi nel sistema economico e finanziario legale distorcendo le regole del mercato e della concorrenza.

Il primo tema affrontato in questo ambito è stato il riciclaggio, che rappresenta il momento in cui le mafie entrano in contatto con i circuiti legali dell'economia e della finanza. Le audizioni svolte hanno interessato i vertici istituzionali in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio: il Governatore della Banca d'Italia, il Procuratore nazionale antimafia, il direttore della Direzione investigativa antimafia.

Contestualmente è stato esaminato il profilo dei rapporti tra il sistema delle imprese e la criminalità organizzata, al fine di valutare la capacità di reazione che le forze sane del tessuto produttivo sono in grado di mostrare e al fine di individuare gli strumenti per favorire un efficace contrasto ai condizionamenti mafiosi.

Di particolare rilevanza, infine, è il risultato della approfondita riflessione svolta in Commissione sul tema dell'accumulazione dei profitti criminali, della loro confisca e della destinazione a fini sociali. La Commissione ha approvato all'unanimità la Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata. In essa vengono individuati con chiarezza i limiti della normativa, vengono esaminati nel dettaglio i profili critici evidenziati dalle prassi applicative, vengono formulate proposte organiche tese ad una riforma strutturale e per certi versi radicale del sistema.

Sul piano del condizionamento dell'attività della Pubblica Amministrazione è stato affrontato il tema dello scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose e quello dell'aggressione mafiosa al sistema degli appalti pubblici.

Inoltre, è stato oggetto di particolare attenzione la pericolosità del potere corruttivo insito nei capitali a formazione illecita, che agevola naturalmente la creazione ed il consolidamento di aree di contiguità tra la criminalità organizzata e la Pubblica Amministrazione, la politica, l'economia.

L'importanza, vitale per le istituzioni democratiche, che la Pubblica Amministrazione venga preservata dai pericoli di condizionamento e di infiltrazione da parte della criminalità

organizzata ha indotto, infatti, la Commissione a sottoscrivere un “Protocollo di cooperazione e di scambio informativo” con l’Alto Commissario anticorruzione, al fine di fornire un valore aggiunto alle attività che le due istituzioni conducono nei rispettivi contesti definiti dalle leggi istitutive, esaltando la funzione di propulsione nell’ambito del circuito di prevenzione.

Ancora nel solco della prevenzione si pone la redazione della proposta di autoregolamentazione per la designazione delle candidature alle consultazioni elettorali per l’elezione dei consigli comunali e provinciali; tali indicazioni rappresentano la volontà della Commissione di richiedere ai partiti un impegno specifico sul livello della responsabilità politica, anticipando volontariamente il sistema che la legge già prevede per i casi di ineleggibilità legati alla responsabilità penale accertata. Pur prevedendo sempre il pronunciamento di un giudice terzo, che confermi la presenza di elementi sufficienti per l’istituzione di un processo, è richiesto ai partiti, rinunciando ad ogni giustizialismo, un atteggiamento di assoluta trasparenza nelle loro candidature e nelle loro liste, affinché non ci siano ombre.

Non è mancato, naturalmente, l’approfondimento delle proiezioni delle suddette tematiche sul territorio, unitamente alla verifica delle strutture organizzative che le varie mafie presentano negli specifici contesti ambientali.

Sotto il profilo dell’attività di proposta legislativa, la Commissione, raccogliendo la forte spinta proveniente dalle istanze più sensibili alla questione, si è fatta promotrice di modifiche alle norme in materia di vittime della criminalità organizzata con la presentazione di un disegno di legge a firma di tutti i rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in Commissione.

Analogamente, in materia di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, la Commissione ha depositato, per il tramite dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, un disegno di legge teso a modificare le relative norme contenute nel Testo unico degli enti locali, rendendole più moderne ed adeguate alle effettive esigenze di tutela della Pubblica Amministrazione dagli inquinamenti mafiosi.

L'elevato livello di approfondimento e di capacità propositiva raggiunto in Commissione in materia di aggressione ai patrimoni è attestato dal fatto che la proposta di legge-delega per la redazione del testo unico in materia di misure di prevenzione, presentata dal Governo, ha tenuto conto in diversi punti delle indicazioni unanimemente formulate dalla Commissione.

Un altro aspetto centrale dell'azione della Commissione è stato costituito dall'ampia ed approfondita indagine svolta sul tema dei testimoni di giustizia, a cui è stato dedicato un impegno assai consistente del I Comitato, che si è tradotto nell'approvazione unanime di un documento. Esso offre una rigorosa rassegna delle criticità di funzionamento del sistema-protezione ed un'analisi serrata delle incongruenze normative, pervenendo alla costruzione di una innovativa proposta di riforma della materia.

2. La Commissione ha tenuto 46 sedute in sede fino al 6 febbraio 2008, data dello scioglimento delle Camere, ha svolto 5 missioni fuori sede³, visitando 11 località. Ha ascoltato complessivamente 64 persone (in sede) e 98 persone nel corso delle missioni fuori sede.

La Commissione – secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge istitutiva – ha deliberato il 6 febbraio 2007 la costituzione di 15 Comitati⁴, che hanno tenuto complessivamente 39 sedute. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, si è riunito 28 volte.

³ Palermo e Catania (15-17 luglio 2007), Reggio Calabria e Gioia Tauro (22-24 luglio 2007), Napoli (29-30 luglio e 23-24 settembre), Berlino, Düsseldorf, Bonn, Duisburg, Wiesbaden, e Francoforte in Germania (13-16 gennaio 2008)

⁴ I - Testimoni e collaboratori di giustizia; II - Presenza e natura della criminalità organizzata in aree e settori diversi da quelli tradizionali; III - Inquinamento mafioso nel settore degli appalti di opere pubbliche e flussi di finanziamento nazionali ed europei; IV - Riciclaggio; misure patrimoniali e finanziarie di contrasto; utilizzazione dei beni confiscati; V - Racket e usura; VI - Processi di internazionalizzazione della criminalità organizzata e nuove attività internazionali; VII - Mafie straniere e loro insediamento sul territorio nazionale; VIII - Criminalità organizzata, questione minorile e sfruttamento; IX - Rapporto con gli enti locali; X - Verifica della normativa antimafia, adeguamento ed elaborazione di un testo unico legislativo; XI - Regime degli atti; XII - Forme tradizionali e forme nuove nel rapporto tra mafie e istituzioni; XIII - Mafie; libertà di informazione; vittime; XIV - Mafie migranti; tratta degli esseri umani; nuove forme di schiavitù; XV - Sportello scuola e università.

La dimensione quantitativa dell'attività svolta dalla Commissione è testimoniata, inoltre, dal numero dei documenti conservati in archivio che, alla data del 6 febbraio 2008, è pari a 1.295 unità documentali, di cui 470 esposti e 23 anonimi; la corrispondenza in arrivo e in partenza protocollata ammonta complessivamente a 2.720 atti.

L'informatizzazione dei documenti formati o acquisiti, prevista dall'articolo 6, comma 6, della legge istitutiva è stata avviata in tempo reale, nel corso dei lavori anziché alla conclusione di essi, come avvenuto in precedenza; in tal modo, la Commissione eventualmente istituita nella prossima legislatura potrà disporre immediatamente di un importante strumento di conoscenza e ricerca degli atti d'archivio anche della XV legislatura. In tale ambito, è stata altresì predisposta una raccolta informatizzata di tutte le relazioni (doc. XXIII) approvate o presentate in Commissione Antimafia sin dalla sua istituzione.

La Commissione ha, altresì, collaborato all'organizzazione del Convegno tenutosi a Palermo il 29 e 30 novembre 2007.

La Commissione ha, inoltre, istituito nel dicembre 2006 uno **Sportello Scuola e Università**. Tale iniziativa costituisce un mezzo per accrescere la conoscenza del fenomeno mafioso, per divulgare l'attività della Commissione e per valorizzare quanto viene realizzato da scuole, università e associazioni per promuovere la cultura della legalità, della solidarietà, dei diritti.

Lo Sportello rende accessibile, attraverso un **sito internet** inaugurato nel dicembre 2007 alla presenza del Presidente del Senato, tutta la documentazione parlamentare e istituzionale, italiana e straniera, esistente e fruibile in forma digitale sul tema delle mafie; schede tematiche, contenenti la descrizione dei fenomeni criminali, la normativa di riferimento, i dati statistici; bibliografia e sitografia di interesse; bibliografia analitica costantemente aggiornata; elenco di siti internet istituzionali (italiani e stranieri), di associazioni, fondazioni, osservatori e centri di ricerca; cronologia essenziale sulle mafie e l'antimafia; una rassegna stampa tematica.

2. SULL'ECONOMIA

2.1 Riciclaggio

Le missioni svolte dalla Commissione in territori molto delicati come Palermo, Catania, Reggio Calabria, Gioia Tauro e Napoli, hanno fatto emergere con forza i temi dell'economia e del rapporto tra finanza legale e finanza criminale.

La nuova natura delle organizzazioni mafiose, che si pongono come sistemi in grado di misurarsi con le opportunità che la globalizzazione e i processi di finanziarizzazione offrono, attraverso la movimentazione di consistenti flussi di denaro ed il controllo di intere aree del tessuto produttivo, hanno imposto alla Commissione la questione della trasparenza del sistema delle imprese e del sistema finanziario, il ruolo delle banche nel loro operare sul territorio e su scala nazionale e globale.

Le movimentazioni finanziarie, i trasferimenti da e per l'estero passano inevitabilmente attraverso il sistema bancario; in intere aree del nostro Paese il livello di penetrazione delle organizzazioni criminali nelle banche è ormai oggetto di decine di processi e di inchieste. Per non parlare poi del ruolo fondamentale delle banche in fenomeni come l'usura, come si evince dalle segnalazioni giunte dalle associazioni antiusura e antirackett.

Lo stesso vale per il contrasto al riciclaggio. Appare quanto mai paradossale il fatto che, allo stato, in Italia, i dati sul reato di riciclaggio siano ben poco significativi, poiché in tale ambito si producono poche indagini e ancor meno processi che si concludono con sentenze di condanna⁵.

In tale contesto, la Commissione ha deliberato l'avvio di un'indagine sui temi del riciclaggio e della trasparenza del sistema bancario, mediante l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, con l'obiettivo di stabilire un sistema di convergenze istituzionali nel quale, ognuno con il proprio ruolo, operi per garantire maggiore efficacia al contrasto alla pervasività delle mafie nel tessuto sociale, economico e produttivo.

⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, del 13 febbraio 2007.

Il riciclaggio di capitali illeciti è lo snodo essenziale nell'approccio al tema della criminalità organizzata, poiché costituisce il punto in cui la criminalità si articola con il tessuto economico e legale: il riciclaggio rappresenta, dunque, il momento in cui l'economia criminale emerge, ed "assume dimensioni tanto più ampie quanto maggiore è la scala delle organizzazioni criminali; al crescere delle dimensioni operative di queste ultime, infatti, aumenta l'esigenza di impiegare i fondi disponibili occultandone la provenienza"⁶.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999), si sottolinea che il riciclaggio di denaro è "al cuore del crimine organizzato e deve essere eradicato in ogni sua manifestazione".

La politica antiriciclaggio internazionale si pone come un terreno integrato, che vede la lotta al terrorismo e quella contro la criminalità organizzata, come "*momenti*", non più astrattamente scindibili, di uno stesso schema di contrasto che si articola in varie fasi che vanno dalla protezione del sistema bancario e finanziario per arrivare all'investigazione e alla repressione dei traffici illeciti.

La globalizzazione dei mercati esalta le dinamiche competitive e crea una mole di flussi finanziari così ingente che finisce per celare, di fatto, l'opacità delle transazioni illecite.

Il crimine organizzato transnazionale presenta due fondamentali chiavi di lettura: la flessibilità operativa e la straordinaria capacità di accumulare ricchezze.

Da un lato, la sua dimensione transnazionale, facilitata dai medesimi strumenti che assurgono a simbolo del progresso, impone di considerare il problema del riciclaggio e delle sue implicazioni di ordine economico con un'ottica di respiro internazionale.

Dall'altro lato, il riciclaggio e l'impiego delle risorse finanziarie illegali costituiscono momenti strategici nelle catene criminose per consolidare la crescita economica delle organizzazioni criminali: non basta accumulare risorse illecite, infatti, ma è necessario ripulire i proventi ed impiegarli in scelte di consumo e di investimento.

Ma, come ha riferito dinanzi alla Commissione il Procuratore nazionale antimafia, Piero Grasso, la difficoltà delle indagini patrimoniali consiste nell'individuare le persone

⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 4.

incensurate, i colletti bianchi, che svolgono il lavoro di riciclaggio dei profitti illeciti per i mafiosi⁷.

A fronte della dimensione transnazionale del riciclaggio, però, la reazione delle autorità è spesso ostacolata dalle difficoltà di acquisire, in merito, adeguate informazioni e dalle difficoltà del coordinamento internazionale. Come ha affermato lo stesso Governatore della Banca d'Italia nel corso delle audizioni dinanzi alla Commissione, “l'esistenza di varchi nella disciplina e nell'apparato di controllo dei diversi Paesi permette agli operatori illegali «arbitraggi regolamentari» su scala internazionale. In sostanza, si sceglie il posto dove c'è meno controllo. L'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto può essere inoltre ridotta dall'interessata tolleranza di alcuni Stati e dall'opacità di taluni centri *offshore*”⁸.

Dalle audizioni è emersa l'esigenza di un'equilibrata strategia di prevenzione e contrasto, basata su regole che prescrivano obblighi chiari e di agevole applicazione, che evitino il ricorso a procedure troppo rigide, non intralcino l'attività degli operatori onesti, prevedano meccanismi di *enforcement*, fondati su sanzioni rapide ed efficaci, incentivino la collaborazione degli intermediari con le strutture antiriciclaggio e rafforzino la cooperazione interna e internazionale tra autorità⁹.

Gli strumenti di prevenzione e contrasto del riciclaggio vigenti in Italia sono articolati su piani diversi ed essenzialmente riconducibili alle limitazioni all'uso del contante; agli obblighi di identificazione dei soggetti che instaurano rapporti continuativi con gli intermediari; alla registrazione di operazioni eccedenti l'importo stabilito dalla legge in appositi archivi; all'analisi statistica dei flussi finanziari diretta ad individuare anomalie; all'obbligo di segnalare le operazioni finanziarie sospette di essere collegate con attività illecite; infine, all'applicazione di sanzioni, compresa la confisca dei beni di provenienza delittuosa.

Per quanto concerne le norme che limitano l'uso del contante, vietando i trasferimenti tra privati di fondi di importo rilevante in contanti o con mezzi anonimi, il Governatore ha precisato che si tratta di previsioni non comuni nel panorama normativo comunitario ma ha confermato che, pur permanendo un elevato numero delle violazioni, spesso involontarie, è uno strumento da conservare e da rendere più efficiente “abbassando

⁷ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, 6 marzo 2007, pag. 6.

⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 4.

la soglia di liceità di utilizzo e introducendo misure più stringenti per la rilevazione dei trasferimenti di fondi attuati attraverso i cosiddetti *money transfer*”¹⁰.

Sul tema dei *money transfer* un importante contributo alla comprensione della vastità e della pericolosità del fenomeno è giunto dal Procuratore nazionale antimafia che, in sede di audizione, ha fornito alcuni elementi relativi all'operazione della Guardia di Finanza, denominata *Easy money*, che ha consentito di scoprire un “sistema bancario parallelo o alternativo, in grado di contare su una rete capillare di distribuzione tre volte più ampia di quella delle Poste, su cui circolano flussi imponenti di denaro contante che sfuggono ad ogni controllo, con il fondato pericolo che possano servire a finanziare, oltre che attività illecite, anche il terrorismo internazionale”.

Un sistema bancario alternativo che rischia di mettere in crisi anche quello legale, essendo stati “identificati circa 25 mila punti di raccolta di denaro presenti in Italia, dei quali si stima che il 30 per cento - circa 8 mila - siano illegali. Questi punti di raccolta utilizzano anche i tabaccai, gli *internet point*, i *phone center*”¹¹.

Nel solo 2005 sono transitati, attraverso i *money transfer* italiani, come rimesse effettuate dagli immigrati, “circa 1,4 miliardi di euro, a fronte dei 750 milioni di euro del sistema bancario ufficiale che, nella maggioranza dei casi, non si sa da dove provengano e dove vadano a finire. Ebbene, 400 agenzie di trasferimento di denaro completamente abusive sono state scoperte sulla base dell'indagine *Easy money* iniziata dalla Procura di Ancona, quasi tutte localizzate in quel territorio”¹².

Emerge che, in questo movimento di denaro, l'Italia è seconda al mondo dopo gli Stati Uniti. Causa di ciò è stata rintracciata nella possibilità di operare abusivamente in questo settore, per la difficoltà dei controlli dovuta alla proliferazione dei punti di raccolta.

L'entità del fenomeno ed i rischi per il sistema finanziario possono ancora cogliersi nelle parole del Procuratore nazionale antimafia: “Abbiamo notato che un'agenzia è stata aperta e, in quattro mesi, ha fatto viaggiare circa 1,5 milioni di euro dalla zona di Ancona verso la Colombia. Si è scoperto che si trattava di un collegamento per il traffico degli stupefacenti: la partita degli stupefacenti è arrivata ed è stata pagata; per questo si è creata

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 8.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*

un'agenzia *ad hoc*, che dopo quattro mesi è scomparsa, non ha più operato. Ovviamente, adesso riuscire a rintracciare questi soldi è impossibile”¹³.

Appare ormai evidente che le agenzie che svolgono trasferimenti di denaro possono quindi rappresentare un canale per convogliare flussi di denaro che proviene da attività illecite. “Ben 312 ispezioni dell'Ufficio italiano cambi si sono concluse con una denuncia. L'organismo di controllo ha disposto una serie di controlli che sono stati eseguiti dalla Guardia di finanza, in seguito ai quali 304 persone sono state denunciate, 22 sono state arrestate e per 81 sono state avviate le procedure di espulsione”¹⁴. Gli esiti delle audizioni evidenziano la necessità di predisporre opportuni interventi che possono essere ricondotti alla necessità:

- di definire normativamente il concetto di «operazione sospetta» attraverso il ricorso ad “indicatori di anomalie finanziarie”, implementando l’esperienza applicativa del Decalogo della Banca d’Italia, al fine di evitare che la valutazione del sospetto goda di un eccessivo margine di discrezionalità da parte del singolo operatore dell’ente presso cui l’operazione è posta in essere, il quale procede ad un esame sulla base delle informazioni di cui dispone, legate alla conoscenza diretta del soggetto operante (principio del *know your customer*);
- di indirizzare l’attività di vigilanza e controllo sugli intermediari finanziari anche con riguardo ai tempi, talvolta eccessivamente dilatati, che intercorrono tra la fase in cui un’operazione si evidenzia come sospetta e la fase in cui viene inviata la segnalazione agli Organi competenti;
- di incrementare la potenzialità dissuasiva della sanzione penale a fronte del mancato rispetto degli obblighi di segnalazione e d'identificazione, attualmente affidata ad una sanzione pecuniaria. Sul punto, il Governatore della Banca d’Italia ha mostrato di condividere il giudizio critico rispetto all’attuale situazione, affermando che la normativa antiriciclaggio “è presidiata da sanzioni penali di limitata applicazione giurisprudenziale e da sanzioni amministrative dimostratesi scarsamente efficaci”¹⁵;

¹³ Ibidem

¹⁴ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Grasso, 6 marzo 2007, pag. 9.

¹⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007, pag. 10

- di affrontare adeguatamente l'aspetto più inquietante del fenomeno del riciclaggio, laddove le operazioni di reimpiego in attività lecite di capitali di origine criminale avvengono attraverso il ricorso a tecniche finanziarie sempre più diversificate, come *money transfer*, operazioni telematiche, conti transitori via internet, etc, che possono essere adeguatamente fronteggiate sia attraverso il necessario raccordo con gli operatori finanziari e le istituzioni straniere sia rendendo più rigide le norme sull'identificazione degli operatori dei conti on line;
- di valutare se l'affidamento dell'iniziativa in materia di proposte di sanzioni ad un organo interno alla Banca d'Italia possa configurare un'ipotesi di conflitto tra controllore e controllato.

2.2 Rischi e reazione del sistema imprenditoriale.

La centralità assunta, nell'attività della Commissione, dal tema dell'aggressione delle mafie al sistema economico ha posto la questione del rapporto tra imprese e criminalità mafiosa e la necessità di analizzare nel dettaglio il sistema delle imprese e la sua capacità di reagire all'assedio della mafia.

Da troppo tempo, infatti, le indagini ed i processi hanno messo inequivocabilmente in evidenza che le mafie hanno bisogno di strutture economiche complesse per soddisfare le irrinunciabili necessità di rendere prima irricognoscibile l'illiceità dei capitali, frutto delle attività dell'organizzazione mafiosa, e successivamente di incanalare tali capitali verso remunerative forme di investimento 'lecito' o verso il finanziamento di ulteriori attività illecite.

Le strutture economiche complesse di cui necessitano le organizzazioni mafiose sono, talvolta, parte integrante delle stesse associazioni criminali e costituiscono settori dedicati alla specifica esigenza, come in una immaginaria 'catena di montaggio' dell'illecito che parte dal concepimento dell'attività delittuosa e si conclude con il godimento *alla luce del sole* dei beni frutto di tale attività; talvolta, invece, imprenditori

e criminali si trovano stretti in un connubio scellerato in cui ciascuno gode dei vantaggi offerti dall'altro.

L'infiltrazione dei capitali di origine illecita nel sistema economico legale consente alle organizzazioni criminali di collocarsi sul mercato in posizioni di assoluto favore, agendo contemporaneamente nel mercato criminale ed in quello legale e costituendo, nello stesso tempo, una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, oltre che per il sistema economico.

Questa situazione sfavorisce gli operatori legali, ma soprattutto determina la creazione di un circuito perverso in ragione del quale la disponibilità di capitali criminali investiti in imprese legittime indebolisce le imprese legali rendendole facile preda dell'imprenditore criminale e predisponendo tutti gli elementi per un monopolio criminale in alcune aree. Un processo, questo, che può essere addirittura rafforzato dalla difficoltà dell'impresa legale di accedere al credito (magari per mancanza di garanzie da fornire) e quindi dalla sua necessità di ricorrere a capitali illeciti attraverso l'usura. La conclusione frequente di tale processo è l'acquisizione, da parte della mafia, dell'impresa che non riesce a pagare le rate del prestito usurario; con il presumibile risultato di ingrossare le fila delle imprese nelle quali far confluire i proventi illeciti da riciclare, alimentando ancora il circuito perverso.

Dalle audizioni svolte dalla Commissione in Sicilia, in Calabria e in Campania, è emersa in modo drammatico la condizione di un'imprenditoria che spesso convive - silente o vittima, collusa o intimidita- con il potere pervasivo delle mafie che distorce il mercato e schiaccia la libera impresa e la libera concorrenza, fino a porre un problema di sospensione dei valori di democrazia e di libertà.

La questione, ovviamente, non riguarda soltanto le aree del Mezzogiorno ma tocca complessivamente la trasparenza del sistema economico del Paese. In tale contesto è stato deliberato l'avvio di un ciclo di audizioni che ha riguardato i vertici nazionali di Confindustria, oltre ai rappresentanti delle province toccate dalle missioni della Commissione.

Il quadro offerto dall'analisi del presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, conferma la necessità di un deciso cambiamento di rotta se si vuole

evitare il rischio consegnare una parte importante del sistema economico del Mezzogiorno nelle mani della mafia.

Dai dati ISTAT disponibili, riferiti al 2005, emerge già una situazione già grave: il PIL del Mezzogiorno, infatti, è risultato pari a meno di un terzo di quello del centro-nord e meno di un quarto rispetto al PIL nazionale. Il PIL pro-capite del centro-nord è quasi il doppio di quello del Mezzogiorno (25.000 euro circa contro 14.000).

La scarsa capacità dell'Italia in generale, ma in particolare nel Mezzogiorno, di attrarre investimenti è addebitabile ovviamente al tema della sicurezza, oltre che al cattivo funzionamento della P.A., alla lentezza della giustizia civile ed alla carenza delle infrastrutture¹⁶. Il tema dello sviluppo economico, dunque, attiene anche alla creazione di un ambiente adatto allo sviluppo, quello che l'OCSE, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale chiamano *business environment*, con specifico riferimento ai temi della sicurezza.

Nel Mezzogiorno l'attività economica illegale e criminale si organizza con tecniche tipiche del capitalismo più aggressivo. Le organizzazioni mafiose, che hanno una grande capacità di adattamento ai mutamenti degli scenari economici, si muovono con una accentuata efficienza operativa, dimostrando di conoscere bene “*governance* tramite *holding*, quella per unità produttive di specializzazione, la contabilità per linea di *business*, le tecniche di *outsourcing*, quelle di gestione del gruppo, quelle di impresa diffusa, quelle dei mercati dei capitali, la necessità di ricorrere alle integrazioni verticali e all'utilizzo della finanza più creativa per il frutto degli investimenti fatti”¹⁷. In definitiva, mostrando di essere in grado di distorcere le regole del mercato indirizzandole ai propri fini.

La mafia, in altri termini “è diventata essa stessa economia”: con le risorse finanziarie accumulate illecitamente, opera con gli strumenti e la mentalità di un'impresa, con gli ulteriori vantaggi offerti dalla illimitatezza dei propri mezzi economici e dalla possibilità

¹⁶ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, 10 ottobre 2007.

¹⁷ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, 10 ottobre 2007, pag. 5.

di condizionare imprenditori e Pubblica Amministrazione.

Nelle realtà ove la criminalità organizzata è fortemente radicata si crea un'“economia parallela” che attrae risorse umane e finanziarie e le sottrae all'economia legale impedendone lo sviluppo; la conseguenza è che l'illegalità viene riconosciuta come unica fonte possibile di reddito, in un circuito vizioso in cui “la bassa crescita dell'economia legale genera, a sua volta, sottoccupazione o disoccupazione, che spinge il capitale umano ad allontanarsi negli ambiti di attività dell'economia illegale”.

Poiché la creazione delle condizioni di sviluppo, sotto il profilo della sicurezza, non può essere semplicemente una “questione di polizia”, meritano la massima considerazione le iniziative ed il nuovo corso deciso da Confindustria siciliana verso la ricostruzione di un'etica dei comportamenti da parte degli imprenditori.

Va rilevato, con ampio favore, il ruolo assunto da Confindustria con le positive iniziative poste in essere sul territorio, sia per rafforzare le azioni di prevenzione sia per il sostegno agli associati vittime delle organizzazioni mafiose.

Come è stato riferito nel corso delle audizioni¹⁸, le iniziative sono state rivolte all'adeguamento delle regole interne all'associazione (codice etico di Confindustria Sicilia); alla realizzazione di iniziative per la promozione della cultura della legalità nelle scuole (Confindustria Sicilia); alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli investimenti del polo petrolchimico (Caltanissetta); alla videosorveglianza delle aree industriali (Agrigento); all'emersione del lavoro nero e irregolare (Caltanissetta); all'istituzione di un elenco di aziende fornitrici certificate (Catanzaro); infine, alla sottoscrizione di protocolli di legalità in materia di appalti (Napoli, Lecce, Brindisi).

Ed un evidente cambiamento di mentalità si evidenzia anche nella decisione di Confindustria di azzerare i vertici dell'associazione industriali di Reggio Calabria coinvolti in un'inchiesta giudiziaria.

L'obbligo imposto agli associati di Confindustria di denunciare le richieste di pizzo è stato definito una «rivoluzione copernicana». Occorre dire, però, che il cambiamento

¹⁸ Audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, 10 ottobre 2007.

delle posizioni di Confindustria non avviene in maniera indolore, si registrano “tormenti” interni all’associazione e intimidazioni esterne, anche violente, da parte della criminalità organizzata.

Sul versante delle pressioni che provengono dall’esterno, particolare valore simbolico assume il grave attentato del 26 settembre 2007 alla sede di Caltanissetta di Confindustria. L’incursione notturna che ha devastato la sede mirava a trafugare i verbali delle riunioni dell’associazione (tra cui quelli relativi proprio alla scelta di Confindustria Sicilia di modificare il proprio codice etico con l’espulsione degli imprenditori che non denunciavano il racket) nonché gli elenchi contenenti i nominativi di imprenditori che avevano aderito.

A fronte di tali iniziative, che sembrano preoccupare anche la mafia, occorre rilevare il silenzio di Confindustria rispetto a quanto si verifica proprio nella provincia di Caltanissetta, ove un imprenditore nazionale è indagato per falsa testimonianza nel processo alle cosche mafiose nissene per le dichiarazioni reticenti rese in dibattimento in ordine alla circostanza dell’assunzione del reggente del mandamento mafioso di Riesi, Francesco Cammarata, nella sua azienda. D’altra parte, se la mancata adozione di iniziative nei confronti del predetto imprenditore dipendesse dall’attesa di una condanna definitiva, ciò striderebbe con i nuovi percorsi di Confindustria che prevedono l’espulsione immediata dall’associazione di imprenditori che non denunciano le richieste estorsive.

Contraddizione, questa, fatta rilevare allo stesso presidente nazionale in sede di audizione.

Un’ulteriore accelerazione al mutamento di rotta all’interno di Confindustria in Sicilia potrebbe derivare dall’arresto del boss Salvatore Lo Piccolo e dal sequestro di documenti in suo possesso con centinaia di nomi di imprenditori e di commercianti coinvolti in un sistema di relazioni e di collusioni con la mafia. L’auspicio è quello che le denunce di costoro arrivino prima ancora che sia intrapresa azione giudiziaria nei confronti degli stessi imprenditori costretti a rapporti con la mafia.

Sul versante dell'usura, le attività più esposte risultano essere il piccolo commercio e l'artigianato, ma per le imprese con un'organizzazione di tipo industriale è più facile cadere nelle maglie di soggetti, legati alla criminalità organizzata, che “vessano l'impresa sino a entrare nella loro proprietà”¹⁹.

È un problema purtroppo ancora aperto quello che riguarda il meccanismo che consente l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto imprenditoriale e legale, attraverso l'acquisizione e il controllo di attività legali in un continuo crescendo del livello di pressione: l'estorsione prima, poi l'imposizione di forniture e di manodopera, fino a entrare nei gangli vitali e decisionali della gestione dell'impresa.

Appare necessario ricercare strumenti più incisivi che consentano il monitoraggio di quanto avviene nella trasformazione delle imprese illegali in imprese legali nonché nella acquisizione, da parte delle organizzazioni criminali (attraverso il riciclaggio), di imprese legali.

Il tema risulta di estrema importanza in quanto non modifica solo la struttura economica di un'area localizzata del Paese, ma arriva ai gangli finanziari ed imprenditoriali dell'intera Nazione.

La lentezza e l'inefficienza della pubblica amministrazione, la presenza di corruzione e le difficoltà di accesso al credito sono quelle che Confindustria di Reggio Calabria, nel corso delle audizioni, ha individuato tra gli ostacoli principali al mancato sviluppo delle imprese.

A fronte di tali affermazioni sono, purtroppo, rimaste senza risposte le questioni poste nel corso delle audizioni in Calabria relativamente all'assenza di denunce da parte di imprenditori calabresi relative al pagamento del “pizzo”, fenomeno estremamente diffuso in quel territorio più che altrove, come risulta di tutta evidenza dai dati investigativi e giudiziari.

¹⁹ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo e del Vicepresidente per il Mezzogiorno di Confindustria, Artioli Ettore, 28 novembre 2007, pag. 14.

Le Aree di Sviluppo Industriale

In molte aree del nostro Mezzogiorno le ASI sono caratterizzate da una serie di capannoni industriali deserti, a testimonianza che molti dei capitali investiti nel meridione (anche tramite i finanziamenti pubblici relativi alla legge n. 488 del 1992) sono stati impiegati per realizzare impianti industriali la cui attività è durata il tempo dell'espletamento del processo di finanziamento. Quelle strutture deserte però rappresentano un presidio di forza per la criminalità, in quanto l'imprenditore che intenda operare in quella determinata zona non trova gli spazi necessari per espletare la sua attività e quindi è costretto a trattare con chi aveva precedentemente occupato le aree in questione, quasi sempre società controllate da organizzazioni criminali.

D'altra parte, la scarsa incidenza del costo relativo al terreno, rispetto all'elevato livello dei costi complessivi che un'impresa deve sostenere per insediarsi in un territorio meridionale, rende poco appetibili le eventuali agevolazioni che attraverso l'ASI è possibile ottenere nell'acquisto dello stesso. A questo si aggiunga, come è emerso dalle audizioni, che le ASI sono Organi pletorici e rischiano di essere "semplicemente piccoli centri di potere distorto che si sviluppano, anche nel più funzionale di questi, in sovrapposizione con altri organismi".²⁰

Il sistema degli appalti

Gli appalti pubblici, come noto, rappresentano per la criminalità organizzata un collaudato sistema di appropriazione indebita delle risorse pubbliche. Dall'inchiesta svolta dalla Commissione emerge come l'applicazione del criterio del massimo ribasso possa determinare una condizione di alterazione del mercato e della trasparenza. Con tale criterio, infatti, sono in grado di avvantaggiarsi nell'aggiudicazione degli appalti pubblici solo quelle imprese che vivono con capitali illegali o praticano in modo diffuso e sistematico il lavoro nero e l'evasione fiscale e contributiva.

L'analisi condotta da Confindustria nel corso delle audizioni non si discosta dalle

²⁰ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, audizione del Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo e del Vicepresidente per il Mezzogiorno di Confindustria, Artioli Ettore, 28 novembre 2007, pagg. 20, 21

considerazioni appena fatte. Sul punto, infatti, è stato riconosciuto che quando “l'impresa deve eccedere negli sconti per aggiudicarsi una gara utilizzerà lavoratori in nero e abbasserà la qualità della fornitura o dei materiali utilizzati, cercherà di ottenere modifiche rispetto alle previsioni del progetto iniziale per recuperare l'eccesso di sconto che ha fatto”. Diversi apparirebbero i risultati qualora, nella scelta dell'impresa cui affidare l'appalto, la pubblica amministrazione riservasse maggiore spazio alla qualità dei risultati dei lavori affidati.

Gli esiti delle inchieste condotte dalla Commissione rendono evidente la necessità di ricostruire un'etica pubblica nel nostro Paese che passi attraverso il contributo individuale e collettivo delle categorie sociali.

2.3 L'accumulazione dei profitti criminali.

L'accumulazione dei profitti e dei capitali criminali costituisce il tratto caratteristico delle mafie e, ormai tradizionalmente, viene considerata uno dei principali fattori di mortificazione del processo di modernizzazione del Mezzogiorno. Quello che spesso non si considera, però, è che il saccheggio delle risorse, l'intercettazione e la dissipazione degli enormi flussi di denaro pubblico portano con sé anche la negazione delle libertà di impresa e di mercato, la diffusione del caporalato, la negazione dei diritti dei lavoratori, la diffusione dell'usura e delle estorsioni, che in alcune aree del territorio nazionale sono diventati, purtroppo, quasi dei normali fattori economici, dei tollerati costi di esercizio per il commercio e per l'impresa.

L'enorme disponibilità di capitali provenienti dalle attività criminali ha, dunque, un potere destabilizzante in sé; questo rende fondamentale l'azione di aggressione di tali patrimoni, nella strategia di contrasto alle mafie operanti sul territorio nazionale.

La disponibilità di patrimoni criminali contribuisce a creare consenso intorno alle organizzazioni mafiose che tendono a sostituire lo Stato sul territorio in cui esse operano; questo rende fondamentale che i patrimoni criminali non solo vengano

individuati e sottratti, ma ritornino alla collettività depauperata, attraverso l'uso sociale di essi.

La centralità di tali temi nei lavori di questa Commissione emerge in tutta la sua evidenza già dal discorso programmatico del Presidente del 6 dicembre 2006 ove, nel merito, è stata individuata la necessità di un "cambio di paradigma al quale uniformare tutta la nuova strumentazione legislativa".

L'assoluta importanza strategica delle norme che disciplinano l'intero ciclo che, partendo dall'individuazione dei patrimoni illeciti nella disponibilità delle organizzazioni criminali, conduce alla definitiva acquisizione dei beni al patrimonio dello Stato per restituirli alla collettività sotto forma di strumenti per conseguire finalità sociali e produttive, ha indotto questa Commissione ad avviare -in conformità con le previsioni della legge istitutiva 27 ottobre 2006, n. 277 - un'inchiesta al fine di valutare l'adeguatezza della normativa e delle prassi applicative in tema di prevenzione e di contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti -a cominciare proprio dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni- nonché sull'adeguatezza delle norme sulle misure di prevenzione patrimoniale, sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo.

L'inchiesta è stata condotta attraverso un ciclo di audizioni che ha interessato i massimi livelli delle istituzioni che intervengono nel lungo processo che parte dalle attività investigative tese all'individuazione dei patrimoni, per giungere alla destinazione a finalità sociali dei beni confiscati in via definitiva; al lungo dibattito, instauratosi sugli esiti dell'inchiesta, è seguita la stesura della Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata, approvata all'unanimità dal *plenum* nella seduta del 27 novembre 2007.

Le conclusioni cui è giunta la Commissione, compendiate nella citata Relazione, sono sinteticamente riassumibili:

- a. nell'esigenza di snellire e rendere più celere il procedimento di destinazione dei beni, anche attraverso l'attribuzione delle competenze ad un nuova Struttura

nazionale in luogo dell' Agenzia del Demanio, rivelatasi strutturalmente inadeguata allo specifico compito della gestione e della destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose;

- b. nella necessità di regolare esplicitamente i rapporti tra la procedura di prevenzione ed i diritti dei terzi in buona fede, al fine di prevenire i rischi derivanti posizioni creditorie di comodo precostituite per neutralizzare gli effetti dell' azione di prevenzione;
- c. nella necessità di assicurarsi, durante la fase di gestione dei beni, che gli amministratori giudiziari siano scelti nel rispetto delle regole di trasparenza e di buona amministrazione, privilegiando l' accertamento di adeguate professionalità e doti manageriali;
- d. nell' opportunità di prevedere che l' eventuale revoca della confisca non dia luogo alla restituzione del bene, bensì solo al riconoscimento del risarcimento a favore dell' avente diritto, salvo casi eccezionali, esplorando la possibilità di mutuare i riferimenti dalla materia delle espropriazioni per pubblica utilità, nel caso di occupazione *sine titulo* previsto dall' art. 43 del testo Unico delle espropriazioni, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n.327;
- e. nell' esigenza, infine, che la gestione dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità, condotta con l' obiettivo della destinazione a fini sociali, sia sostenuta da adeguate risorse finanziarie costituite in apposito Fondo nel quale confluiscono anche i proventi della gestione, oltre alle somme di denaro ed ai titoli confiscati.

D'altro canto, nonostante gli sforzi profusi da magistratura e forze di polizia, l' azione di prevenzione ha prodotto negli ultimi anni risultati sempre meno significativi in termini assoluti, e ancor più in raffronto con i volumi dei traffici illeciti.

In tale contesto, la Relazione approvata dalla Commissione sottolinea l' esigenza:

- a. di favorire la specializzazione degli operatori di polizia e dell' Autorità Giudiziaria inquirente nella gestione di indagini patrimoniali complesse, nell' ottica del continuo affinamento delle tecniche investigative e della diffusione della cultura degli accertamenti patrimoniali per contrastare la capacità della criminalità

di infiltrarsi nei gangli dell'economia. Non appare superfluo sottolineare l'esigenza di dare definitiva attuazione alle norme relative all'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, che consentirebbe di imprimere notevole celerità alle indagini patrimoniali, né rimarcare la necessità di dare piena realizzazione alla disciplina sulla trasparenza delle società finanziarie;

- b. di estendere le misure patrimoniali di prevenzione antimafia, previste dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ai soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi sia una di quelle previste dall'articolo 51, comma 3bis, del codice di procedura penale;
- c. di estendere la legittimazione attiva al Procuratore distrettuale antimafia, ora assegnata alle Procure ordinarie, prevedendo in corrispondenza l'attivazione in capo al Procuratore nazionale antimafia di un potere di impulso e di coordinamento;
- d. di recidere il nesso di pregiudizialità tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali;
- e. di prevedere, conseguentemente, la possibilità che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento, senza la previsione di alcun termine di decadenza dall'azione.

3. SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

3.1 Il condizionamento dell'attività amministrativa degli enti locali.

I temi connessi alla necessità di preservare la pubblica amministrazione dai tentativi di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata sono stati centrali nei lavori della Commissione sin dalle prime sedute, in cui è stata posta l'attenzione, tra l'altro, sulle norme che regolano lo scioglimento dei consigli comunali.

L'esigenza di un'azione innovatrice sulle norme che concernono lo scioglimento dei consigli comunali nasce dalla pervasività della presenza mafiosa che, alterando il rapporto tra politica e bisogni, altera il rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Le norme che già esistono sono servite, ma non hanno dato tutti i frutti che lasciavano sperare; spesso, ad un evento traumatico come lo scioglimento, non è seguito un periodo di vero rinnovamento. Anzi, in diversi casi, a distanza di poco tempo, il consiglio comunale è stato di nuovo sciolto. Come è emerso dai dati del Ministero dell'interno, sono complessivamente venticinque i casi di consigli comunali sciolti per ben due volte (pari al 17,2% del totale dei consigli comunali sciolti). Ad essi si aggiunge il caso del consiglio comunale di Melito Porto Salvo, interessato addirittura da tre decreti di scioglimento.

L'attività della Commissione sul tema si è estrinsecata nella presentazione di un disegno di legge ad opera dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari nonché nell'attività d'inchiesta condotta dal Comitato sui Rapporti per gli enti locali.

Le attività in argomento si sono basate sulle audizioni dei prefetti di Napoli, Alessandro Pansa, e di Reggio Calabria, Luigi De Sena, dinanzi al *plenum* della Commissione, e del responsabile del Comitato di sostegno e monitoraggio dell'azione delle Commissioni straordinarie e dei comuni riportati a gestione ordinaria presso il Ministero dell'interno, prefetto Angelo Di Caprio, in sede di Comitato. I temi emersi sono sinteticamente riconducibili:

- a. alla necessità di intervenire sui dirigenti anche con meccanismi di mobilità; al riguardo, il comma 715 dell'art. 1 della legge finanziaria del 2007 ha previsto, per gli enti locali i cui consigli sono sciolti per infiltrazione della criminalità mafiosa, la risoluzione di diritto degli incarichi a contratto ove la Commissione straordinaria non li rinnovi entro 45 giorni dal proprio insediamento: analoga facoltà è stata introdotta per quanto riguarda l'organo di revisione contabile;
- b. alla opportunità di estendere la normativa sullo scioglimento dei consigli per infiltrazioni e condizionamento mafioso anche alle cosiddette società *in house*, cioè a totale partecipazione pubblica. Al riguardo, l'art. 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 prevede che le norme sullo scioglimento per infiltrazioni mafiose si applicano anche alle aziende speciali (il modello dell'azienda speciale è ormai sostituito da quello delle

- società partecipate), senza tuttavia estendere espressamente l'ambito di applicazione anche alle società di cui l'ente locale detiene interamente il capitale;
- c. alla necessità di prevedere norme che disciplinino i casi di ineleggibilità degli amministratori già componenti dei consigli comunali sciolti, graduando l'intervento a seconda della gravità del coinvolgimento nei fatti che hanno dato luogo allo scioglimento dell'ente. Dall'entrata in vigore della legge, ben 130 amministratori sono stati rieletti nei comuni sciolti in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso: maggiormente in Campania, con 59 casi (32 a Napoli, 18 a Caserta, 5 a Salerno, 3 ad Avellino ed 1 a Benevento); seguono la Sicilia con 34 casi (17 a Palermo, 8 a Catania, 4 a Trapani, 3 a Caltanissetta, 1 ad Agrigento ed 1 a Ragusa) e la Calabria con 27 (17 a Reggio Calabria, 8 a Catanzaro, 1 a Crotona ed 1 a Vibo Valentia);
- d. alla utilità del ricorso allo strumento pattizio, con specifico riferimento all'adozione di protocolli di legalità nonché alla creazione di una stazione unica appaltante a livello provinciale;
- e. alla necessità di intervenire, all'atto dello scioglimento, anche sul Collegio dei revisori, organo fondamentale per il regolare funzionamento dell'ente locale.

3.2 Gli appalti pubblici

Il livello di attenzione che la mafia presta al settore dei lavori pubblici risulta facilmente intuibile ove solo si consideri che i relativi investimenti occupano una parte importante dell'economia europea, pari ad oltre il 16% del prodotto interno lordo dell'Unione europea, per un valore che nel 2006 ha superato i 1.500 miliardi di euro.

Il crimine organizzato ha individuato nel settore dei pubblici appalti il vero e proprio *core business* dell'imprenditoria illegale, in grado di assicurare concreti vantaggi che vanno anche oltre il mero arricchimento che scaturisce dall'intercettazione del flusso di denaro pubblico destinato alla realizzazione delle opere. Attraverso gli appalti pubblici, infatti, le organizzazioni mafiose ricercano spazi economici legali, verso cui canalizzare i proventi illeciti con finalità di riciclaggio; rafforzano ulteriormente il controllo del territorio, imponendo subappalti, o forniture di beni strumentali (autoveicoli, materiali, ecc.), oppure

di servizi ausiliari, quali, ad esempio, il confezionamento dei pasti per i lavoratori, manutenzioni varie, pulizie, ecc.; ed infine acquisiscono una nuova veste di “rispettabilità sociale” connessa ad una minore visibilità a favore di una politica dell’inabissamento²¹.

Non è infrequente, infatti, che le indagini consentano di individuare vere e proprie “imprese mafiose”, sorte anche a partire da tessuto imprenditoriale sano, svuotato e controllato con i sinergici strumenti dell'estorsione e dell'usura²².

Nel corso della XV legislatura il Parlamento ha affrontato il tema delle modifiche da apportare al Codice dei contratti pubblici approvato con decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Non si può tralasciare di considerare, intanto, che l’approvazione del predetto Codice è avvenuta nell’aprile 2006, a Camere ormai sciolte, e che ciò ha fatto probabilmente mancare i necessari approfondimenti ai temi proposti dalla complessa materia. Né si può tacere che le norme del Codice agiscono sulla legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 emanata in un momento storico interessato da rilevanti vicende giudiziarie che avevano consigliato, evidentemente, l’adozione di una legislazione di settore rigorosa e tassativa che tentasse di arginare la diffusione di fenomeni illeciti che attentavano ai principi di legalità, concorrenza e trasparenza.

In considerazione di ciò, e per gli aspetti che più direttamente concernono l’attività di inchiesta prevista dalla legge istitutiva, la Commissione ha deliberato l’invio di una nota alla Commissione (VIII) Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, in ordine alle modifiche del Codice dei contratti pubblici del 2006, con la quale ha inteso rassegnare proprie valutazioni, chiedendo che le norme proposte all’esame del Parlamento contenessero precise indicazioni in ordine a specifiche esigenze ritenute imprescindibili nell’ottica del contrasto alle mafie sui territori.

In particolare, è stata rappresentata l’esigenza:

- 1) di razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti tendendo alla concentrazione delle gare in una stazione unica, quantomeno a livello provinciale;

²¹ Ministero dell’Interno –Direzione Investigativa Antimafia – Relazione secondo semestre 2006.

²² Audizione del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia, Cosimo Sasso, del 7 marzo 2007.

- 2) di limitare la possibilità del ricorso al subappalto, strumento attraverso il quale la criminalità organizzata fa proprie le risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche. La tematica del subappalto, infatti, pone alcuni rilevanti problemi, in quanto la possibilità offerta all'appaltatore di ricorrervi per l'esecuzione dell'opera commissionata consente, in astratto, di aggirare le norme in materia di evidenza pubblica, e segnatamente quelle di ordine pubblico in materia di controlli antimafia (ragion per cui il tema è stato fino ad oggi disciplinato da una legge antimafia, l'art.18 della legge 55/1990);
- 3) di rivedere l'applicabilità dell'istituto dell'avvalimento che, recepito direttamente dalle norme comunitarie, non appare coordinato con le norme vigenti in materia di subappalto ed in materia di sistema di qualificazione delle imprese;
- 4) di rinforzare il valore del sistema di qualificazione delle imprese che partecipano alle gare di appalto di opere pubbliche, anche attraverso l'esplicito riconoscimento della natura pubblicistica delle S.O.A. (società organismi di attestazione). Come noto, infatti, allo stato attuale, le S.O.A. sono società per azioni di diritto speciale, di natura privatistica, ma svolgono una funzione pubblicistica di certificazione, che sfocia nel rilascio di una attestazione con valore di atto pubblico;
- 5) di riconsiderare l'ampliamento del ricorso alla trattativa privata, inserito nella normativa del 2006, rispetto alla tradizionale chiusura operata dalla legge Merloni; tale ampliamento sembra sottovalutare il rischio di collusioni tra stazione appaltante ed operatore privato che la legge 109/94 si proponeva di arginare;
- 6) di rivedere la normativa relativa al Contraente Generale, tenendo conto che i limiti più evidenti della stessa sono da individuare: nella privatizzazione di rapporti "a valle" del Contraente Generale; nella mancata previsione di specifici controlli nella fase di cantierizzazione dell'opera, in cui più frequentemente si manifestano fenomeni di infiltrazione mafiosa; nella mancata previsione di verifiche antimafia anche per gli affidamenti e subaffidamenti di forniture e non solo "per l'affidamento al contraente generale" e per "gli affidamenti e subaffidamenti di lavori", come previsto dall'articolo 176, comma 8 del Codice dei contratti pubblici;

- 7) di favorire -sin dalla fase di definizione del bando- lo sviluppo dei protocolli di legalità, che nei territori dove vengono applicati stanno fornendo risultati positivi, incoraggiando l'adozione di protocolli di nuova generazione, nella considerazione che una corretta ed efficace politica di prevenzione antimafia non può basarsi esclusivamente sulle investigazioni, ma deve comprendere misure finalizzate alla rimozione degli ostacoli che l'infiltrazione mafiosa frappone allo sviluppo al libero esercizio dell'attività di impresa, nei limiti in cui esso è garantito dalla Costituzione;
- 8) di incoraggiare, nell'adozione dei protocolli di nuova generazione, l'inserimento di clausole specifiche di impegno, da parte dell'impresa aggiudicataria, a denunciare eventuali tentativi di estorsione, pena l'esclusione dall'albo degli appaltatori della stazione appaltante;
- 9) di favorire l'adozione di protocolli di legalità finanziaria per la tracciabilità dei movimenti finanziari, con l'adozione contestuale di conti correnti dedicati riferiti all'opera pubblica, sui quali far transitare anche i pagamenti ai lavoratori dipendenti. Scelta, questa, che rende più trasparente il rapporto di lavoro, la sua legalità e, insieme, la sicurezza nei cantieri.

Le predette indicazioni sono state integralmente condivise dalla Commissione (VIII) Ambiente della Camera dei Deputati che le ha accolte e fatte proprie nella seduta del 18 luglio 2007, esprimendosi favorevolmente in sede di parere sull'atto del Governo e ponendo tra le condizioni le valutazioni proposte dalla Commissione antimafia.

3.3 Il Protocollo tra Commissione Antimafia e Alto Commissario anticorruzione

In data 27 giugno 2007, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata e mafiosa o similare ha stipulato un protocollo di intesa con l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, rinnovando un accordo di collaborazione già attivo dal dicembre del 2005.

La nuova convenzione rappresenta lo strumento, più ricco e articolato del protocollo precedentemente stipulato, per potenziare la lotta alle infiltrazioni mafiose nella pubblica amministrazione, ossia proprio nel tessuto connettivo in cui si incontrano gli interessi delle organizzazioni mafiose e i metodi clientelari e corruttivi che condizionano la gestione del bene pubblico.

D'altra parte, la circostanza che sempre più spesso a gestire i momenti di inquinamento e corruzione della Pubblica amministrazione sono veri e propri comitati d'affari a partecipazione mafiosa sta ad indicare la vocazione primaria con la quali i clan manifestano gli appetiti locupletativi. Non è raro che dalle indagini giudiziarie emerga, addirittura, come la criminalità mafiosa si renda garante degli accordi illeciti stretti da vari soggetti nel mondo delle forniture, degli appalti pubblici e dell'erogazione dei servizi.

La trasparenza della politica e dell'attività amministrativa deve essere un valore da affermare in tutto il Paese e, per questo, l'azione sinergica con l'Alto Commissario anticorruzione deve incentrarsi soprattutto nelle aree dove la legalità è appannata: la convenzione sottoscritta punta alla realizzazione di analisi e studi congiunti in settori già rivelatisi sensibili alle infiltrazioni criminali ed alla consumazione di illeciti ai danni della pubblica amministrazione.

L'accordo mira a permettere alle due istituzioni di potenziare le attività di interesse comune: verificare i livelli dell'inquinamento delle organizzazioni criminali nei diversi settori della vita amministrativa, valutare la conseguente capacità di risposta delle pubbliche amministrazioni e diffondere la cultura della legalità e della trasparenza amministrativa.

In particolare, sono stati evidenziati quali settori di indagine di maggiore interesse: gli appalti di opere pubbliche; i finanziamenti pubblici e comunitari; il ciclo dei rifiuti; il settore della sanità; gli investimenti nei settori finanziari, bancari e societari; gli scioglimenti dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa.

Attraverso questa collaborazione, che rafforza il sistema di scambio di informazioni e documentazione acquisite dalle due Autorità nell'ambito delle proprie autonome attribuzioni, si tende a ricostruire con la massima precisione possibile i metodi, le forme ed i sistemi di gestione illecita dei poteri concessi alle pubbliche amministrazioni, al fine di pervenire a proposizioni strategiche volte a contrastare ogni forma di condizionamento e di inquinamento della pubblica amministrazione anche ad opera della criminalità organizzata.

Un punto particolarmente qualificante del protocollo è rappresentato dall'attenzione rivolta ai casi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli altri enti e organi di cui all'art. 146 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 per ragioni di infiltrazioni mafiose.

Nel nostro Paese vi sono oltre 170 comuni sciolti per mafia (alcuni dei quali anche più volte): è del tutto evidente la stretta connessione tra la pervasività del sistema mafioso, che punta al controllo di sempre più estesi spazi dell'economia e del governo delle istituzioni locali (nevralgici centri della spesa pubblica), e l'azione della Pubblica Amministrazione, che spesso risulta deviata, nel perseguimento dei fini pubblici, da interessi estranei e illeciti.

Infine, le due Autorità hanno inteso sottolineare con un accento particolare la necessità che la collaborazione si estenda anche alla elaborazione di strategie per l'individuazione di patrimoni illeciti, tema direttamente collegato alla materia delle misure di prevenzione patrimoniali antimafia, ma che presenta aspetti di sicura rilevanza conoscitiva anche con riferimento alle attività di confisca dei proventi illeciti derivanti dagli indebiti arricchimenti dei soggetti investiti di pubblici poteri.

4. SULLA POLITICA

4.1 Il Codice di autoregolamentazione per le candidature

La Proposta di autoregolamentazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative è stata approvata dalla Commissione antimafia nella seduta del 3 aprile 2007.

Essa costituisce, come attestato dal dibattito parlamentare che l'ha preceduta, una importante e consapevole scelta operata in spirito unitario dai rappresentanti di tutte le forze politiche presenti in Commissione²³.

Si è, infatti, avvertita l'esigenza di fornire, proprio per il ruolo che ha la Commissione antimafia, un contributo tangibile alla costruzione di un'etica pubblica nella scelta delle persone destinate a rappresentare le collettività negli enti locali.

²³ Si rimanda al resoconto stenografico n.16, relativo alla seduta del 3 aprile 2007, per il testo degli interventi dei singoli parlamentari.

Una assunzione di responsabilità su di un piano squisitamente politico, tesa ad individuare i rimedi possibili e preventivi alla degenerazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Si è dato vita ad un tentativo, condiviso dall'intera Commissione, che -senza incidere sul piano delle garanzie e dei diritti dell'individuo, dei quali si è inteso ribadire l'intangibilità- responsabilizzasse le formazioni politiche, soggetti ineliminabili dell'assetto democratico disegnato dalla Costituzione, nella direzione di una autoriforma e di una autoselezione in chiave legalitaria dei candidati.

L'architettura dell'articolato approvato, pur incentrandosi su profili di rilevanza giudiziaria, segna un deliberato scarto rispetto alla valutazione sulla responsabilità penale.

Questa continua a fondare, in base alle norme vigenti, il limite formale delle categorie della *non candidabilità* e della *sospensione dalla carica*.

Nel codice di autoregolamentazione proposto (all'unanimità, vale la pena di sottolinearlo ancora) dalla Commissione antimafia, invece, la soglia di allarme viene anticipata a situazioni di forte compromissione (pur sempre ancorate agli oggettivi tipi sostanziali e processuali che identificano una condizione di rischio per la legalità amministrativa), rimesse alla valutazione delle forze politiche.

Si chiamano, in altri termini, i protagonisti stessi della partecipazione democratica ad intervenire, in un'ottica di trasparenza, prima ancora che la soglia di pericolo per il buon governo amministrativo, individuata dalla legge, sia varcata.

La politica, in occasione delle designazioni dei candidati, assume il ruolo centrale di *garante anticipato*, rispetto alla collettività, del rischio infiltrazione mafiosa negli enti amministrativi.

Non si impone un nuovo e più restrittivo limite al cittadino che aspira a candidarsi, ma si impegnano i partiti affinché non candidino chi si trova in una condizione di compromissione sul piano della legalità antimafia. Nello specifico, i soggetti già rinviati a giudizio per tutti i reati collegabili alla mafia, per i reati di

estorsione ed usura, di traffico di sostanze stupefacenti, di traffico illecito di rifiuti e tutti i soggetti sottoposti a misure di prevenzione personale e patrimoniale.

Doverosamente, nell'atto in cui la politica ha inteso richiamarsi a principi di etica della responsabilità, si è sottolineata l'esigenza di pretendere che anche la magistratura, i cui provvedimenti interlocutori sono stati assunti a parametro di pericolosità antimafia, sappia svolgere i compiti affidatili dalla legge con rigore, responsabilità e celerità, nella consapevolezza che i suoi atti e i suoi tempi possono incidere sull'esercizio delle libertà democratiche.

5. LA COMMISSIONE SUL TERRITORIO

5.1 La missione in Sicilia

La Commissione parlamentare antimafia ha effettuato una missione in Sicilia, nei giorni 16 e 17 luglio 2007, dando luogo alle audizioni dei magistrati delle Direzioni distrettuali antimafia e dei vertici delle forze dell'ordine nelle sedi di Palermo e Catania.

L'intento della Commissione è stato quello di indagare gli assetti acquisiti e i nuovi equilibri interni del sistema mafioso, dopo la cattura di Bernardo Provenzano; di verificare se alcuni omicidi accaduti fossero indice di una recrudescenza della conflittualità interna, ovvero del riaccendersi di una vera e propria guerra di mafia; di conoscere i settori in cui più rilevanti risultano essere gli interessi economici di Cosa Nostra e, in particolare, il significato dei nuovi rapporti, evidenziati da alcune indagini, tra Cosa Nostra palermitana e Cosa Nostra americana.

I dati acquisiti nel corso delle audizioni hanno fornito un quadro aggiornato sull'attuale stato di Cosa Nostra e sulle illecite attività che ne hanno contrassegnato la presenza sul territorio della Sicilia. I numerosi colpi inferti all'organizzazione, culminati con la cattura del boss Bernardo Provenzano, e successivamente con l'operazione Gotha, hanno certamente provocato una fase di difficoltà - in tal senso sono significativi alcuni "pizzini" rinvenuti nel covo del boss - tuttavia l'organizzazione continua a mantenere una grande vitalità ed un elevato grado di pericolosità .

5.1.1. PALERMO

La missione, attraverso l'audizione dei magistrati della Direzione Distrettuale Antimafia e dei vertici delle forze dell'ordine, ha permesso di acquisire, in primo luogo, notizie sugli assetti attuali, sulle modalità operative, sulle strategie e sugli interessi economici di Cosa Nostra; sotto altro profilo, ha sollecitato valutazioni e riflessioni su alcuni aspetti critici del sistema normativo e sulle forze attualmente disponibili sul fronte del contrasto al crimine organizzato.

Nel territorio della Sicilia occidentale, secondo i dati acquisiti, sono attivi nelle province di Palermo, Agrigento e Trapani circa 4.500 individui affiliati a Cosa Nostra, e segnatamente circa 2800 nella sola provincia di Palermo. Tra il 1° giugno 2006 ed il 30 giugno 2007 sono stati iscritti 227 procedimenti penali contro noti e 1.791 soggetti nel registro degli indagati in relazione al delitto di cui all'art. 416 bis c.p.

Il dato degli omicidi consumati tra il 1° gennaio 2006 ed il 30 giugno 2007, va analizzato tenendo presente lo spartiacque costituito dalla cattura di Bernardo Provenzano:

- un primo episodio di cosiddetta “lupara bianca” del gennaio 2006, allorquando venne fatto scomparire Giovanni Bonanno (secondo le acquisizioni investigative si sarebbe trattato di una soluzione “accettata” dallo stesso Provenzano); dopo la cattura del Provenzano, un secondo analogo episodio ai danni di Bartolomeo Spatola e, nel medesimo arco temporale, due omicidi di chiara matrice mafiosa.
- Nel 2007, fino alla data della missione palermitana di questa Commissione, si sono verificati un episodio di “lupara bianca” e tre omicidi di mafia, tra cui quello più rilevante ai danni di Nicolò Ingarao, soggetto che si trovava al momento della sua uccisione al vertice di un importante mandamento mafioso e la cui eliminazione, secondo le valutazioni esposte, sarebbe stata motivata da logiche di “sostituzione” e di rimozione di una presenza non gradita, riconducibili alla “tendenza espansiva” dell'allora latitante Salvatore Lo Piccolo, in contrapposizione al potere del boss Nino Rotolo.
- Anche l'omicidio ai danni di Giuseppe Lo Baido, giovane emergente della zona di Partitico, consumato il 13 luglio 2007, andrebbe inquadrato in una logica analoga.

Se ne deduce che Cosa Nostra, malgrado i colpi subiti negli ultimi due anni – a far data quanto meno dall'operazione denominata “GOTHA”, che ha disarticolato l'organizzazione radicata nella parte orientale della città di Palermo, portando alla cattura del capomafia Antonino Rotolo e dei suoi luogotenenti Antonino Cinà e Franco Bonura – non ha abbandonato del tutto la pratica della risoluzione dei problemi e dei contrasti interni attraverso lo strumento violento dell'omicidio.

Si tratta, tuttavia, di una *extrema ratio*, cui l'organizzazione ricorre quando nessun altro mezzo di componimento delle questioni risulti adeguato poiché, secondo quanto acquisito, all'interno delle famiglie mafiose palermitane, quando sono presenti ragioni di contrasto o scontro, prevalgono logiche di sostituzione – interne alla stessa famiglia o fra famiglie

diverse – che sfociano soltanto in omicidi di carattere mirato ed in qualche modo “chirurgico”; in tal modo vanno, pertanto, interpretati gli omicidi degli ultimi due anni.

Essi, dunque, non sembrano costituire segnali di una guerra di mafia, intesa come scontro generalizzato tra opposte, contrastanti fazioni, così come avvenuto negli anni '80 poiché, a differenza di allora, non si possono individuare (come allora tra i Corleonesi ed i gruppi Spatola, Bontade ed Inzerillo) uno schieramento “vincente” ed uno “perdente”.

Prima della cattura del Provenzano la città di Palermo era dominata da una diarchia costituita da Rotolo (zona est) e da Lo Piccolo (zona ovest), che avevano entrambi come punto di riferimento il vecchio boss.

In tale quadro, almeno fino al suo arresto, Salvatore Lo Piccolo ha posto in atto una lenta strategia di espansione all'interno della città di Palermo, che si è accentuata dopo l'operazione “GOTHA”, la quale ha fortemente indebolito le famiglie dalla zona orientale della città.

L'operazione, basata principalmente sulle intercettazioni effettuate all'interno di un capannone, in cui si svolgevano incontri fra Antonino Rotolo, Franco Bonura, il medico Nino Cinà ed altri capi delle famiglie di Palermo, ha portato al rinvio a giudizio di 46 mafiosi.

Il conseguente processo celebratosi dinanzi al GUP di Palermo con il rito abbreviato, si è concluso con condanne per oltre 400 anni di reclusione.

Con la sentenza in questione, è stata riaffermata l'esistenza della struttura di Cosa Nostra nella città di Palermo: l'intervento giudiziario ha avviato un ridimensionamento della rete di relazioni e complicità attraverso le quali le famiglie dominanti stavano cercando di ricostruire il potere dell'organizzazione e di rientrare nel circuito dominante, anche grazie alle relazioni con Cosa Nostra statunitense e con gli italiani “scappati” negli USA.

Diverso il ruolo del boss trapanese Matteo Messina Denaro che, pur avendo mantenuto tradizionalmente forti legami con il mandamento palermitano di Brancaccio, ed avendo avuto un rapporto personale assai forte con Provenzano, non manifesta mire sulla città e, secondo i dati raccolti, opera attivamente sui territori della provincia di Trapani ed in

parte di Agrigento ed è fortemente impegnato nel narcotraffico, avvalendosi di rapporti diretti con trafficanti sudamericani.

Fondamentale per disvelare tali dinamiche, ma anche per intervenire sulle loro evoluzioni, è stato il ritrovamento -nel covo di Montagna dei Cavalli- della corrispondenza di Provenzano, nonché la scoperta del codice numerico con cui decifrare i messaggi del boss.

Per ciò che riguarda invece i futuri scenari criminali, si è evidenziata la difficoltà a stabilire con ragionevole verosimiglianza quali saranno - vieppiù oggi dopo l'arresto di Salvatore Lo Piccolo e dei suoi fiancheggiatori - le strategie di Cosa Nostra.

E' stato, tuttavia, ribadito, nel corso delle audizioni, che le attività principali dell'organizzazione mafiosa nel territorio palermitano e dell'intero distretto risultano ancora oggi essere quelle delle estorsioni e del controllo degli appalti, che forniscono ingenti profitti destinati alle spese correnti dell'organizzazione e che sono lo strumento utilizzato da Cosa Nostra per esercitare un pressoché assoluto controllo del territorio.

La pratica dell'imposizione del *pizzo* rimane diffusissima e raggiunge la gran parte delle attività economiche presenti sul territorio: essa, proprio per la sua fondamentale importanza, è regolamentata secondo precise procedure e nel rispetto assoluto di gerarchie e ruoli, universalmente accettati da tutti i livelli dell'organizzazione, ma conosciuti ed accettati anche dalle vittime dell'attività estorsiva.

Al riguardo si è evidenziato che il numero delle estorsioni scoperte e di estorsori arrestati rimane modesto a causa delle poche denunce sporte dalle vittime: si registra una grave e penalizzante assenza di reattività del tessuto socio economico nel suo complesso.

Si stima che l'80-90% delle estorsioni non viene denunciato: a volte non solo non si ottiene la collaborazione delle vittime, ma si registrano atteggiamenti omertosi e fuorvianti.

Sul punto devono, peraltro, segnalarsi le encomiabili iniziative assunte sia da Confindustria Sicilia sia dalla Confcommercio, organizzazioni di categoria che si sono dotate di un codice etico che prevede l'espulsione degli iscritti che, vittime di pratiche estorsive, non denuncino la richiesta di *pizzo* e non collaborino con le autorità. Altri importanti segnali di reazione e vitalità sono emersi nella società civile che ha costituito delle attive associazioni antiracket.

Al riguardo il Prefetto di Palermo ha sottoposto alla Commissione il tema del ruolo degli istituti di credito.

In particolare, ha evidenziato la scarsa osservanza, da parte del circuito creditizio, dei protocolli firmati dall'ABI, finalizzati a sostenere finanziariamente gli imprenditori in difficoltà perché aggrediti dal racket.

Altro settore che rappresenta una fondamentale fonte di arricchimento per l'organizzazione mafiosa è quello degli appalti.

Qui, come riferito nel corso dell'audizione, l'organizzazione impone a tappeto, anche ad imprese riferibili a suoi associati, il pagamento di una somma a titolo di c. d. "messa a posto", una sorta di tassa che garantisce da eventuali "incidenti" e, a lavori avviati, impone subappalti a favore di imprese ad essa direttamente o indirettamente riferibili o impone le forniture di materiali.

Nonostante tale quadro allarmante, sono stati anche evidenziati alcuni dati positivi.

In particolare, il Prefetto di Palermo ha sottolineato come i controlli preventivi connessi al rilascio delle certificazioni antimafia, ed ancor più quelli connessi al rilascio delle informazioni hanno consentito di ripulire il settore da diverse imprese colluse che in precedenza erano solite concorrere alle gare.

Ha evidenziato, inoltre, la bontà e l'efficacia del protocollo, siglato con la regione che prevede la concorrente assunzione di responsabilità di INPS, INAIL e stazione appaltante, in tema di prevenzione dell'inquinamento delle procedure per l'aggiudicazione delle gare di appalto; protocollo che, successivamente, ha trovato applicazione in tutte le province della Sicilia e la positiva novità costituita dall'attivazione degli UREGA, le stazioni uniche appaltanti, che dovrebbero consentire un più facile controllo dell'intera procedura di appalto.

Il terzo settore in cui tradizionalmente si è riscontrata una forte presenza di Cosa Nostra è quello degli stupefacenti.

Anche nella fase attuale, pur avendo modificato il suo ruolo nell'affare, l'organizzazione continua ad essere attiva nel narcotraffico, attraverso partecipazioni o attività di finanziamento, demandando sovente a gruppi anche di cittadini extracomunitari lo spaccio al minuto.

Come emerso dalle audizioni, i proventi della complessiva attività illecita vengono oggi investiti, assai meno che in passato, in proprietà immobiliari, ed assai più in attività finanziarie o in attività imprenditoriali, soprattutto nel settore della grande distribuzione e del turismo.

Al riguardo il dott. Messineo, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, ha sottolineato le nuove difficoltà investigative determinate da tale evoluzione dell'attività di investimento dei capitali di Cosa Nostra ed ha, tuttavia, evidenziato come la struttura da lui diretta abbia risposto a tale sfida con l'istituzione di una nuova articolazione della Procura, chiamata DDA economica, con il compito specifico di coordinare le indagini in tale settore.

A tale proposito, si è evidenziato come, dopo i duri colpi inferti all'ala militare di Cosa Nostra, sia tornata a crescere l'importanza nel sistema mafioso, dei "colletti bianchi", ossia dei soggetti dediti non più o non soltanto alla commissione dei tradizionali reati, ma piuttosto alla gestione ed organizzazione dei traffici, alla gestione dei capitali ed alla infiltrazione nelle strutture sociali, amministrative e politiche. A questo proposito, non è emersa l'esistenza di un monitoraggio sulla pubblica amministrazione e sulla gestione dei flussi finanziari pubblici.

Nella categoria dei cosiddetti "colletti bianchi" rientrano, secondo quanto fatto notare, il capomafia palermitano Giuseppe Guttadauro ma anche il fedele alleato di Provenzano, e capo della famiglia di Villabate, Nicola Mandalà: in numerose indagini sono emersi coinvolgimenti e collusioni di rappresentanti delle istituzioni locali e di componenti influenti della burocrazia amministrativa.

Quella che viene definita "zona grigia" rappresenta, quindi, ancor oggi, una grande forza della mafia: essa è formata da soggetti e/o lobby che vivono apparentemente nella legalità e tuttavia apportano all'organizzazione mafiosa un essenziale contributo per le questioni legali, per gli investimenti, per l'occultamento di fondi, per manovrare l'immenso potenziale economico dell'organizzazione criminale e per intessere relazioni "pericolose" con enti ed amministrazioni locali.

Costituisce allarmante segnale della scarsa tenuta etica dei rappresentanti delle istituzioni regionali quanto emerso dalla vicenda processuale che riguarda l'ex presidente della Regione Sicilia, Salvatore Cuffaro, all'epoca della missione sotto processo e successivamente condannato in primo grado per favoreggiamento personale aggravato (ex

articolo 378, commi primo e secondo, c.p.) e per rivelazione di segreto d'ufficio (ex articolo 326 c.p.).

Il Procuratore Messineo e gli altri componenti della DDA hanno sottolineato che l'apparato di contrasto e di repressione risulta essere efficiente e per lo più adeguato, sia numericamente che qualitativamente, realizzando importanti attività investigativa che hanno consentito la cattura di capi, sottocapi e gregari dei mandamenti palermitani, e l'ottenimento di risultati sul fronte dell'aggressione ai patrimoni con un incremento nel numero dei sequestri e delle confische.

Anche negli altri circondari del distretto si sono raggiunti importanti risultati²⁴.

Ad Agrigento e Trapani si registra qualche segno di novità nei comportamenti delle vittime delle attività estorsive, alcune delle quali hanno fornito la loro collaborazione all'Autorità Giudiziaria.

Nelle audizioni non sono mancati rilievi critici di carattere generale:

- l'insufficienza di forze specializzate nel settore del riciclaggio e della individuazione dei flussi finanziari;
- la normativa in materia di riciclaggio, in ordine alla mancanza della fattispecie del cosiddetto autoriciclaggio cosicché può essere perseguito soltanto colui che non abbia concorso alla consumazione del cosiddetto reato presupposto;
- la mancata attuazione dell'anagrafe dei conti correnti, così come prevista da norme già adottate sin dal 1991²⁵.
- la normativa sui collaboratori: si è sottolineato che, rispetto al passato, il numero dei collaboratori di giustizia è fortemente diminuito. Il percorso imposto all'"aspirante

²⁴ In particolare, dopo la cattura e la collaborazione del capomandamento di Caccamo Antonino Giuffrè, cui hanno fatto seguito le collaborazioni di un importante "uomo d'onore", come Ciro Vara, e del capomandamento di Lercara Friddi, Salvatore Facella, nonché quella di Carmela Iuculano, moglie di un altro "uomo d'onore" di primo piano della famiglia di Cerda, è stata azzerata la struttura di comando del mandamento di Caccamo e di quello di San Mauro Castelverde.

Grazie alla decrittazione dei messaggi di Bernardo Provenzano, rinvenuti nel covo di Montagna dei Cavalli ed alla rete di intercettazioni già in precedenza predisposta si è stati, inoltre, in grado, di identificare il nuovo capomandamento di Caccamo, Giuseppe Bisesi, e di intervenire tempestivamente nel momento in cui era stato progettato un attentato ai danni di personale della polizia giudiziaria.

²⁵ Attualmente, le indagini bancarie spesso non vengono effettuate nel corso del procedimento investigativo o penale perché si corre il rischio di farne venir meno il segreto, ragion per cui esse sovente vengono differite al momento della esecuzione di ordinanze custodiali, quando, nella maggior parte dei casi, ci si imbatte in conti che sono già stati sistematicamente azzerati.

pentito” è stato ritenuto particolarmente difficile, anche per la difformità di indirizzi interpretativi da parte dei diversi tribunali di sorveglianza nella concessione dei benefici previsti dalla legge sull’ordinamento penitenziario. E’ stata, inoltre, affermata l’insufficienza del termine di 180 giorni (previsto dall’articolo 16 quater della legge 82/1991 così come introdotto dalla legge 45/2001) per la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione. Poiché il termine viene calcolato “al lordo”, in presenza di più impegni processuali del collaboratore ovvero della necessità che un soggetto venga sentito da diversi uffici giudiziari, il tempo effettivo a disposizione dei magistrati inquirenti si riduce sensibilmente, con conseguente nocimento per la completezza ed esaustività delle indagini;

- il regime previsto dall’articolo 41 bis dell’ordinamento penitenziario, con riferimento alla problematica della proroga, ancorata alla difficile dimostrazione dell’attualità del rapporto con l’organizzazione criminale;
- l’inefficacia del sistema di gestione dei beni confiscati alla mafia, delineato dall’attuale normativa;
- la insufficienza numerica dei componenti gli uffici del GIP, che comporta una divaricazione temporale tra la richiesta di misure cautelari o patrimoniali e l’ordinanza applicativa.

Gli avvenimenti successivi alla missione

Non può, in questa sede, sottacersi che - dopo l’effettuazione della missione a Palermo- si sono verificati alcuni fatti particolarmente significativi, che costituiscono riprova della fondatezza della iniziativa assunta da questa Commissione nel momento in cui, dopo gli eventi descritti in premessa, ha deciso di verificare quali novità stessero maturando all’interno di Cosa Nostra.

Anzitutto l’operazione che ha portato alla cattura di Salvatore Lo Piccolo, del figlio Sandro e di altri associati alla cosca, nonché alla cattura di luogotenenti e gregari e, successivamente, grazie ad alcune provvidenziali collaborazioni, alla sostanziale disarticolazione delle famiglie dominanti nella zona occidentale della città di Palermo.

In seguito alla cattura dei Lo Piccolo, si sono acquisite nuove e fondamentali conoscenze sulle logiche criminali più recenti.

Si è avuta, anzitutto, la conferma della strategia espansionistica intrapresa da Lo Piccolo nella città di Palermo. Sua è stata infatti la decisione di eliminare Nicolò Ingarao, come riferito recentemente dal collaboratore Andrea Bonaccorso.

Suo era il piano di eliminare altri personaggi di spicco delle famiglie della zona orientale della città come il medico Antonino Cinà che, pur essendo stato il “padrino di iniziazione” del figlio Sandro, doveva essere ucciso; suo era il piano di uccidere Giovanni Nicchi, giovane emergente delle cosche facenti capo ad Antonino Rotolo.

In secondo luogo ha trovato conferma l'ipotesi, già sollevata da più parti e che aveva sollecitato l'interesse della Commissione, che la grande distribuzione fosse divenuto uno dei settori privilegiati del riciclaggio di capitali riconducibili a Cosa Nostra, ed è stato contestualmente conseguito un significativo risultato anche nei confronti di Matteo Messina Denaro.

Nell'ambito dell'operazione antimafia denominata "Mida", veniva arrestato Giuseppe Grigoli per il delitto di concorso esterno in associazione mafiosa, mentre destinatario di un provvedimento di sequestro era Franco Messina, procuratore speciale del "Gruppo 6 G.D.O", che gestisce supermercati con il marchio Despar in Sicilia occidentale e che viene ritenuto nella disponibilità del latitante Matteo Messina Denaro²⁶.

Anche in questo caso gli esiti delle investigazioni sono stati il frutto della decrittazione di alcuni «pizzini», trovati nel covo di Bernardo Provenzano il giorno del suo arresto, aventi ad oggetto l'apertura di centri Despar nella provincia di Agrigento ed a Corleone ed inviati al Provenzano dal Messina Denaro e da Giuseppe Falsone, entrambi tuttora ricercati, rispettivamente rappresentanti di Cosa Nostra nella province di Trapani e Agrigento.

Emergeva, dunque, che la dispendiosa iniziativa commerciale concernente l'apertura dei supermercati Despar in provincia di Agrigento da parte del Grigoli Giuseppe, concessionario del marchio, era maturata in un contesto certamente mafioso proprio perchè la sua decisione era stata avallata e sostenuta dal Messina Denaro. Non è priva di rilievo, tra l'altro, la circostanza che anche in Sicilia orientale si trova

²⁶ Il valore dei beni sequestrati è pari a circa 200 mln di euro. Grigoli, secondo gli accertamenti eseguiti, è legato al Messina Denaro da un indiscutibile legame fiduciario che fa riferimento alla gestione di rilevantissimi interessi economici di cui ha beneficiato direttamente Cosa nostra; egli, inoltre, è il gestore esclusivo del marchio Despar per tutti i comuni delle province di Palermo, Trapani ed Agrigento. Secondo quanto emerso dalle indagini questi aveva messo a disposizione di Cosa Nostra trapanese i propri mezzi e le risorse nel settore della grande distribuzione alimentare in cui operava attraverso la società «Gruppo 6 G.D.O. s.r.l.», per la quale è stato disposto il sequestro preventivo.

sottoposto a procedimento penale, per il reato di cui all'articolo 416 bis del codice penale, un imprenditore commerciale, Salvatore Scuto, ritenuto anch'egli - quale titolare del marchio Despar per la provincia di Catania - prestanome di un'organizzazione e segnatamente il clan Laudani.

Desta inquietudine, pertanto, che un marchio di prestigio come quello Despar venga sostanzialmente monopolizzato, in Sicilia, dagli interessi delle cosche mafiose.

Hanno, inoltre, trovato conferma ed una pur iniziale spiegazione i ripresi contatti tra esponenti di Cosa Nostra di Palermo ed esponenti della Cosa Nostra americana ed in particolare della famiglia Gambino di New York.

Secondo quanto risultato dalle indagini, questi rapporti si sono articolati su due linee tra loro interferenti:

- da un lato, alcuni esponenti di primo piano di Cosa Nostra palermitana si sono recati in America e hanno avuto contatti con persone, tra cui alcuni appartenenti alla famiglia Inzerillo-Gambino, inserite nell'organizzazione mafiosa americana e/o nel traffico internazionale di stupefacenti;

- dall'altro lato, i vertici di Cosa Nostra hanno a lungo discusso, su posizioni contrastanti, sulla possibilità di consentire il rientro in Italia ad alcuni appartenenti alla famiglia Inzerillo che, al termine della "guerra di mafia" dei primi anni '80, avevano avuta salva la vita a condizione di restare negli Stati Uniti e di non ritornare a Palermo.

Al momento della cattura di Bernardo Provenzano, per vero, la questione non era ancora risolta e l'organizzazione mafiosa non aveva ancora assunto una decisione definitiva a proposito del ritorno degli Inzerillo (i c.d. *scappati*).

Si era registrato, infatti, un contrasto tra Lo Piccolo, da un lato, fautore di tale rientro, e Rotolo, dall'altro, che temeva per la sua posizione di potere ed anche per la propria vita.

Come emerso dalle indagini, era poi prevalsa una sorta di scelta fondata sul pragmatismo degli affari che ha favorito il rientro degli Inzerillo, ancor più dopo che l'organizzazione aveva subito un grave colpo a seguito della cattura di Provenzano e degli esponenti di vertice del gruppo mafioso radicato nei quartieri orientali della città di Palermo - Antonino Rotolo, Antonino Cinà e Franco Bonura - nonché di alcuni componenti della stessa famiglia Inzerillo.

Epicentro degli interessi dei sodalizi mafiosi su cui si indagava è stata, come in passato, la città di New York, con il suo vasto insediamento di immigrati di origine italiana.

In data 7 febbraio 2008, con l'operazione OLD BRIDGE, si è proceduto alla esecuzione di numerosi arresti in Sicilia e negli Stati Uniti (90 provvedimenti cautelari personali, dei quali 77 eseguiti)²⁷.

Sulla base dei dati acquisiti si può, dunque, ritenere che, almeno a partire dal 2002/2003, Cosa Nostra palermitana aveva avviato nuovi contatti con Cosa Nostra statunitense (ed in particolare con la *famiglia* Gambino, con cui peraltro i rapporti non erano mai cessati come dimostrano le indagini culminate nelle note operazioni di Polizia denominate "Iron Tower" e "Romano-Adamita"), e che i gruppi familiari di origine siciliana dei Gambino, degli Inzerillo, dei Mannino e degli Spatola, seppur annoverati tra i gruppi "perdenti" della c.d. seconda guerra di mafia degli anni '80, sono nuovamente coinvolti con i siciliani in attività illecite, tra cui il traffico internazionale di sostanze stupefacenti.

Dalle indagini svolte dagli organi investigativi statunitensi si è appreso che Calì gestisce, unitamente ad altri sodali, diverse società per la distribuzione alimentare negli Stati Uniti, nonché imprese edili che costruiscono immobili a New York e creano aziende per il riciclaggio di denaro in paesi offshore.

Egli si avvale per la sua attività del supporto di uno studio legale statunitense con sede a New York, che amministra le transazioni finanziarie e le attività di intermediazione connesse all'acquisto di immobili ed al controllo di numerose società²⁸.

²⁷ Le acquisizioni probatorie dei procedimenti denominati "Grande Mandamento" e "Gotha" hanno, dunque, evidenziato, nel corso del 2003, il progressivo incremento di relazioni, tra appartenenti a Cosa Nostra palermitana, in particolare riferibili al Lo Piccolo, e soggetti inseriti nella "*famiglia*" mafiosa americana degli Inzerillo - Gambino- con tutta probabilità pertinenti e funzionali a traffici di natura illecita tra le due sponde dell'Oceano.

Nello stesso periodo risultano documentati significativi incontri sia nel capoluogo palermitano che negli Stati Uniti d'America, seguiti da viaggi effettuati in territorio statunitense da mafiosi palermitani di spicco.

Le indagini svolte nei confronti di soggetti appartenenti alle *famiglie* mafiose di Villabate, di Torretta e di Passo di Rigano, fedeli alleate di Bernardo Provenzano, hanno, altresì, dimostrato che, sempre nel 2003, analoghi rapporti si erano instaurati tra tali famiglie ed i medesimi referenti di oltreoceano.

E' in questo contesto che sono emersi i contatti con Inzerillo Pietro e con il cognato di quest'ultimo, Calì Francesco (Frank), segnalato dalle Autorità statunitensi quale esponente mafioso della *famiglia* Gambino di New York e trafficante di droga ed al quale, nel corso dell'audizione, avevano fatto cenno a questa Commissione i magistrati palermitani.

²⁸ Tale studio, già in passato, come risulta dalle indagini svolte nei confronti di Tommaso Gambino, figlio di Rosario, già imputato nel processo "Pizza connection" e sorta di "manager finanziario" operante tra l'Europa e gli Stati Uniti nonché

Si può in conclusione ritenere che, tramite i rinnovati rapporti con i “cugini” americani, Cosa Nostra stia tentando di rientrare nel grande giro e di riprendersi quel ruolo di primo piano tra le organizzazioni criminali, che aveva mantenuto per anni prima di perdersi dietro le mire egemoniche e l’avventura stragista di Salvatore Riina e dei corleonesi.

5.1.2 CATANIA

La missione, attraverso l’audizione dei magistrati della Direzione distrettuale antimafia e dei vertici delle forze di polizia ha permesso di acquisire un quadro aggiornato degli assetti attuali, delle modalità operative e delle strategie ed interessi economici prevalenti delle criminalità organizzata catanese, ma anche un quadro delle condizioni di adeguatezza ed efficienza dell’intero apparato di contrasto operante sul territorio del distretto.

Nel periodo 1 gennaio 2006 – 30 giugno 2007, come evidenziato dal Procuratore della Repubblica, la Direzione distrettuale antimafia ha avanzato 79 richieste di ordinanza di custodia cautelare ed ha ottenuto l’arresto di 445 indagati nell’anno 2006 e di 221 indagati nell’anno 2007 ed ha avanzato richiesta di rinvio a giudizio in 110 procedimenti con 639 imputati.

Nell’arco temporale considerato, va segnalata la cattura di un latitante storico, Umberto Di Fazio; nel luglio 2007 quella di Francesco Di Stefano, appartenente a clan dei cursoti milanesi.

Nel corso delle audizioni è stato rilevato che l’anzidetto andamento, che è in linea con i risultati degli anni immediatamente precedenti, è stato ottenuto nonostante le aumentate difficoltà, segnalate dai capi ufficio, dipendenti dall’esiguità delle risorse umane e materiali, entrambe assolutamente inadeguate se raffrontate alle risorse attribuite, a parità di carichi di lavoro, ad altri uffici.

Al riguardo sono stati segnalati i seguenti aspetti di criticità;

- la crisi delle “vocazioni” alla collaborazione dovuta alla minore convenienza, rispetto al passato, di una tale scelta, con conseguente forte incidenza sui tempi delle indagini;

esponente di una famiglia di narcotrafficanti inserita nella Lcn (La Cosa nostra) denominata "Milano", aveva svolto attività di supporto legale in favore delle famiglie mafiose Gambino e Colombo.

- la negativa incidenza della prospettata abolizione dell'ergastolo;
- la diminuita deterrenza del regime detentivo speciale di cui all'art. 41 bis O.P., per effetto di una giurisprudenza restrittiva sul suo mantenimento, sulla quale si è registrata, però, recentemente una inversione di tendenza (dalla dimostrazione dell'attualità del vincolo con l'associazione si è passato al semplice pericolo di collegamento derivante dalla provata persistenza "in vita" dell'associazione);
- la maggiore laboriosità delle indagini e delle richieste di misura fondate su intercettazioni, derivante dalla inevitabile diluizione nel tempo delle operazioni di captazione telefoniche ed ambientali, dalle difficoltà insite nella interpretazione del linguaggio criptico utilizzato dagli interlocutori e nella corretta e compiuta individuazione degli interlocutori (che spesso utilizzano schede telefoniche intestate ad altre persone, anche straniere) nonché nella difficoltà di estrapolare, dalla ingente massa di conversazioni che vengono sottoposte al vaglio degli inquirenti, quelle utili e conducenti.

La criminalità organizzata che opera nel territorio di Catania presenta aspetti di peculiarità e si distingue per le sue caratteristiche strutturali dalla criminalità organizzata mafiosa che opera nella città di Palermo.

La criminalità catanese e della Sicilia orientale sino ai confini con il territorio della provincia di Caltanissetta è strutturata in gruppi o famiglie che operano sul territorio in maniera autonoma e soltanto alcuni di essi possono considerarsi affiliati a Cosa Nostra..

Ciò comporta una maggiore frammentazione e delinea una realtà in cui si registrano frequenti cambiamenti: le famiglie, infatti, a volte si trovano in contrapposizione tra loro, a volte stringono alleanze, a volte, infine, raggiungono taciti accordi di non belligeranza e non interferenza allorché una tale esigenza sia determinata da necessità di riorganizzazione dei gruppi, da momenti di debolezza dei medesimi o dalla necessità di distogliere l'attenzione degli organi di polizia in maniera da concentrarsi nella cura dei traffici e degli interessi illeciti.

L'intensa opera di repressione che è stata condotta negli anni precedenti, lo stato di detenzione dei capi storici delle singole famiglie, ed infine il tempestivo arresto dei soggetti che in successione hanno assunto la leadership dei vari gruppi hanno determinato uno stato di grave difficoltà per le singole famiglie mafiose.

Nel momento attuale, come evidenziato nel corso delle audizioni dei vertici delle forze di polizia, sembrerebbe vigere tra le famiglie una sorta di pax mafiosa.

Si registrano, inoltre, forti ed inequivoci segnali di riorganizzazione, agevolata anche dalla remissione in libertà, per fine pena o per effetto dell'indulto, di alcuni soggetti dalla notevole caratura criminale.

Non sembrano contraddire il quadro tracciato in precedenza gli ultimi omicidi che si sono verificati tra il mese di novembre 2006 e giugno 2007 (in danno di Giuseppe Sciotti, Giambattista Motta, Nuccio Aurora), ed ai quali si è fatto riferimento in premessa.

Allo stato delle indagini, infatti, parrebbe che i suddetti omicidi non siano stati determinati da cause che vedono in contrapposizione gruppi criminali diversi, ma da contrasti circoscritti a singoli personaggi, che non sembrano preludere, nemmeno a Catania, a guerre di mafia.

Pur non potendosi del tutto escludere una diversa lettura dei fatti, in tal senso sono orientate le analisi degli organi investigativi, che segnalano una tendenziale ripresa della normalità di comportamenti da parte degli aderenti ai vari gruppi criminali, che fa seguito ad atteggiamenti ispirati a prudenza ed estrema cautela, che si erano registrati da parte dei medesimi nei giorni immediatamente successivi all'ultimo degli omicidi.

Sembra comunque di poter escludere qualsiasi collegamento tra gli omicidi consumati a Catania e quelli verificatisi nella città di Palermo nel periodo considerato.

Le famiglie che attualmente operano sul territorio di Catania sono:

- 1- la famiglia Santapaola (Ercolano), affiliata a Cosa Nostra, con le sue articolazioni sia a Catania centro che in altri paesi della provincia e del distretto (di recente oggetto di indagini i cui risultati sono confluiti nelle operazioni denominate Dionisio – Ermes - Plutone), alla quale sono collegati , i seguenti sottogruppi: Assinnata, Santangelo, Sebastiano Sciuto, Brunetto, Catania , Squillaci e La Rocca ;
- 2 la famiglia Laudani, particolarmente presente nei paesi pedemontani ed, inoltre, a Paternò in collegamento con la famiglia Morabito; a Piedimonte Etneo con il gruppo diretto da Di Mauro Paolo; a Randazzo con il gruppo diretto da Rosta e Mangani;

- 3 la famiglia Mazzei, affiliata a Cosa Nostra, nella quale è confluito il gruppo dei Cursoti milanesi. Gruppo diretto da Santo Mazzei, detenuto e da Di Benedetto Santo, arrestato il 24 giugno 2007.
- 4 la famiglia Cappello: operante in alcuni quartieri catanesi (Civita e San Cristoforo), nel siracusano (Porto Palo) e a Calatabiano con il clan Cintorrino.
- 5 la famiglia Pillera/Puntina, presente in Catania – città, guidata da Corrado Favara e Nuccio Ieni (di recente interessati dall'operazione Atlantide).
- 6 la famiglia Sciuto - Tigna, presente in Catania – città.

A questi storici clan mafiosi più legati al territorio catanese deve aggiungersi la famiglia radicata nel territorio di Caltagirone facente capo a La Rocca Francesco, personaggio di grande prestigio, anch'essa affiliata a Cosa Nostra.

Riguardo ai rapporti di forza espressi dagli indicati gruppi, nel corso dell'audizione è stato affermato che il "sistema criminale", che da decenni opprime la città di Catania e il suo hinterland, trova la sua massima espressione proprio nell'operatività dell'associazione mafiosa tradizionalmente facente capo a Benedetto Santapaola e che, per maggiore aderenza alle più aggiornate risultanze delle indagini sul suo assetto e sugli equilibri di potere da ultimo consolidatisi al suo interno, appare più corretto vada denominata "organizzazione Santapaola – Ercolano".

Ciò determina la necessità, sul territorio, di operare precise scelte di strategia investigativa, allo scopo di adeguare la risposta repressiva all'evolversi dinamico del fenomeno criminale in questione, contrastandone e colpendone ogni nuova manifestazione, sia sotto il profilo delle condotte associative riconducibili al paradigma dell'art. 416 bis c.p., sia sotto l'aspetto dei "reati fine", miranti a realizzare gli intenti di illecito arricchimento e di potere del sodalizio e dei suoi affiliati.

Pur nella consapevolezza del grande contributo che è stato e viene tuttora fornito alle indagini dalle collaborazioni con la giustizia da parte di soggetti provenienti dalle fila dell'organizzazione, non può negarsi che l'apporto conoscitivo e probatorio dei pentiti, anche nella realtà catanese, sia per sua natura rivolto a fatti non sempre attuali e comunque non immediati e non risponda pertanto all'esigenza di un costante e aggiornato controllo delle condotte delinquenziali al fine del ripristino della legalità. L'aggregato mafioso in esame, storicamente egemone rispetto ad altre consorterie criminali, sul territorio di Catania e della provincia, presenta caratteri di forte e tradizionale radicamento nel tessuto sociale - e

spesso anche negli apparati economici e istituzionali - che ne hanno determinato una prorompente capacità di sopravvivere e rinnovarsi, pur a fronte delle molte iniziative giudiziarie.

L'ampiezza degli interessi illegali del sodalizio, insieme con la vastità del territorio "controllato" e con il gran numero di militanti, ha, per altro verso, determinato una sua articolazione territoriale particolarmente estesa e capillare che – come più avanti si chiarirà – pur non incidendo sulla sostanziale unicità dell'organizzazione e sul comune senso di appartenenza "santapaoliana" di tutti i suoi affiliati, comporta frequenti dinamiche interne legate a fattori contingenti.

Ne deriva un permanente aggregarsi e riaggregarsi dei "gruppi" territoriali intorno al soggetto criminale di volta in volta emergente e la conseguente necessità di adeguare l'attività investigativa, segmentandone la portata in ragione delle descritte peculiarità del fenomeno delinquenziale che si intende contrastare.

Anche in questa realtà territoriale le basilari fonti di arricchimento illecito sono costituite dalle estorsioni, dal controllo degli appalti pubblici ma anche privati e dal traffico di stupefacenti.

Il capillare sistema di arricchimento parassitario che si concretizza con le estorsioni, presenta singolari capacità di rigenerarsi e di perpetuarsi, ad onta degli arresti e delle condanne: in molti di questi casi l'estorsione rimane solo "sospesa" in attesa che altri appartenenti al clan la rilevino, subentrando agli arrestati e, non di rado, pretendendo anche il "saldo degli arretrati".

Negli appalti di opere pubbliche ed in quelli di natura privata se di consistente importo, si verifica una diffusa infiltrazione, produttiva di cospicui guadagni ottenuti non solo con l'imposizione del pizzo, ma anche e soprattutto con il controllo dell'indotto, realizzato attraverso il condizionamento dell'appaltatore, sia nella scelta delle forniture da acquisire presso imprese mafiose o vicine alle consorterie mafiose, sia nella scelta dei sub appaltatori.

Ciò comporta, per la famiglia che controlla l'appalto, la possibilità di incrementare gli utili attraverso il meccanismo dei prezzi imposti o della sopraffatturazione.

Ulteriore profilo che si è evidenziato nei tempi più recenti é rappresentato dalla *stabilità del rapporto* che si crea tra l'impresa ed il clan mafioso contattato per primo, nel senso che quest'ultimo diviene titolare di quello che più sopra si è già definito come una sorta di

“*diritto di sequela*”, sicché garantisce dietro compenso l’impresa dovunque la stessa acquisisca appalti nel territorio siciliano (e talora anche in Calabria).

Tale sistema produce rispettivamente per l’impresa ed il clan tre diversi tipi di vantaggio: solleva l’impresa dall’onere di individuare e contattare e contrattare, di volta in volta, il *clan* da cui ottenere il “*pass*” sul territorio; crea tra i clan una sorta di camera di compensazione stante la *mobilità incrociata* delle imprese sul territorio; finisce con il *calmierare* il mercato omogeneizzando in linea di massima i costi della “protezione.

Si riscontra, ancora, l’utilizzazione di imprese e/o imprenditori mafiosi, cioè di soggetti organici all’associazione mafiosa, che rappresentano il veicolo utilizzato per l’approccio con le imprese appaltatrici “legali” e rappresentano, altresì, lo strumento utilizzato per la riscossione del pizzo, proponendosi come imprenditori “onesti”, che si prestano alla funzione di intermediario amico.

In taluni casi, all’approccio tradizionale ha fatto seguito una evoluzione del rapporto incube/succube dell’estorsione, nel senso di una disponibilità dell’imprenditore a progettare affari comuni e ad utilizzare l’associazione criminale per il recupero di crediti.

Al riguardo taluni collaboratori di giustizia dell’area Santapaola (il più recente, Di Fazio Umberto) hanno evidenziato che usualmente sono gli imprenditori, anche quelli che provengono da realtà territoriali diverse da quelle isolane, a cercare il contatto con gli esponenti mafiosi locali per garantirsi il regolare andamento dei lavori.

La preventiva ricerca dell’esponente mafioso, “competente per territorio”, rappresenta la soluzione sconsolante e sconsolante, ma di certo pragmatica, che consente all’impresa di razionalizzare e preventivare i costi riconducibili alla presenza della criminalità organizzata. Anche nella realtà della Sicilia Orientale, così come in quella della Sicilia occidentale, la collaborazione delle vittime alle indagini delle forze dell’ordine costituisce per lo più l’eccezione e non la regola; ed in tal modo va inquadrata anche la reazione di taluni, pochi imprenditori, come, da ultimo il geometra Andrea Vecchio.

Tali casi rappresentano, in sostanza, solo un timido segnale che ancora non è prova di una unanime e generalizzata tendenza degli operatori economici.

Gli interventi delle famiglie mafiose nel settore degli appalti si sono talvolta presentati sotto forma di interferenze nelle procedure di aggiudicazione delle gare.

Tali interferenze non sempre hanno assunto modalità mafiose, poiché sono emerse ipotesi di turbativa, realizzate mediante buste truccate, interventi concordati, ovvero atti di corruzione, condotti comunque con le medesime modalità adottate da qualsiasi imprenditore -corruttore non mafioso.

Per tale ragione sono state attivate indagini volte a verificare se le organizzazioni mafiose abbiano tentato di intromettersi o si siano intromesse nelle procedure di *Project financing*; si tratta di indagini particolarmente complesse e tuttora in corso.

A tale riguardo, viene segnalata -in corso di audizione- la rigorosa attività di controllo e monitoraggio posta in essere dalla Prefettura che ha portato ad eliminare dalle gare numerose imprese concorrenti.

Ma un avanzato progetto di analisi ed investigazione sul settore degli appalti è senza dubbio il c.d. progetto “Atlantide, illustrato a questa Commissione dal Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Catania e realizzato in accordo con la D.D.A e con la Procura Nazionale Antimafia. Si tratta, in sostanza, di una banca dati elettronica, in cui vengono fatte confluire notizie ed informazioni relative ad attività imprenditoriali riconducibili direttamente o indirettamente, secondo varie fonti investigative, a soggetti mafiosi.

L’elaborazione di tali dati è finalizzata all’individuazione qualitativa dei settori imprenditoriali di maggiore interesse per le consorterie mafiose, all’individuazione quantitativa delle attività d’impresa che possono ricadere nella sfera di controllo delle organizzazioni ed alla identificazione dei soggetti che ne hanno il controllo o la responsabilità di gestione nonché, quando possibile, alla identificazione dei flussi di investimento che le riguardano.

Per quanto attiene allo stato delle indagini di natura economico-finanziaria e all’aggressione ai patrimoni mafiosi, nel corso dell’audizione sono stati sottolineati gli ottimi risultati conseguiti, pur evidenziando alcuni aspetti di criticità.

Al riguardo, il Procuratore della Repubblica di Catania, ha riferito che, in via “sperimentale”, si è ritenuto più produttivo privilegiare lo strumento del sequestro penale ex art.321 c.p.p., collegato alla confisca obbligatoria ex art.12 sexies L. 306/’92, rispetto al sequestro di prevenzione e ciò in ragione della maggiore tempestività di intervento sui patrimoni che si è ritenuto di potere ottenere attraverso una tale scelta.

L'art.12 sexies, infatti, nella sua ultima formulazione, avendo rimosso il vincolo di pertinenzialità tra il reato perseguito ed il bene da sequestrare/confiscare, ha in sostanza finito con l'equiparare negli effetti il sequestro penale al sequestro di prevenzione.

E' stato precisato, tuttavia, che tale scelta operativa non ha comportato l'abbandono della precedente prassi che ha sempre affiancato – ove ve ne sia stata la possibilità per l'accertata presenza di beni - con assoluto parallelismo al sequestro penale quello di prevenzione, ma che la scelta del sequestro penale si è rivelata assai proficua, sotto il profilo del raggiungimento del risultato dell'ablazione dei patrimoni illeciti, in quanto il Giudice di merito, nella giurisprudenza del Tribunale di Catania, si è dimostrato spesso assai più sensibile su questo tema rispetto al Giudice della prevenzione.

Quest'ultimo, infatti, ha adottato al riguardo un rigoroso livello probatorio che non ha consentito l'adozione di misure di prevenzione patrimoniale pur essendo stata applicata al prevenuto la misura di prevenzione personale.

La prospettata mancanza di sintonia con l'organo giudicante, non ha, comunque, diminuito l'impegno degli organi titolari dell'azione di prevenzione, che, anzi, hanno moltiplicato gli sforzi volti a raggiungere il risultato della ablazione dei patrimoni di illecita provenienza con la conseguente loro acquisizione al patrimonio dello Stato.

Sono state evidenziati, inoltre, gli aspetti problematici dell'attuale normativa in materia di gestione dei beni.

Quanto agli altri circondari del distretto – nella competenza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania rientrano le province di Ragusa e Siracusa e la città di Niscemi, pur compresa nella provincia di Caltanissetta, la situazione delineata non si discosta molto da quella della città di Catania, pur con alcune rilevanti peculiarità.

Le vicende criminali che, per circa un ventennio, hanno pesantemente influenzato la vita economica e civile della provincia di Ragusa, sono state oggetto di esame in vari processi conclusi con sentenze, ormai definitive, che permettono di procedere, sia pure per grandi linee, ad una ricostruzione storico - processuale in ordine alla sussistenza di organizzazioni criminali operanti nell'ambito di detto territoriale provinciale.

Alla stregua di tali pronunce, sono rimaste definitivamente accertate l'esistenza e l'operatività, nel territorio di Vittoria e di altri comuni della provincia di Ragusa, di una

associazione per delinquere, di tipo mafioso, denominata “Stidda” e facente capo alle famiglie “Dominante - Carbonaro”.

Da una cronologica e coordinata lettura degli avvenimenti esaminati nelle motivazioni dei provvedimenti giurisdizionali cui si è accennato, si desume che, nel 1979-1980, si era formato in Vittoria un gruppo criminale, organizzato e capeggiato da Gallo Salvatore, che, dopo l’eliminazione di Peppe Cirasa, storico “uomo d’onore” collegato sia ai catanesi del gruppo Santapaola sia ai palermitani, sia ai siracusani, aveva preso il sopravvento in quel territorio.

Successivamente, dopo alterne vicende, iniziate con contrasti insorti all’interno dello stesso gruppo Gallo, la lotta per la supremazia si era conclusa con la vittoria del gruppo facente capo ai fratelli Carbonaro e a Carmelo Dominante, che perdura ancora oggi

La situazione risulta, tuttavia, assai frazionata poiché mai le varie famiglie criminali di questo territorio hanno dato vita ad una organizzazione unica e strutturata.

Anche in questo caso l’attività illecita prevalente perseguita dai componenti del gruppo mafioso è rappresentata dalle estorsioni.

La riscossione del “pizzo” nei vari comuni, nei confronti dei titolari di attività commerciali, è risultata capillare e tale si mantiene anche attualmente, in specie nei confronti degli operatori commerciali del mercato ortofrutticolo.

Situazione speculare è quella di Siracusa, ove agiscono, tradizionalmente, i clan Trigila-Nardo-Aparo, storicamente legati a Cosa Nostra e, a Catania, al gruppo Santapaola: anch’essi dediti ad estorsioni, traffico di stupefacenti e controllo degli appalti.

Nel contrasto al fenomeno criminale ed in particolare nel settore dell’aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati, con riferimento al circondario di Siracusa, sono stati rilevati alcuni aspetti problematici, di cui è sintomatico il basso numero di sequestri e confische, affrontati con una riorganizzazione del settore ed una redistribuzione dei magistrati ad esso addetti.

5.2 La Calabria

Le attività dell'inchiesta parlamentare sulla 'ndrangheta.

Come preannunciato nella relazione programmatica, una parte consistente dell'attività della Commissione parlamentare è stata dedicata alla criminalità organizzata in Calabria, proprio in ragione delle caratteristiche compiutamente sviluppate nella relazione destinata alla 'ndrangheta.

Gran parte delle audizioni, nell'attività della Commissione, hanno riguardato il tema della criminalità organizzata in Calabria.

Il Prefetto Luigi De Sena è stato ascoltato in Commissione, nelle sedute del 12 giugno, del 20 giugno e del 5 luglio 2007.

Nella seduta del 4 dicembre 2007 sono stati ascoltati i magistrati della Direzione Nazionale Antimafia, Emilio Ledonne, Alberto Cisterna e Vincenzo Macrì.

Il 5 dicembre 2007 è stata raccolta l'audizione del vicecapo della Polizia e direttore centrale della Polizia criminale, prefetto Nicola Cavaliere, e del comandante del ROS dell'Arma dei carabinieri, generale Giampaolo Ganzer.

L'11 dicembre 2007 è stato ascoltato il comandante dello SCICO della Guardia di finanza, colonnello Ignazio Gibilaro.

La seduta del 5 febbraio 2008 è stata poi dedicata ai magistrati della Direzione Distrettuale di Catanzaro, il Procuratore facente funzioni Salvatore Murone, il Procuratore Aggiunto Mario Spagnuolo e i sostituti procuratori Marisa Manzini, Salvatore Dolce, Gerardo Dominianni.

Anche l'ultima seduta della Commissione, cioè quella del 6 febbraio 2008, è stata dedicata all'audizione del dott. Franco Gratteri, direttore della Direzione Anticrimine Centrale (D.A.C.) e dell'On. Saverio Zavettieri, già deputato nella IX, X e XI legislatura.

Oltre alle audizioni, come sopra elencate, l'attività d'inchiesta della Commissione sulla criminalità organizzata in Calabria è anche consistita nell'espletamento della missione a Gioia Tauro (RC) e a Reggio Calabria, nel luglio 2007. E' da aggiungere la missione di studio effettuata in Germania dalla Commissione, nel gennaio 2008.

Nella missione di Reggio Calabria e Gioia Tauro, il 23 luglio 2007, sono state svolte numerose audizioni, fra cui quella del Commissario straordinario del Governo, Prefetto Mario Mori, e quella dei magistrati degli uffici giudiziari di Reggio Calabria.

Il giorno seguente, presso la Prefettura di Reggio Calabria, si è tenuta dapprima l'audizione dei componenti del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e, a seguire, quelle del Presidente della Provincia Giuseppe Morabito e del Sindaco Giuseppe Scopelliti e, infine, dei rappresentanti dei sindacati, della Confcommercio, Confindustria, Confagricoltura, Confartigianato – Coordinatore Antiracket.

Anche l'unica missione di studio compiuta all'estero è stata dedicata all'approfondimento del tema della criminalità organizzata calabrese.

Missione di studio in Germania

Composizione della delegazione e svolgimento della missione.

Nei giorni 13, 14, 15 e 16 gennaio 2008 una delegazione della Commissione di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare ha effettuato una missione di studio in Germania²⁹ per approfondire la tematica della criminalità organizzata mafiosa di origine italiana, con particolare riferimento alla 'ndranghet, dopo la strage di Duisburg del 15 agosto 2007.

La delegazione era composta dai cinque membri dell'Ufficio di Presidenza e da altri quattro componenti della Commissione³⁰.

La visita si è svolta attraverso una serie di incontri a Berlino, Bonn, Düsseldorf, Duisburg, Wiesbaden e Francoforte con rappresentanti delle istituzioni federali e dei Länder, delle agenzie governative nonché delle autorità giudiziarie e di polizia, a vario titolo interessati al contrasto alla criminalità organizzata.

²⁹ Per maggiori dettagli, sono disponibili i resoconti sommari della missione svolta dal 13 al 16 gennaio 2008.

³⁰ La delegazione era così composta: On. Francesco Forgione, Presidente (gruppo RC- SE), On. Giuseppe Lumia (PD-U), Vicepresidente, On. Mario Tassone (UDC), Vicepresidente, On. Tommaso Pellegrino (Verdi), Segretario, Sen. Antonio Gentile (FI), Segretario, On. Angela Napoli (AN), Sen. Carlo Vizzini (FI), On. Giacomo Mancini (RNP), Sen. Rosa Villecco Calipari (PD -U).

In particolare, dopo un incontro informale tenutosi la sera della domenica 13 gennaio con la stampa italiana e tedesca accreditata a Berlino e con i rappresentanti dell'Unione italiani nel mondo (UIM), organizzazione che si è fatta promotrice di un progetto di sensibilizzazione contro la mafia in Germania (*Mafia, nein danke*), la delegazione ha incontrato il giorno successivo a Berlino rappresentanti del Governo federale e del Bundestag.

Per il Governo federale, nella giornata del 14 gennaio la delegazione ha incontrato il Sottosegretario di Stato presso il Ministero degli interni, Peter Altmaier (CDU) ed il Sottosegretario alla Giustizia, Lutz Diwell (tecnico); a livello parlamentare, invece, ha incontrato il Presidente della Commissione interni del Bundestag, Sebastian Edathy (SPD) e il Presidente della Commissione giuridica, Andreas Schmidt (CDU), accompagnati da altri membri delle Commissioni in rappresentanza di altri gruppi parlamentari.

A livello di Länder, il giorno successivo la Delegazione ha avuto un incontro a Dusseldorf con il Ministro dell'interno del Land Nord Reno Westfalia (Land della città di Duisburg), Ingo Wolf, e con il Presidente della Commissione Affari interni del Landtag medesimo, Winfried Schittges.

A Bonn, sempre nella giornata del 15 gennaio, si è svolto l'incontro con il Vice Presidente dell'Ente federale per la vigilanza finanziaria (BaFin), Karl-Burkhard Caspari, e il responsabile del settore Prevenzione Riciclaggio, dottor Jens Fürhoff.

Il pomeriggio è stato poi dedicato a Duisburg, con l'incontro presso la Procura, con il Procuratore della Repubblica di Duisburg, Karl Manfred Klasen e con altri procuratori, nonché con il Direttore della Polizia di Duisburg, Holger Hautmann, che ha poi accompagnato la Delegazione nel sopralluogo presso la Pizzeria *Da Bruno*, teatro della strage.

Il terzo giorno della visita, 16 gennaio, la delegazione ha avuto un lungo incontro a Wiesbaden con il Presidente della Polizia criminale tedesca (BKA), Joerg Ziercke, il Vicepresidente, Bernard Falk, ed il responsabile della task-force italo-tedesca, Juergen Maurer. Nel pomeriggio, poi, la delegazione si è trasferita a Francoforte, a conclusione della visita, per un incontro con il Procuratore generale, Dieter Anders, e con altri procuratori della Procura generale dell'Assia e con il Procuratore capo, Hubert Hart, e con altri procuratori della Procura di Francoforte.

Finalità della missione di studio e caratteristiche degli incontri.

La visita in Germania si pone nel contesto più ampio dell'approfondimento della tematica relativa alla 'ndrangheta, con riferimento alla capacità operativa dell'organizzazione criminale al di fuori del contesto nazionale, alla sua penetrazione nel tessuto sociale e all'attività di riciclaggio di ingenti flussi finanziari. In particolare, l'interesse della Commissione, sollecitato dai fatti di Duisburg, si è concentrato sull'acquisizione di elementi di conoscenza sulla presenza e sul *modus operandi* della criminalità organizzata di origine italiana in Germania, specificamente la 'ndrangheta, sulle strategie e sugli strumenti di contrasto adottati.

Gli incontri sono stati sempre caratterizzati da un atteggiamento di dialogo e confronto costruttivo, concretizzati nel desiderio di rafforzare la cooperazione già operante e proficua a livello di forze investigative (vedi la task-force fra la polizia italiana e quella tedesca istituita dopo i fatti di Duisburg), favorire lo sviluppo della cooperazione tra le procure da tutti auspicata ma ancora non adeguata, procedere in un percorso comune verso l'armonizzazione delle norme penali e la creazione di uno spazio giuridico europeo, primo passo verso un diritto penale europeo, risposta più adeguata alla transnazionalità dell'attività criminale e del flusso di capitali illeciti.

Da più parti e in momenti diversi, poi, non sono mancati gli accenni a concrete difficoltà e limiti che si frappongono all'adozione di una normativa e di strategie comuni nel contrasto alla criminalità organizzata, derivanti dalle diversità esistenti sia fra le due forme di Stato dei due Paesi sia fra i due ordinamenti che ne derivano. La struttura federale della Germania e l'ordinamento giuridico prevedono che la polizia federale sia competente solo sui reati di terrorismo e il diritto penale tedesco prevede come reato associativo solo quello per terrorismo; la criminalità organizzata di stampo mafioso non è un reato previsto dal codice penale né assimilabile a quello per terrorismo, pertanto la competenza sul primo è delle polizie dei singoli Länder, che quando si imbattono nella criminalità organizzata non possono fare altro che dare vita a un flusso di informazioni con la polizia federale (il BKA), che a sua volta ritrasmette le informazioni ai Länder territorialmente competenti. Un'altra grande diversità si registra sull'uso delle intercettazioni telefoniche in ambito privato escluse dall'ordinamento tedesco, garante ad oltranza delle libertà individuali, contro cui lo Stato può fare poco anche per motivi di sicurezza (si fa presente che una sentenza della

Corte Costituzionale tedesca le mantiene fortemente limitate e il dibattito politico è sempre delicato). Da sottolineare inoltre l'impossibilità per il sistema tedesco di utilizzare le informazioni avute, anche da un altro paese, sulla pericolosità di un soggetto, per procedere all'adozione delle misure cautelari preventive se non in presenza di un reale e concreto compimento di un reato; il ricorso al sequestro e confisca di un bene, in Italia previsto anche a scopo preventivo, in Germania lo è solo a scopo repressivo o nella imminenza di un reato; ancora differenze si riscontrano nell'attività di contrasto del riciclaggio del denaro, perseguibile solo se inequivocabilmente connesso a un reato, in quanto le operazioni sospette sono sì segnalate al BaFin, l'organo di vigilanza federale sul sistema finanziario e creditizio, ma quest'ultimo può solo richiamare i dati dell'operazione sospetta su richiesta della procura. Infine, si registra l'assenza nell'ordinamento tedesco della inversione dell'onere della prova e della misura preventiva della confisca dei beni di origine illecita.

Ciò nondimeno, molte sono le attese da parte dei parlamentari e delle procure su un'armonizzazione delle normative dei due paesi e sulla continuità di una cooperazione con l'Italia che non sia solo a livello di forze investigative o basate sulla buona volontà dei singoli soggetti a vario titolo coinvolti nell'attività di contrasto al crimine organizzato.

In estrema sintesi, la visita della Commissione consolida la cooperazione esistente e apre la strada a ulteriori sviluppi e scambi di informazioni e documenti, anche a livello interistituzionale (richiesta di scambio di documenti e relazioni con la Commissione di inchiesta). Più di una volta, infine, è stato esplicitato dagli interlocutori l'esigenza di confrontarsi e di arricchirsi della notevole, specifica e apprezzata esperienza acquisita dall'Italia nei lunghi anni di attività di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso (strumenti giuridici e tecniche investigative sperimentate da tempo).

Momenti più significativi della visita.

a. Incontro con l'Ente federale per la vigilanza finanziaria (BaFin).

Significativo è stato l'incontro con il Vice Presidente del BaFin³¹, l'Ente federale per la vigilanza finanziaria, Karl-Burkhard Caspari, nella giornata del 15 gennaio.

³¹ L'incontro si è svolto a Bonn il 15 gennaio 2008 presso la sede del BaFin (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, Ente federale per la vigilanza finanziaria) con con il Vice Presidente, Karl-Burkhard Caspari e il responsabile del settore prevenzione riciclaggio, Dr. Jeans Furhoff.

Il BaFin dipende dal Ministero delle finanze e dal Dipartimento sulla cooperazione internazionale. Nel settore internazionale, opera all'interno del *Financial Act Form* e si occupa della supervisione dei titoli del sistema bancario e delle assicurazioni, oltre che della lotta al rifinanziamento del terrorismo e della lotta alle frodi agli istituti creditizi.

Nella sua attività di vigilanza controlla 2100 banche, 730 istituti finanziari, 110 sedi filiali di banche estere e 147 assicurazioni. Tra gli obblighi delle banche sottoposti a controllo rientrano: l'identificazione dei clienti, l'informazione sulla provenienza del denaro, la registrazione di tutti i movimenti finanziari e la segnalazione delle transazioni e degli affari sospetti. Gli stessi istituti devono provvedere a misure di sicurezza per la loro attività e le operazioni dei clienti. Sono impegni ed obblighi già definiti a livello europeo, ma ampliati dalla III direttiva, operante dal I semestre 2008, per la cui attuazione è competente il ministero dell'interno.

La soglia per l'obbligatorietà della segnalazione per i versamenti in contanti è 15.000 euro e la banca è obbligata a registrare le generalità del cliente che effettua l'operazione; c'è comunque l'obbligo di denunciare ogni operazione sospetta in denaro contante indipendentemente dalla soglia prevista. Il controllo informatico varia da banca a banca, a seconda della consistenza della stessa. La vigilanza sugli obblighi di denuncia è affidata ad un ufficio ad hoc, il *Financial intelligence unit*, della polizia federale giudiziaria (BKA). Il BaFin, invece, controlla che nelle banche esistano i sistemi di prevenzione, deve garantire cioè la operatività del sistema. La denuncia delle operazioni sospette alla polizia spetta alle banche. Nel 2007 ci sono stati 10.000 casi di operazioni sospette. Il flusso delle informazioni è al contrario: se un istituto di credito non ha denunciato le operazioni sospette, la giustizia informa il BaFin, che poi provvede a prendere delle misure nei confronti dell'istituto. I controlli sono annuali.

Il BaFin dispone inoltre di un sistema di richiamo dei dati dei conti bancari: tutti gli istituti di credito devono per legge mettere a disposizione tutti i dati anagrafici dei clienti che hanno conti correnti o depositi, e il BaFin può richiamare tali dati elettronicamente in qualsiasi momento.

Per le banche che non osservano le regole, sono previste sanzioni pecuniarie ed amministrative, che possono arrivare fino alla revoca del presidente dell'istituto di credito. Non ci sono statistiche sul numero delle sanzioni, in quanto l'attività del BaFin non è concentrata sull'aspetto repressivo, ma sulla prevenzione.

Il sistema del richiamo dei dati bancari è stato introdotto dopo l'11 settembre, per superare la frammentazione degli istituti di credito (in Germania più di 2000 banche), che rendeva difficile individuare dove un cliente avesse acceso un conto o intrattenesse dei rapporti con la banca³².

Non sono stati forniti dati sulla entità dei capitali della 'ndrangheta in Germania e sul numero di operazioni sospette provenienti o attribuibili alla 'ndrangheta, come pure non è disponibile il dato sul numero di processi penali scaturiti dalle segnalazioni di operazioni sospette negli ultimi anni. Non è infine dato sapere il numero delle segnalazioni di operazioni sospette fatte dalle Procure prima e dopo Duisburg, in quanto la richiesta fatta dalla Procura non è corredata di motivazioni.

b. Incontro con la Polizia criminale federale (Bundeskriminalamt, BKA).

L'incontro è avvenuto a Wiesbaden, il giorno 16 gennaio, nella sede della Polizia criminale federale con i seguenti interlocutori: Jörg Ziercke, Presidente della Polizia criminale tedesca, Bernhard Falk, Vicepresidente, Jürgen Maurer, responsabile della *task-force* italo-tedesca, e Albert Maerkl, direttore della polizia criminale.

Al di là della conoscenza del sistema operativo della polizia criminale tedesca e dei dati relativi alla presenza delle varie tipologie di criminalità organizzata in Germania, con relativo insediamento sul territorio e prevalente attività svolta, l'incontro si proponeva di valutare e meglio definire le potenzialità della cooperazione giudiziaria e di polizia recentemente rafforzata dalla firma, il 12 dicembre 2007, dell'atto costitutivo della *task-force* italo-tedesca per la comune lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso, sollecitata dai fatti di Duisburg e dall'esperienza di collaborazione investigativa maturata immediatamente dopo tra la polizia italiana e quella tedesca. Per la parte tedesca, poi, l'incontro ha costituito uno stimolo alla riflessione giuridica e politica da cui possono

³² Lo scorso anno sono pervenute al BaFin 90.000 richieste dalle procure. L'accesso al sistema di richiamo non è diretto, la richiesta (anche della polizia) viene passata al BaFin, che interroga il sistema, elabora i dati e ritrasmette l'informazione alla polizia, alla procura o al tribunale. Il sistema consente di individuare/richiamare solo i luoghi e i nominativi dei titolari dei conti correnti o depositi, non l'ammontare del conto e i movimenti. Ad esempio, in caso (di sospetto) di reato, il PM fa la richiesta solo al BaFin per sapere se e dove è stato aperto un conto da parte dell'indagato o sospettato; senza il sistema di richiamo dei dati, la procura dovrebbe inoltrare la richiesta alle 2100 banche.

scaturire nuove proposte per la legislazione tedesca, soprattutto per quanto riguarda la confisca dei beni come misura di prevenzione e l'inversione dell'onere della prova.

Occorre tener conto della struttura federale del Paese, che prevede, per la lotta alla criminalità, una competenza a livello di land e un coordinamento a livello di BKA.

b.1 Dati sulla criminalità organizzata in Germania.

Per quanto riguarda la situazione della criminalità organizzata in Germania³³, nel 2006 si sono avuti 622 procedimenti penali in ambito di criminalità organizzata (i dati relativi al 2007 sono in elaborazione); si precisa che i dati si basano su una accezione generica della criminalità organizzata, in quanto non prevista nella legislazione penale, ma come strumento di lavoro della polizia.

Il numero degli indagati nel 2006 è stato di 10.244. Per quanto riguarda le tipologie di reato, il primo posto è occupato dagli stupefacenti, e il numero così alto dipende anche dal fatto che in questo settore sono impegnate molte persone, sia a livello centrale che di länder, si dispone di uno strumentario legislativo efficace e di un ottimo accesso alle informazioni. Si ritiene che nel futuro ci possa essere un aumento dei reati nel settore finanziario, della criminalità informatica e in ambito sanitario (contraffazione dei medicinali).

Con riferimento ai dati sulla criminalità organizzata divisa per gruppi geografici, al primo posto risultano i gruppi di origine tedesca (n. 208, rappresentando oltre il 40% dei gruppi); è da tener presente però che 1/5 degli indagati è tedesco di seconda generazione. Al secondo posto c'è l'etnia turca, e questo si spiega per la forte presenza dei cittadini turchi in Germania e per il collegamento al traffico di stupefacenti. I gruppi di origine italiana si trovano al quinto posto, con 26 procedimenti penali (con 355 cittadini italiani coinvolti, pari al 3,5% degli indagati stranieri), facendo registrare una inversione di tendenza rispetto ai 31 del 2005. Delle organizzazioni criminali italiane, 5 presentano collegamenti certi con *Cosa Nostra*, 5 con la *'ndrangheta*, 3 con la *camorra* e 2 con la *stidda*. Si ritiene che il numero dei soggetti sospettati di appartenere alla *'ndrangheta* e residenti in Germania sia quello più numeroso.

In Germania si usa un ulteriore parametro per descrivere la criminalità organizzata: il cosiddetto "*potenziale*", inteso come indice di pericolosità del gruppo in osservazione.

³³ Si veda in dettaglio la tabella *Punto 2*, del *Doc. 449.6* dell'archivio della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa e similare – XV legislatura-.

Secondo questo indice gli italiani sono al primo posto, data anche la più lunga durata nel tempo del gruppo criminale. Per quanto riguarda la tipologia di reati, l'attività illegale degli italiani non è diversa da quella degli altri gruppi, secondo il seguente ordine: stupefacenti (circa 31%), proprietà (furto di automobili) (circa 31%), reati economico-finanziari (19,5%), contraffazione (11,5%) e prostituzione (circa 4%).

Relativamente ai procedimenti penali con collegamenti mafiosi, quelli relativi alla 'ndrangheta si riferiscono prevalentemente agli stupefacenti; nel 2006, i procedimenti penali si concentrano soprattutto nei länder a sud e sud-est, in particolare nella Baviera e nel Nord Reno-Westfalia.

In sintesi: negli ultimi anni la Germania è stata in ogni caso un paese (area) di rifugio per i latitanti, considerato il numero di ordini di custodia cautelare emessi in Italia ed eseguiti in Germania: dal 2000 più di 40 latitanti sono stati arrestati in Germania. La mafia italiana investe in Germania denaro. La Germania è considerata come area di rifugio e momento di riorganizzazione; i riflettori dopo Duisburg, richiamando l'attenzione delle forze di polizia e allarmando l'opinione pubblica, hanno turbato la tranquillità desiderata dalla criminalità organizzata.

Viene poi precisato che i dati riportati non rispecchiano la situazione reale della criminalità organizzata in Germania, ma registrano solo casi giudiziari e procedimenti in corso, frutto dell'attività giudiziaria e di quella investigativa. Dopo Duisburg si impone una riflessione ed emerge la necessità di indagini nei confronti dei gruppi italiani operanti in Germania; è verosimile, infatti, che la presenza dei gruppi criminali non sia limitata solo alla parte del Paese dove sono stati intentati procedimenti penali e che, più semplicemente, in altre zone i gruppi criminali non abbiano attirato l'attenzione. Obiettivo della task-force costituita è chiarire questi punti oscuri. Attualmente essa si sta occupando della localizzazione di un centinaio di persone con eventuali collegamenti con la criminalità organizzata mafiosa e sta completando, con l'aiuto anche della polizia italiana, la mappatura della localizzazione dei gruppi italiani in Germania. Le zone più colpite sono il Nord Reno-Westfalia, l'Assia, il Baden Wuettemberg e la Reania-Palatinato.

Per quanto riguarda la presenza della 'ndrangheta in Germania, le autorità tedesche, secondo quanto emerso dagli incontri, hanno un quadro abbastanza preciso della dislocazione delle 'ndrine nel territorio.

Si ritiene che in Germania ci siano altri italiani coinvolti in gruppi della criminalità organizzata non ancora individuati. La *task-force* ha il compito di individuarli e di localizzare le zone in cui operano.

Secondo quanto riferito nel corso della missione, lo scambio di informazioni tra la polizia tedesca e la polizia italiana trova il limite rappresentato dal fatto che la polizia tedesca non può fornire informazioni sul conto di un soggetto a carico del quale non vi sia un pregnante riscontro probatorio in ordine al coinvolgimento in un reato. Solitamente, l'appartenenza a un gruppo mafioso costituisce un aspetto che può essere valutato solo dalla polizia italiana, poiché la polizia tedesca manca degli elementi necessari ai fini di tale valutazione.

Uno degli aspetti trattati nel corso della missione ha riguardato il sequestro dei proventi illeciti che in Germania può essere attivato solo per i beni in diretta connessione con i reati.

b.2 Struttura operativa della task-force italo tedesca

Qualche parola va spesa sulla *task-force* italo-tedesca, sia per i risultati raggiunti che per la novità e gli sviluppi che essa rappresenta nella cooperazione fra le forze investigative, coniugando l'esperienza maturata dalla polizia italiana nella lotta alla criminalità mafiosa e la conoscenza del territorio della polizia tedesca (per i particolari, vedi punto 3, Doc. 449). Dopo la strage di Duisburg del 15 agosto 2007, a seguito di incontri il 29 e 30 luglio fra una delegazione tedesca, guidata dal presidente del BKA, Jaoerge Zierke, e rappresentanti della giustizia e della polizia italiane, maturò l'idea di costituire una *task-force* italo-tedesca, che fu formalmente costituita il 12 dicembre 2007 per la comune lotta alla criminalità organizzata italiana di stampo mafioso.

In estrema sintesi, la struttura della *task-force* si sostanzia in due gruppi di lavoro, quello tedesco, cui fanno capo rappresentanti dell'Ufficio centrale federale delle dogane, dell'Ufficio centrale federale di polizia criminale, degli Uffici centrali di polizia criminale dei länder e della polizia dei länder, e dal gruppo di lavoro italiano, con rappresentanti della polizia di stato, dei carabinieri e della guardia di finanza.

Le finalità della *task-force* sono: la valutazione di dati ed informazioni relativi alla presenza di cittadini italiani con riferimenti e/o collegamenti alla criminalità organizzata italiana in

Germania; l'analisi della legislazione europea ed internazionale relativa alla lotta alla criminalità organizzata italiana e verifica delle esigenze sul piano della collaborazione di polizia; l'elaborazione di proposte per il supporto e il rafforzamento delle condizioni di cooperazione nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata (intensificazione dell'acquisizione e dell'analisi di informazioni; scambio di dati permanente).

I primi risultati della task force sono confermati dagli arresti avvenuti a dicembre 2007. Dalla task force non si attendono solo misure operative; è più importante la collaborazione che ne potrebbe derivare sotto l'aspetto giuridico, per eventuali proposte di legge. Si ritiene che esista una base di consenso nei länder per rivedere e impostare alcune strategie comuni e per apportare modifiche legislative di sostegno alla lotta alla criminalità nel suo complesso.

Sulla questione della strage di Duisburg, il Presidente della Polizia criminale tedesca, Jörg Ziercke, fugge ogni dubbio: si sono ricevute informazioni dalla polizia italiana dal mese di giugno, da cui però non emergevano elementi che lasciassero pensare ad un evento così grave fuori dall'Italia. Questa forma di attentato non poteva essere previsto da nessuno: era stata presa in considerazione una situazione di pericolo astratta, non si poteva prevedere dove avrebbero agito. Non corrisponde a verità quanto riportato dalla stampa, secondo cui le informazioni sono pervenute in ritardo a causa della traduzione; le informazioni sono state immediatamente passate alla polizia di competenza.

Per quanto riguarda più specificamente il fenomeno del riciclaggio e l'aggressione dei patrimoni mafiosi, si sottolinea che le indagini nel settore sono migliorate, ma i risultati sono modesti. Si sequestrano solo le briciole. Uno degli strumenti della lotta al riciclaggio è la formazione della rete "FIU" (*Financial intelligence unit*), con rappresentanti anche nelle forze di polizia, basata su due previsioni normative: il codice penale, che prevede il riciclaggio come reato, e la legge sul riciclaggio, che prevede per gli operatori obblighi di comunicazione alle autorità. Il lavoro di questa unità è positivo, anche se rimane il *gap* fra la velocità di operazioni dei criminali e l'effettivo contrasto delle forze di polizia.

c. Sulla presenza della criminalità organizzata nel Nord Reno-Westfalia e nell'Assia

L'incontro con i procuratori di Duisburg³⁴ è stato dedicato alla illustrazione della dinamica della strage del 15 agosto e alle indagini in corso, per approfondire la conoscenza delle organizzazioni criminali di stampo mafioso presenti nella regione Nord-Reno Westfalia.

Per quanto riguarda i fatti di Duisburg, si è accertato che le armi utilizzate per la strage sono state due e che i partecipanti all'aggressione erano almeno due, se non di più.

La Procura si occupa da molto tempo del fenomeno della mafia³⁵ ed esiste una buona collaborazione con le autorità italiane; anche l'Ufficio giudiziario federale ha avuto molti scambi di informazioni con le procure italiane: si sapeva che Duisburg ed Erfurt erano centri di transazioni economiche di appartenenti alla 'ndrangheta e si sapeva anche di un altro centro vicino a Duisburg, dove era stata segnalata la presenza di una famiglia di Corigliano.

Per quanto riguarda più specificamente il flusso di denaro e il riciclaggio, risultano denunce nei confronti di cittadini italiani, che nel contesto delle loro attività commerciali avevano fatto dei versamenti, che però non sono stati ritenuti riconducibili ad attività illecite. Per legge, il semplice trasferimento di denaro, pur fatto da appartenenti alla criminalità organizzata, se non riconducibile ad un reato, non è perseguibile.

In relazione alla questione concernente l'albergo di Duisburg di proprietà di Antonio Pelle, che ha ospitato la nazionale italiana di calcio nel 2006, alle autorità tedesche non risultano collegamenti con la 'ndrangheta. Risulta invece un finanziamento pubblico che ha coperto il 100% dell'intero costo dell'acquisto dell'hotel.

Infine, per quanto riguarda più direttamente Duisburg, non esistevano informazioni sui flussi di capitali per l'acquisto del ristorante "da Bruno"; esisteva solo l'informazione sul flusso di denaro, che non era però collegabile o attribuibile a nessun tipo di reato. E' altresì da escludere un eventuale riciclaggio attraverso l'acquisto di pizzerie, sia perché non si è trovato alcun riscontro per un illecito sia perché per la maggior parte si tratta di piccoli esercizi.

³⁴ L'incontro si è tenuto il 15 gennaio nella sede della Procura con Karl Manfred KLASSEN, Procuratore della Repubblica di Duisburg, Juergen GASZCZARZ, Procuratore responsabile del Reparto criminalità organizzata, Axel STAHL, Procuratore e portavoce della Procura generale di Düsseldorf, Holger HAUTMANN, Direttore della Polizia criminale di Duisburg.

³⁵ Si vedano le indagini su Basile e Mammoliti o quelle condotte mediante il BKA e le operazioni svolte nelle zone del Reno, che hanno portato a svelare dati sulle famiglie della Locride e S. Luca.

Sul ruolo dei servizi nella lotta alla criminalità organizzata, in generale, e su eventuali segnalazioni sui possibili sviluppi in Germania della faida di San Luca, si precisa che in Germania i servizi segreti non hanno competenza sulla criminalità organizzata (esiste invece per il terrorismo); c'è però una proposta di estendere le competenze dei servizi anche alla lotta alla criminalità organizzata. Si disponeva in ogni caso di informazioni sulla faida in atto, anche se nulla lasciava prevedere la tragica evoluzione, tanto più che secondo informazioni in possesso degli Uffici giudiziari i clan che in Italia erano in lotta tra loro andavano d'accordo nel Nord Reno Westfalia³⁶ dove intendevano fare degli investimenti, per cui non si immaginava che la lotta tra faide in Calabria potesse estendersi anche in territorio tedesco. Secondo i Procuratori di Duisburg e di Düsseldorf la strage di Duisburg non è da ricondurre ad eventuali interessi economici delle cosche calabresi nel Land Nord Reno Westfalia.

Per quanto riguarda la mappatura dei gruppi criminali, si ritiene che nel Nord Reno Westfalia esiste solo la 'ndrangheta; non risultano elementi che possano comprovare la presenza della camorra. Inoltre, agli organi di polizia e agli uffici giudiziari non risultano informazioni sullo scambio di favori fra camorra, cosa nostra e ndrangheta, pur in assenza di conflittualità.

L'incontro con i procuratori di Francoforte e dell'Assia³⁷ si è sostanzialmente incentrato sul tema del riciclaggio e sulla collaborazione tra gli organi investigativi dei due Paesi e le Autorità giudiziarie. Molto sentita da parte degli interlocutori tedeschi l'esigenza di una armonizzazione della legislazione penale fra i due Paesi, per arrivare a un *corpus juris* europeo.

Sono state discusse le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nel tessuto economico e finanziario tedesco, con particolare riferimento alle società quotate in borsa.

³⁷ L'incontro si è svolto il 16 gennaio nella sede della Procura Generale di Francoforte con Dieter Anders, Procuratore generale dell'Assia, con i Procuratori capi presso la Procura generale dell'Assia, Karl Greven e Hildegard Becker-Toussaint, con i procuratori Guenter Wittig e David Korkpatrick; con il procuratore capo di Francoforte, Hubert Hart e con i procuratori presso la Procura di Francoforte, Peter Koehler e Hanno Hauschke.

Per quanto riguarda la lotta al riciclaggio, in Germania sono pochi gli specialisti in questo campo, mentre nella lotta alla corruzione, con la formazione di specialisti, sono stati raggiunti buoni risultati. Dal 1993 nella Procura generale la lotta al riciclaggio costituisce uno degli obiettivi principali.

Per quanto riguarda più direttamente la Borsa di Francoforte, non risultano dati certi sulla presenza di infiltrazioni mafiose; relativamente alla società *Gazprom*, in particolare, non risultano indagini in corso.

Altrettanto negativa è stata la risposta sulla criminalità organizzata in Assia: non dispongono di dati; probabilmente gli scenari della criminalità organizzata sono cambiati, soprattutto dopo la caduta del muro di Berlino. Arrivano solo notizie dall'Italia o attraverso i pentiti, che i condannati per mafia si sono messi "a riposo" in Germania.

5.3 La missione in Campania

La Commissione ha svolto una articolata e intensa attività di approfondimento dei temi concernenti la criminalità organizzata a Napoli e nell'area napoletana: le proficue audizioni svoltesi nel corso delle missioni in loco (30 luglio e 28 settembre 2007) sono state precedute e seguite dall'acquisizione di documenti e relazioni che hanno offerto materiale significativo per la caratterizzazione dell'attuale situazione.

L'intento perseguito non era quello di realizzare una semplicistica carrellata delle problematiche notoriamente correlate alle espressioni del fenomeno camorristico, magari raccogliendo gli aggiornamenti statistici sul numero degli omicidi ovvero sulle misure cautelari adottate, quanto -piuttosto- quello di indagare, con determinazione e incisività, alcuni aspetti centrali delle strategie della criminalità camorristica.

Ci si riferisce all'esigenza di mettere in luce i rapporti tra i processi di riorganizzazione della criminalità e le dinamiche del mondo economico e del sistema imprenditoriale.

Ma anche alla necessità di comprendere l'effettivo tasso di condizionamento del tessuto politico-amministrativo-istituzionale, ad opera della criminalità organizzata, alla luce dei

numerosi interventi di scioglimento di Comuni (ed ASL) ricadenti nella provincia napoletana.

Gli elementi conoscitivi acquisiti attraverso l'attività di inchiesta parlamentare.

Nel corso delle audizioni, i rappresentanti istituzionali hanno offerto alla Commissione un quadro analitico delle caratteristiche e della consistenza dei vari clan camorristici operanti nel napoletano.

Hanno anche proposto chiavi di lettura delle caratteristiche organizzative dei predetti sodalizi: quelli che operano nell'area metropolitana di Napoli e nei comuni conurbati con il capoluogo presentano una struttura più duttile, meno gerarchizzata. Si assiste, in tali ambiti, ad un certo dinamismo delle alleanze tra i vari clan, unitamente alla flessibilità delle aree territoriali di competenza e alla variabilità delle attività illecite praticate. Quasi sempre tale realtà criminale è contrassegnata dal ricorso ad accordi tra i gruppi principali e quelli secondari, ai quali vengono affidati dai primi (attraverso una sorta di rapporto concessorio-autorizzatorio) taluni settori di attività illegale (distribuzione delle sostanze stupefacenti, in primis). Resta saldamente nelle mani dei clan principali l'attività estorsiva, intesa non solo quale mezzo importante di finanziamento dei sodalizi, ma anche quale espressione della forza intimidatrice del gruppo camorristico, della sua capacità di controllare il territorio e le manifestazioni di ricchezza che esso esprime.

Nei comuni più estesi della provincia e più distanti dal capoluogo, viene rilevata -invece- la permanenza delle caratteristiche tipologiche tradizionali dei clan camorristici: un controllo del territorio più marcato e capillare, un approccio più insistito verso il sistema imprenditoriale e verso l'apparato della Pubblica Amministrazione. In questi casi, la modalità d'azione non conosce soltanto gli strumenti propri della violenza intimidatrice, ma esplora anche meccanismi di infiltrazione, condivisione, collegamento³⁸.

³⁸ E' stata proposta, da parte del col. Maruccia, comandante provinciale dei Carabinieri, un'interessante e più articolata interpretazione dei profili di interazione tra i vari tipi di sodalizi camorristici. Si può affermare l'esistenza di una serie di clan dominanti, che "non ammazzano, non si fanno ammazzare e non si sentono": godono di un elevato livello di ricchezza ed esercitano un potere consolidato. Ad un livello sottostante si colloca la camorra "stracciona", costituita da una serie di clan satelliti che vivono all'ombra del clan dominante. Ricevono, dal clan dominante, protezione e autorizzazione allo svolgimento di talune attività illecite, in ragione delle quali gli corrispondono una percentuale dei proventi. La terza categoria è rappresentata dai clan "autonomi",

Nello specifico il quadro situazionale non si discosta significativamente dalle consolidate analisi già illustrate anche alla Commissione parlamentare antimafia. Gli elementi di novità sono rappresentati dalla riorganizzazione del gruppo Mariano (nella zona dei quartieri spagnoli), in conseguenza delle operazioni giudiziarie e di polizia che hanno colpito i clan Terracciano e Di Biase.

Nella zona della Sanità, a seguito della collaborazione con l'autorità giudiziaria di alcuni esponenti del clan Misso, si è determinata l'espansione del clan Torino, forte dell'appoggio del clan Lo Russo.

Nei quartieri di Forcella, Maddalena e Duchesca le attività criminali, con la scomparsa dei Giuliano e la detenzione di diversi appartenenti al clan Stolder, sono passate sotto il controllo del clan Mazarella.

Nell'area nord si è determinato un nuovo asse tra il clan Lo Russo e il clan Amato-Pagano, mentre il clan Di Lauro è rimasto isolato; il cartello contrapposto è costituito dagli storici clan Licciardi, Contini, Mallardo.

Va segnalato con soddisfazione l'avvenuto arresto, proprio in questi giorni, di Vincenzo Licciardi, irreperibile da tempo e incluso tra i trenta latitanti più pericolosi³⁹.

Nell'area occidentale viene rilevata una riorganizzazione del clan Puccinelli (rione Traiano); a Pianura, stante l'assenza dei clan Lago e Marfella, sono stati registrati tentativi di radicamento da parte del clan Varriale, prontamente neutralizzati da interventi di polizia e giudiziari.

Più in generale, risultano attivi tra Napoli e provincia circa 78 clan, con tremila affiliati. Ad essi vanno aggiunte le cellule criminali che "lavorano" per conto dei clan. Tutto ciò in un contesto sociale che presenta una media del 30% della popolazione con precedenti di polizia⁴⁰ e che ha fatto registrare 64 omicidi nei primi sette mesi del 2007 (di cui 55 ascrivibili alla criminalità organizzata)⁴¹.

dotati di spessore criminale elevato e paritario rispetto ai clan dominanti. A differenza di questi ultimi, non intrecciano rapporti "di servizio" con clan satelliti, sviluppando l'intera filiera criminale nel proprio ambito.

³⁹ Il boss Vincenzo Licciardi, capo dell'Alleanza di Secondigliano, è stato arrestato in data 7 febbraio 2008.

⁴⁰ Il dato, riferito dal Questore di Napoli, Fioroli, è calcolato sulla popolazione residente nella provincia di Napoli (4.000.0000 di abitanti circa).

⁴¹ Il Presidente della Corte di Appello di Napoli, Numeroso, nello svolgere il discorso di apertura dell'anno giudiziario 2008, ha fornito dati più completi: "nel periodo 1° luglio 2006 - 30 giugno 2007, aumentano gli omicidi volontari: sono 177 ma erano 132 nel periodo precedente. Bisogna precisare che gli omicidi a scopo di furto o di rapina aumentano da 2 a 10; e quelli di tipo camorristico da 78 a 103, sicché appare evidente che vi è stata forte recrudescenza degli scontri fra opposte organizzazioni camorristiche, specie nella provincia di Napoli, nella quale gli omicidi di tipo camorristico passano da 63 a 95. Parallelamamente aumentano i tentati omicidi, da 185 a 207, nonché le lesioni volontarie, da 3.808 a 4.533".

Sullo sfondo si stagliano i mali endemici dell'area napoletana: forte disoccupazione, alta densità abitativa, quartieri invivibili, degrado ambientale, accentuato dalla gravissima emergenza per i rifiuti.

Ne deriva una "spiralizzazione" delle dinamiche delinquenziali⁴²: i comportamenti violenti e aggressivi si intrecciano con le piccole illegalità, con la diffusa disattenzione alle minime forme di senso civico, costringendo le forze di polizia a investire risorse ed energie in compiti diversi da quelli loro affidati in via primaria.

Appare opportuno sottolineare, qui, l'obsolescenza dello stereotipo interpretativo che ascrive all'"emergenza camorristica" la funzione di spiegare (quasi giustificare) le logiche dell'illegalità fatta sistema.

E' stato sostenuto, con rara lucidità, che la camorra non rappresenta un fatto emergenziale, ma è parte integrante, anche con le sue faide più sanguinose e con i suoi delitti più efferati, della storia di Napoli ed è elemento costitutivo della società dell'area metropolitana sviluppatasi intorno a Napoli⁴³.

Le organizzazioni camorristiche hanno imparato a muoversi con estrema efficienza sul piano transnazionale, stringendo alleanze con gruppi stranieri per la cogestione di traffici di sostanze stupefacenti e armi, per il contrabbando di merci contraffatte, per il trasporto e lo smaltimento di rifiuti di ogni genere (spesso tossici e nocivi), per il riciclaggio e il reimpiego dei proventi illeciti.

Esse, contestualmente, mantengono il controllo delle attività economiche che si svolgono nelle zone di rispettiva competenza, consentendo la presenza di gruppi organizzati stranieri (in particolare, slavi, colombiani, nigeriani e cinesi) soltanto in ruoli di cooperazione o di subordinazione.

Proprio questo intreccio tra "globale" e "locale" sembra esprimere il vero volto della camorra moderna.

Una realtà in cui, a differenza delle zone dominate dalla presenza di altre organizzazioni espressione del metodo mafioso (cosa nostra, 'ndrangheta), i confini tra criminalità comune e mafiosa sono incerti: la camorra, d'altra parte, nasce proprio come organizzazione dedita

⁴² La felice immagine, idonea a dare il senso del vorticoso avvilupparsi dei fattori criminogeni, è stata proposta dal col. Maruccia, comandante provinciale del Carabinieri.

⁴³ Questa considerazione, come pure quelle immediatamente seguenti, sono state formulate dal dott. Roberti, Procuratore della Repubblica aggiunto e coordinatore della DDA di Napoli, nel documento depositato alla Commissione parlamentare antimafia in data 24 luglio 2007 (Doc. 213.1 ris. – XV legislatura).

al “prelievo” di una quota sui commerci e sulle attività illecite praticate sul territorio dalla malavita comune (contrabbando, gioco d’azzardo, prostituzione, ecc.).

E’ singolare rilevare, come viene fatto osservare dal dott. Roberti, che ancora oggi i bersagli privilegiati della camorra sono gli imprenditori meno propensi a denunciare le pressioni estorsive: i clan “giocano” non tanto sulla paura delle ritorsioni che gli imprenditori potrebbero subire, quanto sull’esigenza di questi di evitare di attirare l’attenzione dello Stato sui profili illegali delle attività svolte (evasione fiscale, acquisti di merce in nero, irregolarità nelle posizioni dei dipendenti, ecc.).

L’azione investigativa da parte delle forze dell’ordine e degli uffici specializzati nella lotta alla criminalità organizzata è attestata, con riferimento ai primi sei mesi del 2007, da un’operazione anticamorra ogni tre giorni. Nello stesso periodo sono stati operati circa mille arresti (esecuzione di misure cautelari e altro) con riguardo a fatti di natura camorristica. Tale impegno si inquadra, più complessivamente, nello sforzo per la repressione di ogni tipo di illegalità: in un anno (dati del luglio 2007) la Polizia di Stato ha proceduto a circa undicimila arresti.

Nell’anno 2006 la Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha effettuato sequestri preventivi (e, quindi, nell’ambito di procedimenti penali) di beni per un valore complessivo pari a circa 115 milioni di euro. Nei primi sei mesi del 2007 il dato indica un trend in crescita: 135 milioni di euro.

Analogamente, nel 2006, per effetto di indagini giudiziarie (e con esclusione, quindi, dei sequestri di iniziativa della polizia giudiziaria) è stata sequestrata oltre una tonnellata di cocaina; nei primi sei mesi del 2007 il dato corrispondente ascende a ben 790 chilogrammi.

A fronte dell’illustrazione dettagliata delle importanti e numerosissime operazioni di contrasto alle organizzazioni camorristiche realizzate anche nel 2007, a conclusione di indagini complesse, va dato atto alle forze di polizia e alla Direzione distrettuale antimafia della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli di aver operato con impegno ed efficacia.

In particolare, merita di essere sottolineato il proficuo approccio metodologico che risulta sistematicamente adottato dalla DDA partenopea e che è stato sintetizzato nella necessità di assicurare “la continuità dell’azione di contrasto”⁴⁴.

L’obiettivo è quello di opporre al metodo mafioso del radicamento sul territorio, il controllo investigativo del medesimo territorio, senza tralasciare alcuna area. Un sistema di indagini permanenti che non si fermino al momento dell’esecuzione delle misure cautelari, ma proseguano anche nei confronti del clan appena colpito dall’intervento giudiziario. E, così, nei confronti di tutti i clan del distretto, senza tregua.

L’altro pilastro portante della strategia del controllo investigativo del territorio è costituito dall’impulso fornito alla ricerca dei latitanti. La cattura degli affiliati (e, più ancora, dei boss) che si sottraggono ai provvedimenti restrittivi e continuano a gestire gli affari illeciti, magari proprio dai territori di origine dai quali ricevono protezioni e appoggi, rappresenta un elemento essenziale dell’azione di contrasto alla camorra. Non solo per neutralizzare pericolosi delinquenti e per sottrarre ai clan risorse umane ancora operative (talvolta preziose per l’economia dei ruoli organizzativi), ma per annientare, anche sul piano simbolico, l’immagine di impunità della camorra che le latitanze protratte alimentano nell’opinione pubblica.

E’ stato, peraltro, sottolineato come gli investimenti, in termini di uomini e impegno, nel settore della cattura dei latitanti, determinino un proficuo accrescimento delle conoscenze investigative (disvelamento della struttura organizzativa del clan, dei ruoli di copertura, dei rifugi, ecc.) che si dimostrano importanti anche ai fini delle indagini penali in senso stretto.

Non sono, peraltro, mancate le riflessioni sulle criticità emerse o non ancora superate.

Le carenze più gravi si riscontrano nello svolgimento dell’attività per l’intercettazione del patrimonio criminale, con particolare riguardo alle misure di prevenzione: assolutamente insoddisfacenti devono ritenersi i risultati registrati in questo settore che pure è stato ripetutamente indicato quale momento centrale del contrasto alla criminalità organizzata.

I cespiti immobiliari sottoposti a sequestro, pur ascendendo a valori tutt’altro che trascurabili, trovano una limitata corrispondenza nei beni che risultano poi assoggettati a confisca definitiva. E, complessivamente, rappresentano una parte irrisoria dei proventi e

⁴⁴ Il dott. Roberti, Procuratore aggiunto della Repubblica e coordinatore della DDA, ha rimarcato con giusta enfasi le ragioni di tale assunto e le strategie che ne sono derivate.

delle utilità generate dal sistema camorristico. E' stato osservato, sul punto, che probabilmente sfugge alle capacità investigative, nonostante l'elevata qualificazione professionale dei magistrati e delle forze di polizia, la più gran parte dei flussi economici illeciti, indirizzati a forme di reinvestimento diverse dall'acquisto di beni immobili⁴⁵.

Va, inoltre, rilevato che se sul piano della repressione penale le forze dell'ordine e la magistratura inquirente hanno consolidato una rilevante capacità operativa, conoscitiva e analitica, il momento critico della risposta giudiziaria è costituito dai tempi troppo lunghi che intercorrono tra la chiusura della fase investigativa e l'adozione di provvedimenti cautelari⁴⁶. Ancora più dilatato è il lasso temporale che separa l'acquisizione della notizia di reato e la pronuncia giudiziaria (almeno di primo grado).

Si tratta, come è evidente, di disfunzionalità del sistema processuale comuni all'intero Paese. Ma in queste aree il ritardato intervento si traduce nel potenziamento dell'area di impunità per ogni forma di illegalità, determina la sfiducia dei cittadini verso la capacità dello Stato di arginare i fenomeni delinquenziali e avvalorava -nell'immaginario collettivo delle popolazioni assoggettate- il falso mito dell'invincibilità delle forze camorristiche.

Il Prefetto di Napoli, Pansa, ha dato conto di una serie di progetti avviati proprio al fine di rimediare alle difficoltà citate. Ha riferito, in particolare, dell'iniziativa (a cura del Ministero della Giustizia, della Regione Campania, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del Ministero della Funzione pubblica) volta ad assicurare l'assunzione di personale giudiziario da destinare all'affiancamento dei magistrati, in maniera da accelerare la definizione degli adempimenti burocratici del processo penale. Analoga iniziativa, ma con riferimento a categorie caratterizzate da un profilo professionale più basso, si intende attivare, dopo un opportuno e approfondito screening, attingendo nel mondo dei lavoratori socialmente utili e in altri settori del precariato professionale.

⁴⁵ Il dott. Menditto, magistrato della Sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione del Tribunale di Napoli, ha sottolineato il rilevante impegno del suo ufficio (negli ultimi anni la produttività si è triplicata), individuando nello "zoccolo duro", costituito da un imponente arretrato, le ragioni di una non compiuta efficienza del sistema. Ha anche prospettato l'opportunità di procedere, in via sperimentale, a sospendere l'esame delle procedure personali per concentrare le risorse della sezione sui procedimenti contenenti anche richieste attinenti alle misure patrimoniali.

⁴⁶ Il Presidente della Sezione GIP del Tribunale di Napoli, Vuosi, ha opportunamente fatto notare, sul punto, l'enorme sforzo prodotto dai magistrati del suo ufficio, sottolineando che non deve apparire strano che il GIP impieghi anche diversi mesi per la valutazione della richiesta cautelare del PM, quando essa si riferisca a procedimenti che constano di centinaia di faldoni di atti e documenti, raccolti magari nel corso di quattro-cinque anni di indagini.

Laddove si dovesse rilevare l'inidoneità delle azioni descritte, si è pensato alla possibilità di ricorrere -al medesimo fine- a forme di lavoro interinale, finanziato dagli enti locali. Oppure a praticanti avvocati in tirocinio, ovvero ancora a stagisti dei corsi di specializzazione post lauream.

Deve conclusivamente riportarsi la pacata ma ferma riflessione operata dal Presidente del Tribunale di Napoli: “far funzionare la giustizia, tutti i settori della giustizia, è la prima forma di contrasto dell'illegalità mafiosa”⁴⁷.

I settori di attività illegale della camorra

Le estorsioni, come sopra evidenziato, rappresentano lo strumento principale di arricchimento dei clan camorristici. Al contempo, esse costituiscono la manifestazione più immediata della capacità di controllo delle organizzazioni criminali rispetto alle aree territoriali di rispettiva pertinenza.

Nei periodi esaminati, sulla base delle dichiarazioni raccolte, si è registrato un graduale aumento delle denunce.

Ciò rappresenta un dato simbolico assai importante anche se, in termini percentuali, costituisce una frazione irrisoria rispetto alla estensione del fenomeno.

Il trend positivo si è sicuramente giovato dell'ottimo rapporto che le forze dell'ordine hanno saputo intessere con le associazioni di categoria, soprattutto con le associazioni imprenditoriali del settore edilizio; meno efficace è stato, invece, il coinvolgimento del mondo commerciale.

Fondamentale si è rivelato l'apporto dei comitati antiracket, soprattutto nella città di Napoli, ma anche nelle realtà della provincia ove sono presenti.

Essi sostengono la scelta del cittadino, vittima di estorsione, di denunciare i suoi aguzzini e di collaborare con l'autorità giudiziaria. Tale supporto si rivela assai importante, sul piano psicologico, durante le fasi delle indagini e fino al dibattimento; ma assicura anche, attraverso il ricorso a tutte le provvidenze previste dalla legislazione antiracket, l'indispensabile contributo per la ripresa dell'attività economica aggredita.

⁴⁷ Il Presidente del tribunale di Napoli, dott. Alemi, è stato audito dalla Commissione parlamentare antimafia in data 30 luglio 2007.

Sul versante strettamente giudiziario, è stato valutato con particolare soddisfazione il ricorso allo strumento del fermo di indiziati di delitto (art. 384 del codice di procedura penale), in quanto idoneo ad interrompere l'evento criminoso in atto e a realizzare -con immediatezza- l'intervento cautelare necessitato dall'esigenza di prevenire la reiterazione dei fatti, l'intimidazione della vittima e la fuga dell'autore del reato.

Il narcotraffico è l'altro settore centrale dell'economia illecita gestita dai clan.

E' stato osservato che può ritenersi assodato il collegamento indefettibile che, da qualche tempo, pone in relazione tale attività delinquenziale con la stragrande maggioranza degli omicidi nel napoletano: si spara e si uccide quasi esclusivamente per il controllo delle piazze degli stupefacenti.

Contrastare il narcotraffico, dunque, consente di arginare anche la violenza omicidiaria che si abbatte, con cadenza quasi quotidiana, lungo le strade cittadine e della provincia.

In questa direzione, la DDA partenopea ha avviato un'imponente attività di contrasto sul piano delle rotte internazionali dei traffici di sostanze stupefacenti, attivando tutti gli strumenti di cooperazione istituzionale internazionale, procedendo ad innumerevoli rogatorie e avviando una campagna di sensibilizzazione -circa la rilevanza criminale e criminogena del settore- presso Paesi esteri, tra i quali, in primo luogo, l'Olanda.

Gli elementi raccolti dalla Commissione inducono ad affermare l'esistenza di esiziali intrecci tra camorra, affari e politica che attestano il pesante condizionamento che la criminalità svolge sullo sviluppo economico regionale.

L'economia criminale non solo corrompe il tessuto sano dell'economia legale, alterando i meccanismi concorrenziali e gli equilibri di mercato, ma crea aree di consenso sociale all'interno delle quali si generano perversi ed innaturali rapporti in cui sembra smarrito definitivamente il senso delle regole: si rompe il confine tra aggressore e vittima. Le indagini giudiziarie hanno dimostrato che le imprese appaltatrici di lavori pubblici, in molti casi, hanno richiesto ai gruppi mafiosi i capitali per finanziare i propri affari.

E da questo rapporto collusivo scaturiscono spazi per attività di riciclaggio, ma anche per la creazione di cordate anomale che pilotano l'assegnazione degli appalti e garantiscono la suddivisione dei subappalti. In una espressione: il controllo affaristico-mafioso delle più significative attività economiche sul territorio.

La relazione del coordinatore della DDA ricorda, sul punto, come i costi di questo rapporto tra clan ed imprese vengano scaricati sulla collettività: revisioni indebite dei prezzi, ricorso alle false fatturazioni, ecc.

Ma il descritto legame trova la sua possibilità di determinarsi e produrre risultati grazie alla arrendevolezza e alla permeabilità delle istituzioni rappresentative locali.

Si determina un circolo vizioso nel quale la politica si presta a fare la sua parte nella gestione degli scambi e dei favori reciproci: gli affidamenti vengono dirottati verso le imprese amiche in cambio di vantaggi di vario tipo e queste subappaltano i lavori alle imprese malavitose.

Se all'epoca della ricostruzione post terremoto l'intreccio degli interessi affaristico-politico-mafiosi si traduceva in veri e propri comitati di affari che stringevano un patto con prestazioni corrispettive -aventi il fine ultimo della spartizione degli enormi flussi dei finanziamenti riversati in quegli anni sulla Campania per la realizzazione delle imponenti opere edilizie-, successivamente le imprese criminali hanno puntato sulla diversificazione, aggredendo ulteriori mercati rispetto al settore edilizio.

Oggi l'impresa criminale usa sofisticati sistemi per trasferire i capitali accumulati verso attività lecite e imprese pulite: continui mutamenti degli organigrammi societari, creazione di catene di società contenitori, realizzazione di aggregazioni tra imprese⁴⁸.

Questo nuovo ceto di "imprese legalizzate" non necessita più, in molti casi, di far valere la forza intimidatrice dell'organizzazione camorristica da cui promana: per acquisire e consolidare la propria posizione dominante sul mercato (legale) di riferimento è sufficiente la forza del denaro, di cui dispone in misura tendenzialmente illimitata.

La posizione di vantaggio così conquistata si alimenta attraverso pratiche impositive di taluni prodotti commerciali di cui altra (o la stessa) impresa criminale si rende distributrice: al già noto interesse dei clan nel settore della macellazione delle carni e della relativa distribuzione, oggi si aggiunge la distribuzione del caffè, delle acque minerali, dei derivati del latte per la produzione casearia, dei mangimi destinati al mercato animale.

Viene sottolineato, nella articolata rassegna prospettata sul punto alla Commissione antimafia dal coordinatore della DDA napoletana, come la descritta presenza delle attività

⁴⁸ Dalle risultanze delle indagini giudiziarie esposte nel corso dell'audizione è emerso, ad esempio, che in provincia di Caserta le imprese della camorra si sono organizzate in consorzi: imprese fornitrici di calcestruzzo, imprese operanti nel settore dell'estrazione e della fornitura dei materiali inerti, imprese specializzate in operazioni di bonifica.

camorristiche nei mercati economici e produttivi legali si accompagni con un corredo nutrito di “reati satelliti”.

Ci si riferisce alle violazioni in materia di indebita percezione di contributi e provvidenze nazionali e comunitarie, alle frodi in materia di IVA infracomunitaria, alla importazione e commercializzazione di materie prime e prodotti alimentari non assoggettati ai prescritti controlli di igiene e qualità, alla fornitura di merci “in nero” e, quindi, eludendo l'imposizione fiscale, alle estorsioni mascherate da forniture di merci (in realtà attraverso meccanismi di obbligo all'acquisto da parte dei commercianti sottoposti alla pressione intimidatoria). E' paradossale rilevare, a tale riguardo, come la convenienza del prezzo di fornitura di dette merci renda più remota l'eventualità che il commerciante estorto si determini a denunciare la fornitura coattiva che subisce: egli trova, in altri termini, il proprio tornaconto economico a proseguire nel rapporto “economico” con l'impresa camorrista.

Ma è il settore degli appalti, ragionevolmente, quello che conserverà anche nei mesi a venire, il settore privilegiato dell'azione captativa delle organizzazioni criminali.

Il tradizionale sistema dell'offerta più bassa (individuata grazie a complicità presso le stazioni appaltanti, ovvero realizzata in forza di interventi “dissuasivi” presso le altre imprese partecipanti) sembra, oggi, essere stato soppiantato da nuove strategie dirette a rendere sempre meno intelligibili i meccanismi di aggiramento della normativa in tema di appalti pubblici.

Il sistema accertato è quello della “cordata imprenditoriale”, ossia della partecipazione ad una medesima gara (individuata quale appetibile per le esigenze dell'organizzazione criminale) da parte di una pluralità di imprese, collegate tra loro e tutte riconducibili al medesimo disegno camorristico, che formulano offerte molto simili tra loro (pochi decimi di differenza) in maniera da alterare e condizionare la media generale e determinare l'assegnazione dell'appalto ad una delle imprese della cordata.

L'instaurazione di rapporti privilegiati con i vari livelli dell'apparato amministrativo pubblico, come si è detto, è uno dei segni caratterizzanti dell'agire camorristico.

Occorre, invero, a tale riguardo, distinguere le aree direttamente collegate al territorio del capoluogo (in cui pure si registrano allarmanti e ripetuti fenomeni di inquinamento e condizionamento mafioso degli enti locali, allo scopo di gestire volumi di ricchezze -dirette

e indirette- non indifferenti), nelle quali l'operatività delle infiltrazioni camorristiche si esprime su basi estemporanee e attraversa fasi di conflittualità interne, dalle aree dei comuni più importanti che sono collocati ad una certa distanza dal capoluogo regionale. In questi casi, infatti, le organizzazioni mafiose presentano una maggiore capacità pervasiva nelle istituzioni: il dato è confermato dal rilevante numero di comuni di questo tipo sciolti per condizionamento camorristico.

A fronte del dato oggettivo del grande numero di enti comunali sciolti, i magistrati auditi hanno delineato uno scenario ancora più allarmante, suffragato dalle evidenze processuali relative ad una impressionante serie di contaminazioni degli apparati amministrativi pubblici.

Rappresentano un catalogo antologico degli elementi che sono stati raccolti: le frequentazioni sistematiche, da parte di consiglieri comunali, assessori e talvolta anche dei sindaci, di esponenti dei clan camorristici; l'affidamento reiterato di appalti in violazione della normativa antimafia (mancata richiesta di certificazioni, ovvero artati frazionamenti degli importi dei lavori da affidare, sul fallace presupposto della sussistenza della somma urgenza, in maniera da eludere gli obblighi normativi); il rilascio ripetuto di autorizzazioni edilizie irregolari -anche in relazione ad interventi urbanisticamente assai rilevanti- in favore di soggetti appartenenti ai clan o ad essi contigui; le inerzie e le omissioni nelle demolizioni ovvero nelle acquisizioni al patrimonio comunale dei manufatti abusivi quando risultino nella titolarità di soggetti collegati ai clan; il supporto diretto da parte di esponenti della criminalità organizzata a candidati eletti in competizioni amministrative; il sostegno dato da amministrazioni comunali a feste popolari che vedono l'intervento in prima persona di esponenti dei clan agli eventi di piazza⁴⁹.

E' stato osservato che la camorra di città è una camorra che media sui mercati legali, ossia pratica l'estorsione. Ma gestisce, come si è visto, anche i mercati illegali.

La contraffazione è uno dei settori che sta acquisendo sempre più spazio (per la elevatissima lucrosità a fronte di un rischio sanzionatorio ridotto, e -purtroppo- per una sottovalutazione generale dei vantaggi che esso procura alle organizzazioni camorristiche)

⁴⁹ Le accurate riflessioni in proposito sono state fornite alla Commissione dal dott. Fragliasso, magistrato della DDA della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

nell'ambito delle attività illegali, aprendo la strada anche a collegamenti dei gruppi delinquenti napoletani con associazioni criminali di etnia diversa.

Il primo riferimento è rivolto all'ininterrotto flusso di merci che trova la sua origine in Cina: nel corso delle audizioni sono state richiamate le investigazioni, non recentissime, che hanno condotto ad individuare gli investimenti operati in quel Paese da clan camorristici (soprattutto Alleanza di Secondigliano) e le cointeressenze da questi realizzate con riferimento alla produzione di indumenti falsi e prodotti informatici e musicali clonati (CD e DVD masterizzati abusivamente).

Questo è il nuovo grande business che le organizzazioni camorristiche hanno imparato a gestire direttamente, trasformandolo in uno dei principali mercati per il reinvestimento dei capitali illeciti. In proposito, sono giunte assai puntuali le considerazioni circa la incongruità dei presidi normativi che impongono di configurare i fatti quali delitti in tema di falso, anche se risulta evidente la necessità di una loro collocazione nella più grave e ampia categoria dei delitti contro l'economia⁵⁰.

Giova rilevare, infine, che anche la criminalità minorile è in aumento: desta allarme soprattutto il numero elevatissimo di minori che commettono reati (anche di criminalità organizzata) insieme con i maggiorenni. Si tratta di giovanissimi che provengono da famiglie problematiche e che presentano un tasso di scolarizzazione estremamente basso: finiscono per costituire una sorta di bacino di alimentazione permanente della manovalanza camorristica.

E' stato, infine, segnalato anche l'interesse della camorra, dopo il mercato immobiliare, il commercio e i supermercati, per il mercato del tempo libero (anche all'estero), che rappresenta un settore di sicura redditività: villaggi turistici, parchi di divertimento, agenzie di viaggio.

⁵⁰ Il dott. Lucio Di Pietro, Procuratore nazionale antimafia aggiunto, ha sottolineato con vigore l'opportunità di procedere ad un riassetto normativo del settore, prevedendo anche la competenza distrettuale per le nuove fattispecie di illecito in tema di contraffazione, al fine di assicurare per intero a siffatto settore le potenzialità investigative del sistema DDA-DNA e l'efficacia del coordinamento già garantita ai delitti di cui all'art. 51 comma 3 bis del codice di procedura penale.

L'analisi delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti in Campania non può prescindere dalla considerazione degli effetti prodotti dall'abnorme perdurare del regime commissariale.

Ed infatti, accanto ad una sempre più accentuata egemonia del mercato illecito relativo allo smaltimento dei rifiuti industriali, dove la camorra -soprattutto dell'area casertana- può vantare una indiscussa primogenitura, la condizione emergenziale, che affligge la gestione dei rifiuti solidi urbani in Campania da quattordici anni, ha rappresentato per molti sodalizi camorristici la strada attraverso la quale incrementare stabilmente le proprie fonti di reddito ed accrescere il controllo su territorio ed enti locali.

La domanda sempre crescente di erogazione di denaro pubblico, spesso destinato al mero mantenimento delle strutture burocratiche di governo dell'emergenza; la creazione di enti di intermediazione (in primis, i consorzi) sovente rivelatisi impropri ammortizzatori sociali, a causa del pesante fardello di lavoratori non impiegati in alcuna attività connessa al ciclo dei rifiuti; la possibilità di derogare alle regole dell'evidenza pubblica, nell'assegnazione di appalti e contratti; la sovrapposizione di competenze con la conseguente polverizzazione delle fasi decisionali, hanno posto le condizioni perché la criminalità organizzata potesse agevolmente penetrare in tutte gli snodi decisionali e svolgere il proprio ruolo di intermediazione, con particolare riferimento all'erogazione della spesa.

Sul versante imprenditoriale, in particolare, le imprese camorristiche hanno colto le opportunità offerte dalla condizione emergenziale sfruttandone i gangli più redditizi: dal trasporto dei rifiuti, soprattutto fuori regione, alla individuazione e compravendita dei siti da destinare alle discariche di servizio e all'impiantistica.

Tuttavia, il danno cagionato dall'intreccio fra camorra ed emergenza-rifiuti non si è arrestato alla deviazione, pressoché istituzionalizzata, della spesa pubblica destinata all'avvio di un ciclo industriale dei rifiuti.

In questi anni, infatti, il groviglio di interessi e di inefficienze, di mala amministrazione e interessi criminali, proprio della gestione del non-ciclo dei rifiuti, ha esteso le proprie ramificazioni tumorali a tal punto da toccare in modo significativo l'intero sistema politico-economico della Campania, che ha visto nei flussi finanziari connessi all'emergenza-rifiuti un'opportunità di gestione del consenso e di avvio di attività imprenditoriali tanto lucrose quanto di asfittico respiro.

Non solo.

E' accaduto, infatti, che porzioni anche apicali della pubblica amministrazione e della stessa struttura commissariale, in questa condizione di opacità istituzionale e politica, abbiano concluso con imprese collegate alla criminalità organizzata campana vere e proprie joint ventures, consentendo a queste ultime di sfruttare i canali dell'emergenza anche per i traffici illeciti di rifiuti speciali.

Tutto ciò ha condotto inevitabilmente al progressivo incrinarsi del rapporto di fiducia fra comunità locali ed istituzioni. Il potere camorristico, poi, ha finito con l'essere percepito -e spesso sbrigativamente presentato- come la causa ultima dell'emergenza rifiuti, così impedendo una seria analisi delle cause della stessa e quindi un'efficace identificazione dei percorsi di fuoriuscita.

L'esito, paradossale ma non inspiegabile, è quello di una camorra che -più che fomentare rivolte di piazza contro l'apertura di discariche e siti di stoccaggio provvisorio- osserva interessata l'evoluzione dell'ennesima emergenza; in attesa di poter approfittare di una fase in cui l'esigenza di interventi rapidi non consente di condurre verifiche approfondite sulla trasparenza delle imprese chiamate a cooperare; in attesa, soprattutto, di potersi presentare agli occhi delle comunità locali come coloro che hanno difeso i territori dall'occupazione da rifiuti.

E così rischia di svanire anche la memoria dell'oltraggio compiuto dalla camorra su quegli stessi territori, spesso trasformati in lucrose discariche da rifiuti tossici.

I casalesi.

Con riferimento alla situazione della criminalità organizzata nella provincia di Caserta le novità emerse dalle più recenti investigazioni dimostrano come, pur in un quadro di apparente stabilità, sia in atto una significativa trasformazione della realtà criminale non soltanto sul versante più strettamente militare ma, anche e soprattutto, su quello dei rapporti con il mondo delle imprese e delle istituzioni.

Anticipando qui alcune conclusioni, può certamente affermarsi che, malgrado siano stati inflitti colpi durissimi – anche sul piano patrimoniale – a seguito delle attività della polizia giudiziaria e della magistratura, il controllo del territorio resta fortissimo soprattutto per la

capacità mimetica dei sodalizi operanti sul territorio, organizzati più sulla falsariga di quelli siciliani che non sullo schema di quelli napoletani.

Il gruppo malavitoso che resta il più forte è quello dei casalesi che opera nella quasi totalità della provincia e, in particolare, nell'agro aversano (e cioè in quella zona confinante con la provincia sud di Napoli), in tutta la zona detta dei "mazzone", su parte del litorale domizio facente parte del comune di Castelvolturo compreso il cosiddetto Villaggio Coppola.

Il clan dei casalesi risulta mantenere formalmente salda la sua struttura unitaria, di tipo piramidale con un gruppo di comando e con una cassa comune in cui confluiscono i proventi illeciti per l'erogazione centralizzata di uno stipendio ai quadri del gruppo.

Le leve del comando fino a poco tempo fa erano saldamente nelle mani della diarchia costituita da Schiavone Francesco detto Sandokan e Bidognetti Francesco, i quali, malgrado fossero detenuti in regime di cui all'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario, riuscivano ad imporre le proprie direttive quantomeno sulle vicende di maggiore rilevanza.

Accanto ai due soggetti sopra citati, in una posizione lievemente inferiore, si posizionavano Zagaria Michele e Iovine Antonio, entrambi da lunghissimo tempo latitanti e, pur nella loro autonomia, collegati più strettamente al gruppo Schiavone.

Tutti i soggetti citati avevano propri gruppi di riferimento che operavano su specifiche zone di influenza o in particolari settori, pur nella consapevolezza di far parte di una struttura unitaria. La situazione si è, però, negli ultimi tempi significativamente modificata.

Il gruppo Bidognetti è ormai da ritenersi in totale rotta⁵¹. Nel corso di quest'ultimo anno, poi, alla collaborazione di Diana Luigi si sono aggiunte quelle particolarmente importanti del cugino del capo, Bidognetti Domenico detto bruttaccione, che aveva avuto importanti incarichi di vertice, e poi, persino, della compagna del boss Francesco, Carrino Anna. Se questi dati vengono letti unitamente alle pesantissime condanne (ad esempio, il Bidognetti Francesco è stato, nel corso dell'anno, condannato più volte all'ergastolo, così come il figlio Aniello) inflitte a numerosi esponenti del clan, può giungersi alla conclusione di un pesante e definitivo ridimensionamento del gruppo che già da tempo, del resto, era in posizione subordinata rispetto a quello di Schiavone.

⁵¹ Con l'arresto di uno dei leader incontrastati di quel gruppo, Guida Luigi, detto Gigino o drink, il gruppo era gestito da soggetti minori di non riconosciuto spessore criminale.

All'interno del gruppo Schiavone, rimasto sostanzialmente egemone, sono pure in atto importanti movimenti per ricostruire gli equilibri di potere; la leadership di Schiavone Francesco è di fatto offuscata da varie condanne all'ergastolo – sia pure ancora in primo grado – che hanno riguardato anche il fratello Walter ed il cugino omonimo detto Ciccariello.

All'interno del gruppo sembra farsi strada il figlio di Francesco Schiavone, Nicola, personaggio tuttora incensurato e particolarmente defilato rispetto alle attività di carattere militare ma molto attivo nel campo imprenditoriale con solidi rapporti nel Nord Italia e nell'Europa dell'est.

Il controllo e la gestione del territorio appare sempre più monopolizzata dai gruppi di Michele Zagaria e Antonio Iovine.

La loro presenza sul territorio, sia pure in situazione di latitanza, li sta facendo assurgere a veri capi del clan, grazie anche alla loro capacità di inserirsi nel tessuto delle relazioni economiche non solo locali.

Zagaria e Iovine stanno, infatti, sempre più trasformando i loro gruppi in imprese con una capacità di controllo di interi settori economici (dalle costruzioni, al movimento terra, al ciclo del cemento alla distribuzione dei prodotti), accompagnata dal tentativo di farsi coinvolgere il meno possibile nelle attività “sporche”, interloquendo con l'imprenditoria e con le istituzioni anche di altre realtà non solo campane⁵².

Secondo quanto emerso dall'audizione dei sostituti della Procura distrettuale di Napoli⁵³, da questo quadro criminale in evoluzione – caratterizzato ad oggi da un livello bassissimo di violenza e da rari omicidi posti in essere con modalità “chirurgiche” – potrebbero scaturire anche gravi fatti di sangue contro esponenti delle istituzioni, per la necessità dei nuovi

⁵² In questo senso va rimarcata l'importante attività di indagine conclusa dalla DDA con riferimento al gruppo Zagaria, che oltre a portare all'arresto dei tre fratelli del latitante e di numerosi affiliati, ha fatto emergere infiltrazioni nel Nord Italia, dove il clan aveva investito nel settore delle costruzioni fino ad arrivare a gestire un cantiere nella centralissima zona di via S. Lucia di Milano. Nell'indagine sono stati arrestati vari imprenditori, fra cui due immobilari di Parma – di recente anche condannati per partecipazione ad associazione camorristica – e sequestrate varie società immobiliari tutte operative al Centro Nord. Il gruppo Zagaria, del resto, era risultato il gestore della distribuzione, in sistema di illegale monopolio, del latte per l'intera provincia di Caserta per conto di uno dei principali gruppi italiani in esso operanti.

⁵³ In particolare, una esaustiva panoramica è stata offerta, relativamente all'area casertana, dai dottori Cantone e Sirignano, sostituti procuratori componenti della DDA di Napoli.

vertici del gruppo sia di dimostrare la capacità di imporsi sul territorio sia di dare “soddisfazione” ai numerosi detenuti condannati con pene pesantissime sia, infine, di impedire nuove scelte collaborative.

Del resto, è recente la conclusione del più importante dibattito riguardante il clan (noto come Spartacus I): con la sentenza, emessa dopo oltre sei anni di dibattito, sono stati inflitti centinaia di anni di carcere, oltre 20 ergastoli e confiscati beni per svariati milioni di euro. L’esito del processo, assai negativo per il clan, potrebbe dare la stura ad una ripresa di azioni violente anche eclatanti.

La Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha evidenziato come sia in atto un impegno significativo per giungere alla cattura dei due latitanti di spicco, e cioè i citati Zagaria e Iovine; il loro arresto rappresenterebbe soprattutto in questa fase un indebolimento del clan che potrebbe persino essere fatale.

Dalle indagini è emerso che il clan dei casalesi è particolarmente infiltrato nelle istituzioni politiche e burocratiche della provincia e capace di condizionare il voto soprattutto con riferimento alle elezioni amministrative.

Lo dimostrano in modo inequivoco le numerose commissioni d’accesso predisposte dalla Prefettura di Caserta e i numerosi scioglimenti di comuni della provincia.

E’ prepotentemente ritornato anche il voto di scambio - effettuato, in alcuni casi, direttamente con esponenti della criminalità organizzata - sia con il pagamento di somme di denaro sia con la promessa di favori e di posti di lavoro.

Preoccupante è quanto emerso con riferimento ad uno dei comuni simbolo del potere del clan, San Cipriano d’Aversa; le indagini hanno dimostrato come era stato assunto da tempo come vigile urbano il fratello del latitante Iovine Antonio, e costui svolgeva di fatto un ruolo di vera e propria dirigenza dell’ufficio, all’interno del quale venivano svolte illecite attività e consumata droga.

Pure preoccupante è quanto è stato acclarato nelle indagini su uno dei settori più lucrosi fra quelli connessi al denaro pubblico e cioè la gestione del sistema rifiuti.

Il clan dei casalesi era stato in passato indicato come particolarmente attivo nel trasporto e smaltimento di rifiuti tossici ed erano emersi legami persino fra la massoneria deviata ed il sodalizio, finalizzati a far giungere tonnellate di rifiuti tossici e speciali dal nord al sud.

La DDA ha dimostrato come il clan si sia infiltrato anche nel settore della raccolta legale dei rifiuti.

E' emblematica l'indagine sul consorzio di comuni CE 4, operante nei comuni di Mondragone ed in altri del litorale domizio; sono stati arrestati per reati associativi o comunque per delitti collegati alle attività del clan sia gli imprenditori, partner privati della società mista che doveva occuparsi della raccolta dei rifiuti, sia i vertici del Consorzio, sia numerosi affiliati del clan⁵⁴.

Sono state segnalate strane compravendite di terreni nella zona di Villa Literno, terreni successivamente affittati al Commissariato di Governo per il ricovero provvisorio di ecoballe con pagamenti di prezzi molto elevati e senza che il posizionamento dei rifiuti scatenasse alcuna polemica in popolazioni in altre occasioni apparse pronte ad azioni anche di forza per evitare aperture di discariche, siti di stoccaggio etc.

I soggetti che hanno stipulato i contratti di locazione sono risultati in molti casi imparentati ad esponenti del clan.

Si tratta di elementi che, letti unitariamente, dimostrano come il clan dei casalesi abbia ottenuto sistematici vantaggi dalla gestione dell'emergenza rifiuti grazie evidentemente anche a connivenze delle istituzioni politiche e burocratiche.

Per quanto riguarda le altre zone del casertano, partendo dal litorale domizio, va segnalato che in Mondragone, dopo la totale eliminazione del sodalizio facente capo alla famiglia La Torre ed alla scelta di collaborare effettuata dal capo di quel gruppo si è ricostituito un gruppo criminale che ha recuperato vecchi affiliati di seconda fila. Il nuovo gruppo ha iniziato una violenta campagna di attentati contro esercizi commerciali e imprenditori per l'imposizione del pizzo e sta gestendo il traffico di droga sul litorale. La scarsissima forza del gruppo – e soprattutto l'assenza di una vera rappresentanza esterna – lo rende di fatto ormai assoggettato a quello casalese che è già in grado di gestire in zona le più importanti vicende estorsive.

⁵⁴ Nell'indagine è risultato coinvolto anche il sindaco di Mondragone, di recente dimessosi dall'incarico, che avrebbe beneficiato durante l'ultima campagna elettorale del sostegno elettorale e di assunzioni di favore da parte del consorzio e della società mista. L'investigazione ha sfiorato anche il Commissariato straordinario di governo per l'emergenza dei rifiuti, nel cui ufficio è risultato essere stato assunto un tecnico sponsorizzato dai vertici della società mista.

Nella zona di Sessa Aurunca opera il tradizionale gruppo diretto da Mario Esposito (detenuto in regime ex art. 41 bis ordinamento penitenziario) e da Gaetano Di Lorenzo (arrestato in Spagna dopo una lunga latitanza e solo di recente estradato e sottoposto al regime ex art. 41 bis citato). Il gruppo, rispetto, al passato appare significativamente indebolito.

Nella zona di Marcianise–Maddaloni, a confine sia con il napoletano sia con il beneventano, opera il clan Belforte; si tratta di un gruppo – l'unico della zona – erede della NCO di Cutolo, ma oggi anch'esso alleato - quantomeno non più contrapposto - con i casalesi; la zona su cui esercita il suo predominio criminale è caratterizzata da un importante sviluppo industriale e commerciale; vi è, infatti, un importante interporto ed un centro orafa di notorietà nazionale (il Tarì).

E' un gruppo che ha subito nell'ultimo periodo colpi durissimi che lo hanno decisamente ridimensionato anche se non completamente eliminato.

Nella zona fra Marcianise e Caserta stava nascendo un nuovo gruppo criminale che per forza e capacità di espandersi sul territorio era destinato a diventare molto potente; si tratta di un cartello fra clan facente capo a Perreca Antimo.

Costui, scarcerato nel 2003 dopo essere stato condannato nel processo cd Spartacus II come partecipe del clan dei casalesi e capozona di Recale, stava mettendo a frutto tutta una serie di rapporti e conoscenze consolidati in carcere.

Il Perreca era riuscito, infatti, a stringere un'alleanza di ferro con il gruppo di San Felice a Cancellò facente capo alla famiglia Massaro con il neonato gruppo Fragnoli di Mondragone e, grazie all'alleanza anche con il gruppo Pagnozzi – operante in San Martino Valle Caudina –, aveva iniziato ad espandersi nella zona di Benevento ed in parte dell'avellinese.

Il Perreca aveva, inoltre, creato un forte legame con uno dei potenti gruppi camorristici napoletani operanti soprattutto nel settore dello spaccio e cioè quello dei Birra di Ercolano.

Il gruppo che non si poneva – almeno in questa prima fase - in alternativa a quello casalese aveva l'obiettivo ulteriore di scalzare i Belforte da Marcianise in modo da impossessarsi delle numerose attività illecite presenti in quel contesto.

L'operazione non sembra, però, andata a buon fine perché, a seguito dell'emissione di ordinanze cautelari nei confronti del gruppo Massaro, hanno deciso di collaborare con la giustizia alcuni esponenti di primo piano del gruppo.

L'opzione collaborativa ha permesso di conoscere in tempo i piani criminali del Perreca che è stato raggiunto da ordinanza cautelare per omicidio.

Nell'alto casertano - nella zona di Pignataro - opera un gruppo (costituito dalle famiglie Papa, Ligato e Lubrano) che in passato era strettamente collegato con la famiglia mafiosa dei Nuvoletta di Marano e con i corleonesi di Riina.

Il gruppo è risultato fortemente indebolito sia dall'omicidio del figlio del capo storico Lubrano, sia dalla definitiva condanna all'ergastolo per l'omicidio Imposimato inflitta allo stesso Lubrano, sia -infine- dall'arresto di Ligato Raffaele, anch'esso condannato in primo grado all'ergastolo per l'omicidio Imposimato.

La criminalità organizzata nell'avellinese e nel beneventano

L'area avellinese è tuttora dominata dalla figura di Gennaro Pagnozzi, a capo di un clan egemone nella Valle Caudina ma che estende la propria capacità operativa delinquenziale anche nelle zone confinanti e nella provincia di Benevento, grazie anche alle alleanze strette nel tempo con la potente organizzazione casertana dei casalesi.

Viene segnalato⁵⁵ che il clan Pagnozzi ha reinvestito i consistenti proventi illeciti conseguiti negli anni in attività commerciali e beni immobili.

Nella città di Avellino e nel serinese opera il clan Genovese, attualmente indebolito da ripetute indagini che hanno condotto all'arresto di importanti esponenti del gruppo.

Nel Vallo di Lauro permane il contrasto tra le famiglia Cava e Graziano, ancorché gli esponenti di vertice dei Graziano siano detenuti e Cava Biagio, capoclan del gruppo avverso, sia stato catturato nell'ottobre 2006 dopo lunga latitanza.

Nella provincia di Benevento il clan Sperandeo contende al clan Pagnozzi il predominio nel mercato delle sostanze stupefacenti, mentre minore valenza riveste il clan Panella-Iadanza, colpito dall'intervento giudiziario. Nella valle telesina opera il clan Esposito.

⁵⁵ Sull'area avellinese ha riferito, in sede di audizioni, la dott.ssa Troncone, sostituto Procuratore componente della DDA di Napoli.

6. L'ATTIVITÀ DI PROPOSTA LEGISLATIVA

6.1 Sullo scioglimento degli enti locali.

Nella passata legislatura, dopo un lungo dibattito, svolto prima nel Comitato « *sui rapporti per gli enti locali* », e successivamente all'interno della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, si giunse all'elaborazione di una proposta di legge (atto Camera n. 6242, XIV legislatura) sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi presenti in Commissione, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa. Poiché la questione, non affrontata dal Parlamento nella passata legislatura, mantiene una sua cogente attualità, la Commissione, attraverso i rappresentanti dei gruppi, ha presentato un d.d.l. alla Camera dei Deputati, nell'identico testo del citato atto Camera n. 6242, XIV legislatura. In tale d.d.l., tra l'altro, si rafforza la ricerca dei principi di buona amministrazione nell'azione degli enti locali e si prende in giusta considerazione la separazione tra la responsabilità del livello politico e la responsabilità del livello gestionale-amministrativo.

Il disegno di legge (atto Camera n.2129, XV legislatura), assegnato alla Commissione I (Affari Costituzionali) in sede referente, ha ricevuto il parere favorevole delle Commissioni VI (Finanze), VIII (Ambiente), XI (Lavoro), XII (Affari Sociali), dopo l'unificazione con altri disegni di legge presentati presso la Camera dei Deputati. Nella bozza di testo unificata approvata dalla Commissione I Affari Costituzionali sono stati mantenuti integri sia i principi sia le linee di fondo contenuti nel d.d.l. presentato a firma di deputati componenti della Commissione, con particolare riferimento agli interventi sulla gestione amministrativa; alla possibilità di preservare l'ente locale dallo scioglimento quando non siano accertate responsabilità del livello politico e tali responsabilità siano solo individuate nel livello burocratico-gestionale; alle norme sull'incandidabilità degli amministratori (a carico dei quali siano state accertate responsabilità) a seguito dello scioglimento del consiglio dell'ente locale per infiltrazioni o condizionamento dell'attività amministrativa; alle norme in materia

di gestione straordinaria; al richiamo ai principi di buona amministrazione, oltre che di efficacia, efficienza ed economicità.

6.2 Sulle vittime della criminalità organizzata

La Commissione ha avvertito la necessità di varare una normativa che riconoscesse ai parenti delle vittime di mafia le stesse tutele e gli stessi benefici previsti per le vittime del terrorismo.

Da questo intento è scaturito un disegno di legge (A.C. 2469) firmato da tutti i gruppi presenti in Commissione Antimafia ed alla Camera dei Deputati e recante l'estensione, alle vittime della criminalità e del dovere a causa di azioni criminose, dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo dalla legge 3 agosto 2004, n. 206.

In precedenza, le diverse categorie di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, e dei loro familiari superstiti, erano state già equiparate, quanto ai benefici, dal decreto-legge 4 febbraio 2003, n.13.

La disparità era stata creata dalla successiva legge 3 agosto 2004, n. 206, che ha previsto più ampi benefici esclusivamente per tutte le vittime degli atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice.

La proposta di legge si proponeva di estendere i benefici previsti dalla citata legge 206/2004 anche alle vittime del dovere o innocenti della criminalità organizzata.

Il travagliato *iter* parlamentare si è prima di tutto scontrato con il parere negativo del Governo che ha verificato negativamente la clausola di copertura finanziaria di 10 milioni di euro l'anno a decorrere dall'anno 2007, in quanto "*nell'accantonamento di fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, non risultano risorse da destinare allo scopo*"⁵⁶.

L'attenzione prestata al tema dalla Commissione nelle sedi istituzionali previste ha contribuito al risultato dell'approvazione dell'emendamento alla Legge finanziaria per l'anno 2008 con cui viene stabilita la copertura finanziaria integrale della spesa necessaria a

⁵⁶ Nota del 20 giugno 2007 della Ragioneria Generale dello Stato.

realizzare l'equiparazione sostanziale delle vittime della criminalità organizzata alle vittime del terrorismo.

IL REGIME CARCERARIO DI CUI ALL'ART. 41 BIS DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, in adempimento delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 1, lett. c) della legge istitutiva, aveva il compito di verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di stampo mafioso.

A tal fine, la Commissione aveva già programmato una serie di attività dirette sia ad accertare la congruità della normativa vigente, sia a verificare le modalità attraverso le quali viene concretamente applicato il regime di detenzione speciale.

Le disfunzioni registrate nel contesto della concreta operatività dell'istituto rendevano, infatti, urgente l'approfondimento della problematica in ordine alle loro cause ed ai possibili rimedi per farvi fronte.

In tale contesto, si è proceduto all'audizione del Ministro della Giustizia Clemente Mastella.

Nella seduta della Commissione del 3 maggio 2007, il Guardasigilli ha svolto una approfondita disamina relativa al funzionamento del regime di detenzione speciale evidenziando il forte incremento, a partire dal 2003, dei ricorsi e degli annullamenti dei provvedimenti applicativi, come conseguenza della nuova normativa.

Secondo gli ultimi dati disponibili, aggiornati al 20 aprile 2007, il numero dei decreti ministeriali annullati dalla magistratura di sorveglianza sono passati dai 29 del 2001, agli 89 del 2006.

Per fornire qualche ulteriore elemento in grado di rappresentare un quadro generale della delicata situazione, è sufficiente osservare come i nuovi decreti di applicazione siano in

netta diminuzione (più della metà : dai 151 del 2001 ai 70 del 2006), al pari dei detenuti sottoposti al regime differenziato del 41 bis (passati dai 645 del 2001 ai 526 del 2006), per poi potersi rendere pienamente conto della necessità di un intervento normativo che modifichi la vigente disciplina.

Vale anche la pena di precisare che, secondo il Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Piero Grasso⁵⁷, alla fine di gennaio del 2007 i detenuti al regime differenziato sono passati a 455.

Lo scioglimento anticipato delle Camere ha indubbiamente impedito la prosecuzione dell'attività d'inchiesta programmata dalla Commissione.

Audizioni del Ministro dell'Interno.

La Commissione, in due successive sedute, tenutesi il 3 e l'11 ottobre 2007, ha svolto l'audizione del Ministro dell'Interno, on. Giuliano Amato.

L'audizione del Ministro si presentava di particolare rilievo per la concomitante discussione avviata dal Governo e dal Parlamento sul “ pacchetto sicurezza”. L'altro aspetto che forniva rilevanza all'audizione concerneva la situazione dei beni confiscati.

In particolare, nel corso dell'audizione, il Ministro dell'Interno si è soffermato sui temi concernenti la disciplina della confisca, della gestione e della destinazione dei beni, già all'attenzione della Commissione, al fine di individuare orientamenti comuni che agevolassero l'*iter* delle proposte legislative da adottare, per compensare il *gap* esistente tra una malavita che si muove senza regole, e dunque con maggiore agilità, ed uno Stato costretto a muoversi entro i confini della legge.

Tra le esigenze più pressanti, come individuate dal Ministro dell'Interno, si ritrovano: l'ammodernamento delle figure di reato in maniera da rendere il sistema penale adeguato

alle nuove realtà criminali; l'esigenza della cooperazione internazionale, giudiziaria e di polizia, nella lotta contro il riciclaggio ed in materia di confisca dei beni; il mantenimento del doppio binario, preventivo e giudiziario, nel contrasto all'accumulazione dei patrimoni di formazione criminale; la ricerca di formule adeguate per la risoluzione dei problemi legati alla gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali.

Il provvedimento, cosiddetto "pacchetto-sicurezza" conteneva, per inciso, questioni sulle quali la Commissione aveva già svolto un dibattito, tra le quali: l'obbligatorietà delle investigazioni patrimoniali e dell'azione di prevenzione dopo l'esercizio dell'azione penale per determinati reati di particolare gravità; l'attribuzione ai procuratori distrettuali antimafia della competenza a svolgere indagini patrimoniali ed a proporre le misure di prevenzione patrimoniali; la contestuale intestazione al procuratore nazionale antimafia di un potere di impulso e di coordinamento in materia di misure di prevenzione patrimoniali⁵⁸.

7. Sui testimoni di giustizia

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o simile, attraverso il I Comitato denominato "Testimoni e collaboratori di giustizia" presieduto dall'on. Angela Napoli, ha ampiamente trattato il tema dei testimoni di giustizia. In particolare, il suddetto Comitato ha condotto l'attività di inchiesta al fine di conoscere le modalità con cui - in applicazione della normativa vigente - viene oggi attuata la gestione dei testimoni di giustizia, sotto il profilo della sicurezza e dell'assistenza riservata agli stessi ed ai loro familiari.

Il Comitato ha svolto complessivamente 12 sedute nel corso delle quali sono state effettuate 26 audizioni, tra cui 18 dedicate ai testimoni di giustizia.

Il metodo seguito è stato quello di dare voce *in primis* ai diretti protagonisti oggetto dell'indagine parlamentare: i testimoni di giustizia. Si è proceduto contestualmente anche alle audizioni dei responsabili istituzionali degli organi di protezione (il Presidente della Commissione Centrale presso il Ministero dell'Interno, on. Marco Minniti e il Direttore del

⁵⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile. Audizione del Procuratore nazionale antimafia del 7 febbraio 2007.

⁵⁸ Il Decreto legge in questione (cosiddetto pacchetto sicurezza) non è stato convertito in legge

Servizio Centrale di Protezione, Generale di Brigata dei Carabinieri Antonio Sessa). Sono stati inoltre ascoltati gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione ed alcuni funzionari, operatori NOP.

Dal complesso delle audizioni svolte sono emerse le criticità di funzionamento del sistema di protezione e alcune incongruenze normative. Coerentemente con lo spirito della legge istitutiva della Commissione parlamentare antimafia, il I Comitato ha potuto così elaborare delle proposte per rimuovere gli aspetti critici emersi. L'analisi complessiva tratta ha consentito di ipotizzare interventi, oltre che sul piano amministrativo (ossia senza modificare la legislazione vigente), anche di riforma complessiva del sistema.

I risultati dell'inchiesta parlamentare, l'analisi e le proposte, sono confluite nella relazione "I testimoni di giustizia" alla quale si rimanda, già approvata in sede di I Comitato e dalla stessa Commissione parlamentare in seduta plenaria.

8. Sportello scuola e università

Consapevole della necessità e dell'importanza che, sul versante preventivo, l'azione educativa svolge nella promozione della cultura della legalità, la Commissione parlamentare antimafia ha attivato uno specifico Comitato di lavoro dedicato al mondo della scuola e dell'università.

Il Comitato ha presentato all'Ufficio di Presidenza della Commissione un articolato programma di lavoro del quale, visto l'intervenuto scioglimento delle Camere, è stato possibile realizzarne solo una minima parte. Quest'ultima consiste nell'attivazione di un apposito Sportello e di un sito internet⁵⁹ mediante il quale la Commissione si è prefissata l'obiettivo di diffondere la conoscenza del fenomeno mafioso, dei lavori e dell'attività della Commissione stessa, nonché quella di sostenere, di valorizzare e di dare visibilità alle attività e ai progetti realizzati da scuole, università e associazioni impegnate nella promozione della cultura della legalità, della solidarietà, dei diritti, quale mezzo di contrasto alla sub-cultura mafiosa e dell'illegalità. La scuola, l'università, le associazioni, infatti, sono

⁵⁹ Il sito è consultabile al seguente indirizzo: http://www.camera.it/_bicamerale/leg15/commbicantimafia/

dei presìdi fondamentali della legalità, degli alleati preziosi e indispensabili per promuovere quell'antimafia sociale che contribuisce in modo determinante a togliere consenso alle mafie.

Lo strumento è stato presentato ufficialmente il 12 dicembre 2007, alla presenza del Presidente del Senato, senatore Franco Marini, di rappresentanti del Governo, di altri organi istituzionali. Il sito è uno spazio virtuale rivolto innanzitutto alle scuole e alle università italiane che intendono realizzare percorsi di educazione alla legalità. Tuttavia esso è stato pensato come strumento utile anche per i cittadini e per gli operatori dell'informazione, che in questo modo hanno la possibilità di trovare in un unico portale informazioni disperse in tanti siti non sempre facilmente accessibili.

Nel sito è stata inserita documentazione parlamentare e istituzionale (italiana e straniera) esistente e fruibile in forma digitale sul tema delle mafie; schede tematiche, contenenti la descrizione dei fenomeni criminali, la normativa di riferimento, le relazioni inviate al Parlamento dai vari organismi che si occupano del contrasto e quelle realizzate dalla Commissione, le trascrizioni delle audizioni realizzate dalla Commissione, dati statistici e altra diversa documentazione; un glossario; una bibliografia essenziale, suddivisa per temi e per ordine cronologico; un elenco di siti internet istituzionali (italiani e stranieri), di associazioni, fondazioni, osservatori e centri di ricerca; una cronologia essenziale sulle mafie e sull'antimafia dal 1893 ad oggi; una filmografia ragionata dal 1949 ai nostri giorni; il collegamento con la rassegna stampa della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; numeri utili per denunciare fatti o per chiedere aiuto.

Al fine di agevolare la fruizione dei servizi dello Sportello, la Commissione ha deliberato di mettere a disposizione degli utenti, per due giorni alla settimana, per tre ore al giorno, personale qualificato in grado di rispondere rapidamente alle diverse richieste. A tal fine, sono stati attivati anche un numero di fax e un indirizzo di posta elettronica⁶⁰.

⁶⁰ Nelle prime settimane di attività, in particolare tramite posta elettronica, si sono rivolti allo Sportello studenti universitari e degli ultimi anni della scuola superiore i quali hanno richiesto consulenza e materiali utili alla realizzazione di tesi di laurea e di tesi preparatorie all'esame di maturità. E-mail sono giunte anche da rappresentanti delle forze dell'ordine, da membri di associazioni del terzo settore, da giornalisti, da famigliari di vittime di mafia. Altri messaggi sono giunti da persone italiane residenti all'estero e da cittadini che hanno suggerito ulteriori eventuali materiali da pubblicare ovvero hanno espresso un giudizio positivo sull'attivazione del sito internet da parte della Commissione.

La collaborazione con il mondo universitario

La Commissione ha contribuito a realizzare un importante momento di confronto scientifico sui temi della lotta alla criminalità mafiosa partecipando all'ideazione e organizzazione del convegno internazionale "Le mafie oggi in europa: politiche penali ed extrapenali a confronto", tenutosi a Palermo il 29 e 30 novembre 2008 presso la sede del Rettorato, promosso dalla stessa Università di Palermo, dall'Università Cattolica di Milano, dall'Università Federico II di Napoli, e dall'Università di Trieste, oltre che dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

Grazie alla collaborazione instaurata con i responsabili scientifici di un Progetto di ricerca di rilevanza nazionale portato avanti da quattro università italiane (Cattolica di Milano, Trento, Napoli e Palermo), è stato possibile mettere insieme molteplici filoni di studio sulla criminalità organizzata e attivare una riflessione interdisciplinare suscettibile anche di tradursi in proposte e valutazioni concernenti specificatamente la prevenzione e repressione del fenomeno mafioso.

Nella prima parte del convegno, infatti, sono risultate preziose le analisi a carattere socio-criminologico condotte dai proff. Ernesto Ugo Savona (Univ. di Milano) e Stefano Becucci (Univ. di Firenze), i quali hanno attirato l'attenzione, rispettivamente, sulle trasformazioni in corso dei modelli organizzativi delle cosiddette "mafie classiche", e sui rapporti tra queste ultime e i sodalizi illeciti a matrice etnica. Sul piano prettamente giuridico, Fabio Marini (vice direttore dell'Unita Criminalità organizzata della Commissione UE) ha illustrato i percorsi battuti in sede europea per promuovere i processi di integrazione dei sistemi penal-processuali dei paesi membri, nonché i progressi ottenuti sul versante della cooperazione giudiziaria e di polizia. Mentre John R. Vervaele (Università di Utrecht) ha puntato l'analisi su alcuni istituti controversi, in primo luogo il reato associativo, rilevando il progressivo avvicinamento delle soluzioni normative adottate nei vari paesi europei ma, al contempo, mettendo in guardia dall'illusione che la sola introduzione in ciascun ordinamento di strumenti congegnati e sperimentati con successo altrove sia di per sé il viatico per una loro efficace e diffusa implementazione.

Nella seconda parte del convegno si è sviluppato un intenso dibattito tra i massimi esperti italiani in materia di reati associativi sulle possibili prospettive di riforma in tale campo. Pur nella pluralità di approcci e soluzioni proposti, gli studiosi provenienti da varie università

italiana (Pisa, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Messina) hanno concordato su almeno due punti fondamentali: l'opportunità di apportare alcuni ritocchi alla fattispecie di associazione mafiosa, ipotizzando una fattispecie incriminatrice *ad hoc* capace, per un verso, di sottrarsi alle incertezze fomentate dall'impiego giurisprudenziale dell'istituto del concorso esterno e, per altro verso, di sviluppare un più penetrante controllo penale sull'area della contiguità alla mafia.

Nella terza parte del convegno, dedicata alla prevenzione e contrasto dell'economia criminale, sono stati affrontati molteplici profili da una pluralità di punti di vista scientifici. E così, se alcuni relatori hanno indagato gli aspetti strutturali connessi al funzionamento dei mercati, in particolare sotto il profilo della regolazione degli attori mediante il diritto societario e della politiche pubbliche a livello locale, nazionale e sopranazionale, altri hanno esaminato la legislazione in materia di riciclaggio e gli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti. A quest'ultimo riguardo, è stata segnalata l'improrogabilità di una riforma complessiva che coniughi meglio efficacia e garanzia dell'intervento penale e preventivo: soprattutto attraverso l'ammodernamento della tipologia di confische attualmente vigenti, ad esempio con lo sganciamento da presupposti oramai non più adeguati come l'applicazione della misura di prevenzione personale; ma anche mediante la creazione di un tribunale patrimoniale specializzato competente per tutti i procedimenti aventi per oggetto l'applicazione di misure ablativo, se del caso portati avanti separatamente e autonomamente dal processo volto ad accertare la responsabilità personale. Sul versante dei rapporti tra organizzazioni mafiose e imprese, sono state avanzate da più parti profonde critiche a tutte le proposte tendenti a introdurre forme, anche mascherate, di responsabilità a carico degli imprenditori vittime dell'estorsione, sulla scorta del rilievo secondo cui rispetto al fenomeno estorsivo la strada maestra rimane la protezione delle vittime e l'articolazione di una rete di misure promozionali che favoriscano la fuoriuscita volontaria delle imprese dalle condizioni di assoggettamento mafioso in cui versano. E' stato inoltre posto l'accento sulla necessità di predisporre una disciplina organica che assicuri la tutela dei terzi incolpevoli nei procedimenti di ablazione dei patrimoni mafiosi: vero "buco" nella normativa vigente che va colmato senza indugi per evitare di innescare meccanismi di disorientamento sociale nei confronti dell'azione di bonifica antimafia dell'economia.

Infine, sono state esplorate le varie proposte di riforma della disciplina concernente lo scioglimento delle rappresentanze elettive degli enti locali: in proposito, si è convenuto

sull'opportunità di prevedere misure che consentano di prosciugare anche le forme di infiltrazione che colpiscono gli apparati amministrativi di tali enti, una volta constatato che sovente sono proprio questi che mantengono saldi i legami con le organizzazioni mafiose.

L'ultima parte del convegno è stata dedicata a un confronto tra i vari responsabili della ricerca e le autorità politico istituzionali impegnate a vario titolo nella lotta alla criminalità organizzata, conclusasi con una dichiarazione comune di intenti circa la necessità di mantenere vivo e sviluppare il rapporto tra la ricerca scientifica i circuiti della decisione politico istituzionale.