

Questo magistrato, prosciolto nelle sedi giudiziarie ⁽²³⁾ ed amministrative ⁽²⁴⁾, ha avuto contatti con personaggi ritenuti vicini ad ambienti camorristici (v. frequentazioni ammesse dallo stesso dott. Miller con la famiglia Sorrentino — uno degli appartenenti alla quale l'imprenditore Bruno Sorrentino è stato sottoposto alla misura di prevenzione in quanto ritenuto vicino al clan Cutolo — o contatti, emersi dalla consultazione delle sue agende sequestrate a seguito di perquisizione, con Mimmo Sarmino e Franco Baldini, ritenuti entrambi vicini alla camorra ed uccisi in seguito ad agguati di chiaro stampo camorristico ⁽²⁵⁾). Comportamenti siffatti — invero risalenti ad alcuni anni fa — hanno suscitato oltre che interrogazioni parlamentari, giudizi pesanti, riserve e perplessità, ad esempio, contenute nel libro bianco preparato dagli avvocati aderenti alla camera penale di Napoli.

Va ribadito, infine, con uguale forza che quanto qui ricordato — quale doveroso omaggio alla verità complessiva della situazione ed alla assoluta esigenza di non apparire, non solo di non essere comunque omissivi — non può essere inteso in alcun modo quale forma, esplicita o implicita, di delegittimazione di un magistrato nelle pienezza delle sue funzioni.

In questa prospettiva, sarebbe un grave errore non fare chiarezza a tutti i livelli e in ogni settore, come un grave errore sarebbe anche abbassare la guardia, anche perchè alcune connivenze con un ceto

⁽²³⁾. Il dott. Miller era risultato indagato per il delitto di corruzione; il Gip presso il Tribunale di Salerno in data 10 marzo 1996 su conforme richiesta del p.m. ha disposto l'archiviazione; si riportano di seguito due passi integrali del provvedimento del gip di Salerno: da pag. 31 si riprende « In assenza di dichiarazioni dirette su un personale coinvolgimento del dr. Miller, le attività processuali che pure lo stesso ha posto in essere, i suoi rapporti di forte colleganza con il Lancuba, e che si possono leggere in controtelaio anche nel ricorrente riferimento dei collaboratori alla sua persona, e financo la conoscenza di personaggi perlomeno equivoci che frequentavano il Lancuba, non costituiscono elementi probatoriamente utilizzabili — siccome dati equivoci — a ritenere ascrivibili anche al predetto comportamenti processuali oggetto di incriminazione per il Lancuba, quali la stessa sottoscrizione della requisitoria con la quale si chiedeva l'anticipato proscioglimento del MALVENTO ed altri, e comunque, la gestione del procedimento, trattandosi di decisioni ed attività alle quali lo stesso potrebbe essere stato indotto o dalla scarsa conoscenza dei dati processuali o anche, fidando della maggiore conoscenza e approfondimento dei fatti, dall'operato del collega più anziano » da pag. 32 e 33 si può leggere « A carico del Miller appare, infine, ravvisabile un rapporto di conoscenza e frequentazione assidua con Matteo SORRENTINO, e con i componenti della sua famiglia, rapporto che lo stesso indagato non ha negato e che viene, coralmemente, riferito da più fonti, tra le quali il Gamberale oltre al Galasso ed all'Alfieri. È evidente che siffatto rapporto non era sconosciuto nel circuito criminale del Sorrentino che, anzi, utilizzava le sue conoscenze nell'ambiente giudiziario per accrescere il suo potere in seno al gruppo criminale cui, di volta in volta, derivava [...] ». Tuttavia tale dato — e cioè la pur comprovata frequentazione di Matteo Sorrentino e della sua famiglia — non può costituire, in assenza di elementi idonei a rappresentare la effettività di interventi giudiziari spiegati dal Miller su suggerimento di questi ovvero in assenza di utilità che il predetto ha tratto da siffatto rapporto in connessione con l'espletamento dell'attività giudiziaria, un dato di accusa idoneo a fondare il delitto contestatogli »

⁽²⁴⁾. La proposta di trasferimento di ufficio ex articolo 2 legge guarentigie per cd incompatibilità ambientale risulta, infatti, respinta a maggioranza dal CSM.

⁽²⁵⁾. La vicenda dei rapporti con Mimmo Sarmino e Franco Baldini risulta ricostruita in una interrogazione parlamentare dell'1/7/98 presentata dagli on. Nappi ed altri (4-18596)

politico-imprenditoriale ⁽²⁶⁾ che sta ricominciando ad affacciarsi potrebbero far riemergere opacità, indolenze e neghittosità che se pure non hanno costituito oggetto di indagini — al limite per il difetto di rilevanza penale — avrebbero ben potuto trovare uno sbocco istituzionale.

La lotta alla camorra, proprio per il livello di pervasività delle consorterie napoletane potrà riuscire certamente più agevole se nelle istituzioni vi saranno sempre persone di specchiata moralità e indipendenza.

⁽²⁶⁾. A dimostrazione di quanto affermato, si ricorda che nelle ultime elezioni per il Consiglio regionale della Campania sono stati candidati ed eletti alcuni personaggi già coinvolti nelle vicende della tangentopoli napoletana; in particolare il Consiglio ha dovuto dichiarare la decadenza del consigliere regionale Boffa, in quanto già condannato in primo grado per reati contro la pubblica amministrazione.

PARTE III

CHE FARE? LINEE DI INTERVENTO E MODALITÀ OPERATIVE

1. Ricognizione problematica

I sopralluoghi effettuati in Campania, le numerosissime e dense audizioni di figure istituzionali e di esponenti della società civile, i numerosissimi documenti inviati alla Commissione o da questa acquisiti nel corso del sopralluogo, le relazioni dedicate alla camorra dalla Commissione antimafia delle precedenti legislature, una letteratura scientifica e una pubblicistica spesso di alto livello ci forniscono un quadro estremamente ricco ed articolato del fenomeno.

La sua rilevanza quantitativa, i suoi tratti caratterizzanti, il contesto socio-economico e quello culturale sono stati già indicati in maniera necessariamente concisa, ma non per questo, si ritiene, generico.

Nella parte dedicata ai Quadri analitici si sono individuati specificità, settori e ambiti particolari di attività delle organizzazioni camorristiche, quali il commercio della droga, il contrabbando, le estorsioni, l'usura, il traffico di armi, le cave, i rifiuti tossici e le discariche, la prostituzione, i lavori pubblici e le altre forme di finanziamento pubblico, le altre forme emergenti di attività camorristica.

Specifico impegno analitico è stato dedicato alla camorra imprenditrice, anche in connessione all'intreccio camorra, politica e affari, al nesso camorra – Pubblica amministrazione e camorra – appartenenti a organismi istituzionali che a volte ha appannato gravemente l'immagine di organismi che nel loro complesso svolgono rigorosamente i propri compiti, ma che in alcuni casi presentano infiltrazioni di esponenti del mondo camorristico, di cui si è già sottolineata l'onnipervasività, gravissime collusioni o, altre volte, fortissimi sospetti di collusioni con esso. La camorra si articola come forza criminale in alcuni dei settori più rilevanti della società campana e come criminalità che tende ad invadere quasi tutti gli ambiti della vita quotidiana. Anche a questa criminalità – meno appariscente, ma non per questo meno dannosa e devastante – è stata dedicata specifica attenzione. Come specifica attenzione è stata dedicata al fenomeno della criminalità minorile, che per la sua vastità, le sue implicazioni socioculturali e l'ipoteca che pone sullo sviluppo dei prossimi anni della società campana presenta aspetti drammatici e pone, fra l'altro, il problema di una adeguata strategia.

Una volta delineati, anch'essi a un livello di necessaria generalità, i quadri analitici, si tratta, alla luce della ricognizione problematica compiuta, di impegnarsi a definire alcune essenziali linee di azione e modalità operative, posto che, mai come in questo caso, la conoscenza di una realtà siffatta deve essere finalizzata a enucleare una politica di intervento efficace.

Molte indicazioni sono già state fornite nella parte generale, altre saranno qui fornite a completamento.

1.1 Più indagini

Nel corso della audizioni sono emersi numerosi temi che richiederebbero ulteriori indagini vaste e approfondite, tese ad individuare anche le connessioni tra quell'aspetto specifico e altri del complesso delle attività camorristiche.

Si pensi, a titolo esemplificativo, ai temi delle cave, del riciclaggio del denaro sporco **nei** quali i metodi escogitati dalla criminalità sono in continua evoluzione; basterà citare, a titolo esemplificativo, le numerose e sospette sottoscrizioni di polizze vita effettuate nella zona del casertano, sicuramente sintomatiche di un tentativo di investire in settori non tradizionali e più difficili da essere aggrediti attraverso gli strumenti giudiziari tradizionali ⁽²⁷⁾.

Si pensi, inoltre, ai rifiuti tossici, al traffico delle armi, ai legami tra camorra e appartenenti alla Pubblica amministrazione o ad organismi istituzionali o al mondo della politica.

Non si vuole, con questo, disconoscere la notevole importanza delle indagini svolte in questi ultimi anni delle autorità competenti, rispetto ad anni di notevole inerzia, specie rispetto ad alcuni problemi; confrontata con la rete di complicità e di connivenza, che a volte ha stroncato sul nascere la pure avvertita necessità di indagini approfondite su specifici aspetti di questa realtà campana, avviata, troppo spesso, su un piano di degrado complessivo, l'attività posta in essere dagli organismi inquirenti è stata – nel loro complesso e a parte i casi denunciati, o sui quali si sono sollevate se non altro, preoccupazioni e perplessità – particolarmente meritoria e ha consentito risultati apprezzabili.

Meritoria, dunque, l'attività prevalentemente svolta, ma di fronte alla vastità, alla profondità, all'onnipervasività della camorra, essa si rileva non del tutto sufficiente. Si tratta di dotare gli organismi preposti alle indagini di maggiori energie, di maggiori possibilità finanziarie, di più efficienti strutture, da rendere agili e realmente operanti, rinnovando le attuali dimensioni elefantiache, rimuovendo lentezze burocratiche e quant'altro rende poco produttivo l'apparato burocratico-amministrativo degli organismi di indagine.

Negli ultimi tempi si è operato in tale direzione, ma, se molto è stato fatto, moltissimo resta da fare, specie per quanto attiene al necessario potenziamento delle forze inquirenti proporzionato alla vastità, alla complessità e alla drammaticità del fenomeno che esse devono combattere.

⁽²⁷⁾. Il fenomeno in parola risulta segnalato da un'interrogazione parlamentare del 27 settembre 2000, n. 4-31651, primo firmatario l'on. Gatto.

2. Più repressione

Particolare potenziamento devono ricevere anche le forze di polizia, in tutte le loro articolazioni. Una più vasta attività di repressione — che parta dal sistema di diffusa illegalità regnante in Campania e vada dalla microcriminalità (particolarmente diffusa e naturale serbatoio della grande delinquenza) alla camorra — non solo andrà a intaccare in maniera decisiva il mondo del crimine, ma potrà avere una sua notevole funzione pedagogica, mostrando con i fatti, e non soltanto con affermazioni ideologiche, che, nonostante tutto « il delitto non paga ».

Dinanzi alla ferocia dei comportamenti camorristici, deve essere fugata, ad avviso della Commissione, qualsiasi riserva o perplessità che, a volte, lo stesso termine « repressione » suscita. Che la repressione da sola non sia sufficiente non significa in alcun modo — dovrebbe essere ovvio ribadirlo — che essa possa essere considerata superflua o, addirittura, dannosa.

3. Più processi

A questa potenziata attività investigativa e repressiva deve correlativamente accompagnarsi una più intensa attività giudiziaria. Anche qui nulla va tolto all'impegno della magistratura giudicante nella celebrazione di processi di camorra. I risultati di tale attività giudiziaria sono certamente significativi ma non si possono passare sotto silenzio i tempi estremamente lunghi dell'attività giurisdizionale con le conseguenti scarcerazioni di imputati spesso detenuti anche per fatti molto gravi.

Tale lunghezza incide notevolmente sulla diffusa convinzione che, stanti così le cose, è estremamente difficile, se non, addirittura, impossibile, ottenere giustizia.

Buona parte delle lentezza dei processi, qui giustamente lamentati è dovuta a insufficienza del personale giudicante e, in genere, di addetti all'apparato giudiziario.

Un potenziamento di tale personale a tutti i livelli avrebbe come risultato la celebrazione più rapida dei processi con tutte le conseguenze positive facilmente intuibili. Un clima di maggiore fiducia nell'Amministrazione della giustizia, nella celerità dei suoi processi può contribuire in maniera rilevante all'instaurazione di un diverso atteggiamento nei confronti della legalità necessario per un mutamento reale della società campana.

In questo senso — malgrado alcune riserve esplicitate dal Procuratore dott. Cordova su alcuni punti specifici, certamente meritevoli di attenzione, in particolare sull'appesantimento degli oneri per le segreterie della Procura a causa dell'obbligo di avviso ex articolo 415 bis c.p.p. e sul rischio di fatto abolizione dell'ergastolo con il cosiddetto giudizio abbreviato obbligatorio — bisogna plaudire al potenziamento dei riti speciali perseguito dalla recente legge Carotti, che potrebbe favorire una significativa riduzione dei carichi dibattimentali.

4. Più organici delle forze dell'ordine e loro riorganizzazione

Quando si è sottolineata la necessità di un potenziamento delle indagini e di un loro approfondimento con particolare attenzione a

settori e ambiti specifici, si è affermato chiaramente che un potenziamento delle forze dell'ordine è assolutamente necessario.

Tale affermazione viene qui ribadita e perché essa abbia maggiore carica persuasiva si rinvia all'utilità di un raffronto analitico tra presenza delle forze dell'ordine in Campania e dati rapportabili, direttamente o indirettamente, alle attività camorristiche considerate nella loro globalità.

In Campania, come in altre aree del Mezzogiorno, l'impegno delle forze di polizia è stato notevole, nonostante le difficoltà e alcuni avvenimenti di carattere giudiziario che hanno colpito, a volte, appartenenti delle forze di polizia.

In particolare, va salutata positivamente la riorganizzazione dei servizi, soprattutto della polizia di Stato, affinché sul territorio vi fosse maggiore visibilità e un controllo più capillare.

Tale riorganizzazione ha portato al potenziamento, nel limite delle risorse disponibili, dei commissariati, locali, distaccati e sezionali.

Ciò ha permesso di istituire per ogni commissariato una volante nel turno delle 24 ore.

Per quanto riguarda l'attività investigativa, al fine di realizzare sinergie, si sono affiancati sette gruppi di investigazione alla Procura della Repubblica, per poter meglio eliminare i tempi morti esistenti tra la fase investigativa e l'adozione di eventuali provvedimenti restrittivi.

Sul piano delle strutture è stato aperto il polo di Scampia che raggruppa la realtà di Secondigliano e di Scampia.

L'area è notoriamente molto degradata, e sono state perpetrate violente manifestazioni criminose.

Le difficoltà di reperire strutture rende difficile l'apertura della stazione dei Carabinieri nei Quartieri spagnoli di Napoli e di Crispano, mentre sono state aperte quelle di Arzano, Melito, Pompei, Boscoreale, Somma Vesuviana e Cercola. Purtroppo ancora non sono funzionanti 24 ore su 24 e l'auspicio è che ciò avvenga nel più breve tempo possibile.

Occorre anche porsi il problema della rotazione dei dirigenti dei commissariati e, più in generale, di tutti gli appartenenti alle forze di polizia.

A tale riguardo, nel corso dell'audizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Caserta, sono emersi aspetti e problemi di grande interesse che si vogliono qui richiamare.

Ad esempio, il questore di Caserta Mastrolitto, ha rilevato che, « per quanto riguarda la rotazione dei dirigenti dei commissariati, essa è stata effettivamente attuata negli ultimi due anni, tanto è vero che recentemente è andato via anche il dirigente di Aversa, dottor Palmosi, che è stato sostituito dal dottor De Dominici, mentre a Castel Volturno il vecchio dirigente è in questura e gli è stato assegnato dal Ministero un nuovo funzionario: Sessa Aurunca da sette-otto mesi ha avuto assegnato un nuovo dirigente. Pertanto sicuramente vi è un certo avvicendamento. Quello che non c'è è l'avvicendamento del personale dipendente, per problemi di bilancio, amministrativi, sindacali e così via. Questo non si riesce a farlo. Quello che si è riusciti ad ottenere dal 1995, è che, quanto meno, come assegnazione di nuovo personale la provincia di Caserta sta avendo, attraverso continue pressioni, persone che non sono originarie di questa provincia, e questo è un

fatto positivo». Secondo il Questore, «il periodo medio per un dirigente che deve stare in un commissariato di una provincia a rischio come Caserta è intorno ai due anni, non di più, né di meno: un anno serve per capire bene i problemi, un altro anno per incidere. Dopo di che deve 'non guardare più'».

Da tutti i sindaci sentiti nel corso delle audizioni sono arrivate sollecitazioni sulla necessità di rafforzare il controllo del territorio, anche finalizzata a ridurre la microcriminalità che in alcune fasce della città e della provincia napoletana è aumentata vertiginosamente, anche in concomitanza con il regredire di alcune cosche.

* * * *

Di particolare rilevanza ed interesse si presenta il problema di predisporre forze specializzate e competenti ad affrontare il fenomeno camorra.

L'esperienza operativa ha, infatti, dimostrato come gran parte del carico delle investigazioni gravi su pochi organi (i comandi provinciali dei Carabinieri, le squadre mobili, la Dia) e come molto meno significativo sul punto sia spesso il contributo delle forze locali, che si occupano per lo più della cosiddetta «microdelinquenza».

È un sistema organizzativo — che pur avendo sostanzialmente funzionato — merita qualche riflessione perché potrebbe avere il difetto di sminuire le forze locali che certamente avendo il contatto con il territorio hanno maggiormente a conoscenza le modalità operative delle organizzazioni criminali.

Qualunque, comunque, sarà il modulo investigativo appare indispensabile un adeguato rafforzamento di chi si occuperà di criminalità organizzata.

In questa stessa ottica sarebbe opportuno verificare le modalità attraverso le quali agevolare la condizione materiale degli appartenenti alle forze dell'ordine, prevedendo, ad esempio, in misura più ampia la dotazione di alloggi di servizio.

5. Potenziamento degli organici di magistratura e loro organizzazione ottimale

Analogo discorso va fatto per l'apparato giudiziario, che si trova a dover affrontare in Campania un carico di lavoro enorme, anche e soprattutto per le più volte sottolineate vastità e onnipervasività delle organizzazioni camorristiche.

Tale apparato giudiziario, dunque, va fortemente potenziato in ogni sua parte, dopo un doveroso approfondimento anche di eventuali sacche di inerzia dovute a carenze organizzative.

Una segnalazione di un necessario aumento degli organici e della copertura dei posti vacanti in tal senso va fatta al competente Ministro ed al CSM; le condivisibili titubanze manifestate dall'intera magistratura su eventuali concorsi straordinari per uditori giudiziari e le difficoltà di aumentare l'organico complessivo della magistratura, già superiore a quello di altri Stati europei, impongono una revisione delle circoscrizioni giudiziarie — già cominciata con l'istituzione del giudice

unico — con la eliminazione di Uffici giudiziari inutili o con scarso carico di lavoro.

* * * *

Se non si può che plaudire in questa ottica alla istituzione di Tribunali in sedi della provincia napoletana — come è già avvenuto per Nola e Torre Annunziata e come sta per avvenire con Giugliano — in quanto essi rappresentano anche dal punto di vista simbolico lo Stato in zone ad alta densità mafiosa, d'altro canto, però, bisogna evitare di creare strutture incapaci di funzionare — fatto che si è ridonato anche sui processi di criminalità organizzata — e dotarle di mezzi e uomini sufficienti ad affrontare i carichi di lavoro.

La creazione del nuovo Tribunale di Giugliano, però, secondo le indicazioni fornite dal Procuratore Cordova avrebbe avuto un effetto di ridurre l'organico della Procura cittadina. È una scelta quella ministeriale che non può non sollevare qualche perplessità se si tiene conto, ad esempio, che è la DDA di Napoli che dovrà farsi carico di seguire i processi in dibattimento in un ulteriore ufficio del distretto, con il rischio di ulteriori sottrazioni di energie alle necessarie indagini.

6. Contrastare la parcellizzazione del territorio

Pur rispettando alcune suddivisioni geografiche quando sono riconosciute utile per una specifica lotta alla criminalità nelle diverse aree, va evitato accuratamente che tale lotta sia di fatto ostacolata o resa più lenta e farragিনosa dalla eccessiva parcellizzazione del territorio.

Sollecitazioni nel senso qui indicato sono emerse nel corso delle audizioni. A titolo esemplificativo, il precedente Presidente della Regione Campania, Rastrelli, ha affermato che sarebbe « un grave errore sezionare i problemi della città di Napoli distinguendoli da quelli di un più ampio comprensorio dell'area metropolitana. La stessa conurbazione della città di Napoli, come fatto edificatorio, consente ancora oggi, nonostante tutte le attenzioni, che tre o quattro quartieri centrali di Napoli siano sede di gruppi camorristici organizzati, conosciuti, che non possono essere combattuti sul territorio. E questi presidi si spostano e si collegano con altre strutture, sia quartieri urbani della città di Napoli sia Comuni vicini. Allora bisogna assolutamente rompere questi accerchiamenti, ma non proteggendo questa o quella zona, bensì allargando la sfera di intervento dello Stato a tutto il comprensorio che ha bisogno di questa cura particolare ».

Nell'ottica di favorire il più possibile una visione unitaria dei problemi della Regione si muove un condivisibile decreto del Ministro degli Interni che ha creato un coordinamento tra le prefetture con capacità di osmosi di notizie e di informazioni, finalizzata, anche, ad individuare strategie congiunte.

7. Collegamento tra le istituzioni e gli organi dello Stato

Un maggiore collegamento tra istituzioni e organi dello Stato, un coordinamento delle loro attività, pur nel rispetto delle diverse auto-

nomie, appaiono mezzi indispensabili per una lotta alla criminalità che non sia attenuata di fatto dall'attività sostanzialmente autarchica delle diverse istituzioni.

Il sindaco di Napoli e attuale Presidente della Regione, Bassolino, ha dichiarato, ad esempio, di avvertire da tempo « il bisogno di un maggiore lavoro in comune tra tutte le istituzioni e gli organi dello Stato, ognuno nella sua autonomia e rispettando le altrui autonomie; avere sedi attraverso le quali sia possibile uno scambio di opinioni, di giudizi e di informazioni, quelle che si possono dare nel rispetto delle reciproche autonomie e dei vari ruoli, ma con un più approfondito sforzo di conoscenze ». A suo avviso, proprio la Commissione antimafia potrebbe svolgere un ruolo in questo senso « attraverso le sue strutture e i Comitati di lavoro in cui è articolata, con i suoi consulenti e partecipando attivamente a questo notevole sforzo di conoscenza di cui avverte la necessità ».

Lo stesso Bassolino, sentito nell'ultimo sopralluogo in veste di Presidente della Regione, ha indicato un ulteriore possibile strumento di collegamento tra le realtà istituzionali e cioè la previsione per legge della partecipazione ai Comitati per l'ordine e la sicurezza dei Procuratori della Repubblica, in modo che alcune strategie di intervento sul territorio — si pensi al tema dell'abusivismo edilizio — possano essere concordate previamente.

8. Sequestri, confische e indicazioni di indirizzo di utilizzo dei beni confiscati

Da tutte le audizioni è venuta una considerazione comune: « i colpi più forti che si possono infliggere alla criminalità organizzata sono proprio quelli di carattere economico e finanziario: se noi riuscissimo a incidere sulla struttura economica della camorra, riusciremmo a raggiungere un risultato importantissimo ».

In un documento depositato in Commissione è chiaramente affermato: « L'azione di contrasto verso le mafie se non si basa sull'aggressione ai patrimoni degli appartenenti e dei collusi è destinata al fallimento ».

Tali affermazioni sono totalmente condivise dalla Commissione che ritiene che la necessità di un forte impegno teso a incidere radicalmente nella struttura economica della camorra, nella sua dimensione gigantesca debba essere compito prioritario e urgente.

Questa Commissione ha già posto in risalto la necessità di un radicale salto di qualità nell'organizzazione della conoscenza e, quindi, della capacità di prevenire e colpire la cumulazione e il movimento dei capitali mafiosi. Per realizzare tale urgente obiettivo è necessario che siano impegnati, ognuno nell'ambito delle rispettive competenze, l'apparato repressivo dello Stato e le organizzazioni della società civile.

A proporre come primario l'obiettivo conoscenza, non è sufficiente, anche se appare in molti casi e in tante situazioni necessario, invocare la obbligatorietà di indagine sul patrimonio e le attività economiche. Non basta il richiamo, pur doveroso, al cuore della « legge

La Torre » e alla necessità di applicarla e di farne valere tutte le potenzialità.

La conoscenza è imposta dalle trasformazioni che hanno investito la « economia mafiosa », e, soprattutto, dal divario che appare crescente tra le stime che si hanno delle ricchezze criminali e il numero e i valori dei beni mafiosi effettivamente individuati, che, a loro volta, risultano essere di gran lunga più alti rispetto, man mano, a quelli proposti per le misure patrimoniali, a quelli messi sotto sequestro, ed a quelli fatti oggetto di confisca.

I limiti ancora strutturali posti alla conoscenza e le insufficienze quantitative e qualitative delle indagini patrimoniali sono confermati dalla grandissima diffusione, quasi generalizzazione, che ha assunto il sistematico ricorso delle organizzazioni mafiose alla pratica dei prestanome ai quali affidare, o tra i quali frazionare, la titolarità di quote del capitale criminale, e alla pratica della dissimulazione nei movimenti del denaro finalizzata ad occultarne prima di tutto le origini, ma poi anche le provenienze e le destinazioni effettive. A rafforzare queste conferme si aggiungono i dati relativi al prevalere — rispetto al totale (pur non elevato, e insufficiente a rappresentare il movimento reale) — delle operazioni sospette segnalate dagli intermediari creditizi a carico di soggetti che non appaiono in possesso dei requisiti economici adeguati al numero e ai valori dei depositi e o dei conti movimentati, nonché delle operazioni segnalate come carenti di giustificazioni plausibili rispetto a come si presentano i loro autori o ai procedimenti giudiziari pendenti a loro carico.

Sarebbe necessario procedere a un'accurata analisi delle modalità attraverso le quali si è realizzato il sistema creditizio nelle regioni meridionali; tale sistema infatti troppo spesso ha operato concretamente, più che nella direzione dell'agevolazione di un effettivo sviluppo di tali regioni, in quella del sostegno e nel rafforzamento, a volte in piena consapevolezza, della rete economica criminale. Tale specifica indagine si presume potrebbe portare a risultati di notevole interesse. Si rende indispensabile inoltre superare una separazione e una gerarchia tra misure di prevenzione personali e misure di prevenzione patrimoniali, e quella prassi che sembra considerare queste ultime solo come una sorta di appendice delle prime. Dovrebbe istituirsi una reciprocità: come la misura patrimoniale è inconcepibile e impraticabile senza quella personale, così dovrebbe ridursi ogni misura personale che prescinda dal patrimonio, e dovrebbe pertanto essere ab initio scongiurato il pericolo che la scissione tra misura personale e misura patrimoniale si risolva di fatto in una tutela della ricchezza mafiosa e del suo movimento, e, per questa via, in una possibilità di « riproduzione allargata » della famiglia e dell'organizzazione mafiosa stessa, quella possibilità che il mafioso precostituisce ai propri delitti e organizza con cura tanto maggiore quanto più alto si presenta (e viene da sé medesimo messo in conto) il rischio di pagare il delitto con il carcere, per tanti anni e perfino a vita.

È necessario che all'elevamento della capacità di indagine e di controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine si facciano corrispondere le condizioni tecnico materiali e professionali per l'aumento quantitativo e qualitativo della capacità di proposta di misure di prevenzione patrimoniale (a partire dalla riorganizzazione degli

uffici delle Questure deputati alle proposte di misure di prevenzione e alla qualificazione professionale del personale addetto). Il conseguimento di questo obiettivo, e di quello del potenziamento, quantitativo e qualitativo delle DDA, dovrebbe sinergicamente combinarsi con un più forte e sistematico ruolo della DNA, che pur essendo tra i titolari della azione di prevenzione personale, si trova nella paradossale condizione di non potere direttamente e immediatamente tradurre in azione il proprio grande patrimonio di conoscenza internazionale, nazionale e locale aggiornato di continuo. Proprio al soggetto dotato di più input e di maggiori conoscenze e informazioni per ricostruire a unità la mappa quanto mai frastagliata, articolata e mimetizzata del patrimonio di un mafioso, non è ancora formalmente attribuito il potere dell'iniziativa delle misure di prevenzione patrimoniale, e, precisamente, il potere di proposta al Tribunale competente, il medesimo potere di proposta che il Questore e il Pubblico Ministero hanno esercitato e devono continuare ad esercitare.

La sinergia e il concorso non devono fermarsi alla fase della individuazione dei beni mafiosi e della proposta delle misure patrimoniali. Tutti i provvedimenti di sequestro, di confisca eccetera, dovrebbero entrare nella rete delle banche delle forze di polizia e degli organi inquirenti, e poter trovare nel coordinamento e nella promozione della analisi e della elaborazione della DNA una occasione di verifica e di conseguimento di standard di qualità della prevenzione patrimoniale, e, infine, la possibilità di individuare ulteriori campi e di indagine e di prevenzione.

Per quanto attiene, infine, alla gestione delle misure di prevenzione, e, in particolare, all'affidamento dei beni, alla amministrazione giudiziaria dei patrimoni sequestrati, e alla destinazione dei beni confiscati, il salto di qualità che si rende necessario deve essere indirizzato a due obiettivi: contrastare la artificiosa delimitazione o diminuzione dei beni fatti oggetto della misura di prevenzione, impedire che i mafiosi possano surrettiziamente e con altri mezzi riconquistare i beni perduti.

Per quanto riguarda più specificamente l'ambito campano, il Prefetto di Caserta Sottile ha affermato che: « ... ai sequestri e alle confische non provvede soltanto la Guardia di finanza: si tratta di un'azione congiunta di più forze dell'ordine. I dati sono abbastanza confortanti: per quanto riguarda i sequestri dal 1° gennaio sono stati colpiti beni per oltre 21 miliardi (tra cui la famosa villa bunker di 'Sandokan', che è il capo dei Casalesi, un'azienda agricola, due fondi rustici e un appezzamento di terreni con annessi i fabbricati). Proprio recentemente siamo riusciti a dare concretezza alla confisca (istituto su cui si registrano dati confortanti) di due ville dello Zagaria a Casapesenna. Io attribuisco a questa azione una notevole importanza proprio per quella considerazione che ho già fatto prima: se noi riuscissimo a contrastare la camorra proprio sotto il profilo economico, potremmo raggiungere dei risultati molto più importanti rispetto all'arresto o alla detenzione di singoli esponenti di clan ».

Nella stessa direzione si sono registrate altre significative dichiarazioni.

Il responsabile della DIA di Napoli, Longo, ha ribadito, ad esempio, come il sequestro di patrimoni serva « a ridurre enormemente la

manodopera delinquenziale che i gruppi camorristici riescono ad assoldare, perché uno dei connotati fondamentali della camorra riguarda la quantità di giovani che riesce a distogliere dalle attività sane e questo succede ovviamente per le note ragioni di disoccupazione e sottoccupazione. Ridurre questi patrimoni certo incide fondamentalmente anche sulla riduzione delle grosse quantità di manodopera illecita di cui dispongono i clan camorristici ».

Per quanto riguarda i patrimoni dei collaboratori di giustizia per la Procura della Repubblica il punto di partenza non può che essere costituito dall'esigenza di sottoporre a sequestro e confisca tutte le ricchezze illecite, non venendo certo meno questo connotato di origine del patrimonio di un mafioso per effetto della scelta successiva di collaborare con la giustizia. Anzi, è necessario che importanza e attendibilità della collaborazione trovino traduzione espressiva anche in questo settore, apparendo necessario che le confessioni investano anche questo versante.

Il problema si raccorda inevitabilmente ad altri più generali: uno dei principali limiti dell'efficacia dell'azione di contrasto della criminalità mafiosa è senza dubbio rappresentato dalla sua tendenza a svolgersi sul piano, per così dire, militare, della ricostruzione delle strutture e delle condotte rilevanti all'accertamento delle responsabilità per i più gravi delitti di omicidio e similia, con il rischio della perdurante impunità delle forze criminali più sofisticate e pronte alla rigenerazione, che sono appunto quelle operanti nel settore del riciclaggio e del reinvestimento dei capitali mafiosi.

Alcune condizioni normative favoriscono obiettivamente la persistente attitudine alla riproduzione di questo grave limite all'azione di contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata.

Queste condizioni risiedono nella complessiva inettitudine dell'attuale normativa in tema di interventi ablativi processuali, siano essi interni al processo ovvero operanti nella parallela via della procedura di prevenzione.

Il quadro normativo prodotto dall'articolo 12 sexies l. 152/1991 si è risolto nella sovrapposizione dello strumento del sequestro preventivo e della confisca penale a quello dei corrispondenti strumenti di prevenzione, all'interno in una gara di inefficienza.

Nessuna delle due procedure, infatti, funziona.

Il meccanismo del sequestro e della confisca nel processo penale non funziona perché il processo dura troppo a lungo, esige la condanna dell'imputato, non consente di affrontare adeguatamente i problemi della amministrazione dei beni sequestrati.

Il sistema della prevenzione — all'interno del quale dovrebbe ricondursi l'intera rete di misure tendenti all'aggressione dei patrimoni mafiosi, se non altro per liberare il diritto penale e il processo dalle questioni patrimoniali e da meccanismi probatori fondati sulla parziale inversione dell'onere probatorio — è legarlo al labile presupposto della pericolosità sociale e a procedure in fondo farraginose.

Le misure di prevenzione patrimoniali, in altri termini, scontano le difficoltà connesse alla dipendenza delle medesime dal presupposto della pericolosità sociale e dell'accertamento preventivo di esse ai fini dell'applicazione delle misure personali.

In via del tutto generale e astratta, sembra contraddittorio, dal punto di vista della coerenza del sistema, concedere l'attenuante della dissociazione e insieme asserire, nella parallela procedura di prevenzione, che il medesimo soggetto è ancora indiziato di appartenenza alla organizzazione dalla quale, nel processo, si è accertata la dissociazione.

Qui non è in rilievo l'autonomia degli oggetti e delle finalità delle due procedure, poiché l'accertamento di pericolosità sociale richiesto a fini preventivi si risolve nel giudizio di inaffidabilità del soggetto dichiarante sul versante della asserita, ma anche processualmente verificata, rottura dei vecchi vincoli di solidarietà criminale.

Di questa intima contraddittorietà, volendo, si ritrova traccia anche nelle proposte di legge che prevedono la scrittura di un articolo 3 quinquies della legge 575/1965, introducendo per tale via una norma che preveda appunto che le misure di prevenzione patrimoniale si applichino nei confronti dei collaboratori anche in difetto delle condizioni per applicare le misure di prevenzione personali.

Alcune significative pronunce della Suprema Corte, anche a Sezioni Unite — peraltro confermate di proposte giurisprudenziali napoletane formate nelle importanti procedure preventive Nuvoletta e Zaza — hanno affermato il principio secondo il quale la misura di prevenzione patrimoniale della confisca ha naturale autonomia di intervento rispetto a quella personale e prescinde totalmente dalle vicende concernenti la pericolosità sociale, essendo finalizzata all'ablazione di beni intrinsecamente criminosi.

La complessità dei riferimenti normativi e teorici della materia — oggetto anche di esame da parte della giurisprudenza costituzionale — esige considerazioni più ampie, ma è chiaro che l'accennato inquadramento sistematico vale in sé a indicare una prospettiva di innovazione normativa — la recisione del nesso di pregiudizialità dell'accertamento del requisito dell'attuale pericolosità sociale rispetto all'adozione dei provvedimenti cautelari e ablativi — idonea a dare valida e coerente base di soluzione anche al problema del sequestro dei beni di formazione illecita dei collaboratori.

Parimenti, appare necessario rappresentare un'altra grave condizione di crisi di razionalità dell'attuale legislazione in punto di legittimazione in tema di attivazione della procedura.

L'attuale assetto normativo assegna legittimazione a formulare proposte di applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali — oltre che al Questore e al Procuratore nazionale antimafia — al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale nel circondario del quale risiede l'indiziato.

Per effetto della istituzione delle Direzioni distrettuali antimafia e dell'attribuzione alle medesime della competenza funzionale a trattare le indagini per i delitti di cui all'articolo 51, terzo comma bis c.p.p., si è realizzata la concentrazione in capo alle Procure distrettuali delle indagini in materia di criminalità mafiosa, senza tuttavia accompagnare tale riforma con l'estensione dell'ambito territoriale della competenza in materia di misure di prevenzione, con obiettiva perdita di efficienza e funzionalità del sistema di prevenzione, soltanto parzialmente alimentato dalle conoscenze che si formano sul piano delle indagini e dei processi per i delitti di mafia.

Proposte di modifica normativa sono state proposte anche nella passata legislatura, ma non risultano essere state prese in considerazione nei lavori parlamentari. Va, però, segnalata l'istituzione presso il Ministero della Giustizia di una Commissione di Studio presieduta dal prof. Fiandaca che si sta specificamente occupando di riscrivere il testo normativo delle misure di prevenzione, evitando incongruenze e cercando di eliminare incertezze normative che hanno inciso sull'applicabilità degli istituti.

* * * *

Strettamente connesso con il tema in esame è quello della destinazione dei patrimoni mafiosi confiscati.

L'orientamento della Commissione è chiaro: intanto il bene potrà considerarsi definitivamente espropriato in quanto esso sia stato destinato ad altro fine, possibilmente a quello sociale.

Il significato simbolico di insediare una caserma dei carabinieri o una scuola in un immobile già appartenuto a un camorrista è fin troppo evidente; si tratta, quindi, della strada che necessariamente va perseguita, raccomandando alle Prefetture e agli enti locali di evitare depauperamenti di beni che anche sotto il profilo dell'immagine danneggiano notevolmente la lotta alla camorra.

Di questo aspetto ha a lungo parlato il Procuratore nazionale Antimafia Vigna nella sua audizione del 26 settembre 2000. In particolare il dott. Vigna ha posto in rilievo — e la proposta pare condivisibile — come si potrebbe — al fine di evitare un depauperamento dei beni ed un possibile tentativo della criminalità di riappropriarsi dei beni sequestrati — effettuare fin dal momento del sequestro un'assegnazione provvisoria ad enti pubblici o ad altre organizzazioni.

9. Coinvolgimento della figura del Sindaco

Il nuovo sistema elettorale introdotto con la legge relativa all'elezione diretta dei sindaci ha restituito un protagonismo che ha fatto superare la fase « vittimistica » di cui spesso i sindaci si erano fatti paladini.

Le nuove amministrazioni conoscono i pregi della stabilità e il superamento di quella fase storica che aveva portato le amministrazioni comunali a una vita media di pochi mesi che impediva di fatto qualsiasi lavoro di lunga durata.

Rafforzati da tale stabilità, numerosi sindaci si sentono sempre più impegnati sul fronte della sicurezza e del contrasto alle varie forme di criminalità.

Il sindaco, oggi, è posto su un piano diverso di rappresentatività e di difesa di interessi diffusi ed è quindi evidente che il sindaco si senta partecipe nel soddisfare il bisogno di sicurezza.

Lo Stato sta ridefinendo gli equilibri di potere e, senza alterare le competenze del livello nazionale sul tema della sicurezza, è certo che i sindaci debbano concorrere a definire le politiche della sicurezza. È ormai consolidata la prassi della presenza dei sindaci, almeno quelli

dei capoluoghi di provincia, all'interno dei Comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'impegno di molti sindaci per il reperimento di stabili da adibire a caserme per l'Arma dei carabinieri o per commissariati è costante; è chiara la volontà di ricercare forme nuove di « presenza » e di ruolo del sindaco nella definizione delle politiche della sicurezza.

Tutto ciò viene sottolineato, senza, d'altro canto, cedere alla suggestione di una figura di sindaco particolarmente forte, dotato di poteri straordinari, assimilabile, quasi, a una sorta di « sceriffo ». Si tratta di trovare, anche in questo caso, un giusto equilibrio tra l'esigenza di un maggiore coinvolgimento della figura del sindaco nella lotta alla criminalità e quella di non attenuare tutte le altre funzioni di gestione dei bisogni e delle risorse della comunità che gli vengono attribuite dall'attuale legislazione.

10. Normalità e straordinarietà di provvedimenti anticamorra. La riorganizzazione della legislazione esistente e provvedimenti legislativi e amministrativi specifici

Le complesse esigenze di una efficace lotta alla camorra richiedono provvedimenti di carattere ordinario e, con dichiarata temporaneità, di carattere straordinario.

Tra questi ultimi, va, ad esempio, ricordato l'impiego dell'esercito a Napoli, provvedimento in più occasioni utilizzato proprio perché ritenuto anche simbolicamente utile.

La scelta, infatti, di impiegare l'esercito, che per sua natura ha professionalità e competenze diverse dagli operatori di polizia, è scaturita dal forte allarme sociale e dalla convinzione di dover fornire una risposta immediata e temporanea, liberando le forze di polizia da compiti di vigilanza.

In questa stessa ottica va ritenuto positivo il recentissimo provvedimento chiamato « Operazione Golfo » — con l'invio da parte del Ministro degli Interni di 500 agenti, fra cui 50 paracadutisti dei carabinieri — che ha certamente il merito di richiamare l'attenzione sulla difficile situazione dell'ordine pubblico nel napoletano.

Ma la lotta alla camorra richiede, d'altro canto, stabilità di normative ed indirizzi precisi.

Non può certo essere considerato positivo il dato, al di là di ogni considerazione di merito, che siano mutate più volte nel corso degli ultimi anni le norme sulla valutazione della prova, per effetto di leggi, di sentenze della Corte costituzionale o di ulteriori interventi normativi. Ci si riferisce in particolare ai problemi connessi all'articolo 513 c.p.p., norma la cui ulteriore, e si spera definitiva riscrittura, appare indispensabile dopo la modifica dell'articolo 111 della Cost..

Ugualmente indispensabile ed urgente è la revisione della normativa sui collaboratori di giustizia — che, pur tenendo conto, al fine di sterilizzarli, dei rischi di un possibile uso indebito — sia da un lato maggiormente adeguata a quelle che sono apparse le emergenze pratiche e dall'altro che non appaia eccessivamente punitiva per un istituto che tutto sommato ha dato buona prova di sé.

Si è già detto della indispensabilità di una riorganizzazione della normativa sulle misure di prevenzione e della opportunità che diventi « a regime » l'istituto dell'articolo 41 bis ord. pen., qui va richiamata l'attenzione su una distorsione che si sta verificando in tutte le regioni meridionali, relativa all'utilizzo della legge sul cosiddetto gratuito patrocinio.

La normativa così come strutturata — in particolare con l'assenza di possibili controlli preventivi a mezzo della guardia di finanza — si sta prestando ad un uso pericoloso e strumentale; invece di favorire coloro che per necessità non possono dotarsi delle difese di fiducia sta diventando il modo attraverso cui i boss pagano — o contribuiscono a pagare — i propri avvocati.

La Commissione segnala il dato al Governo perchè intervenga con urgenza al riguardo ponendo in risalto come possibili direttrici di riforma da un lato la necessità di controlli anche preventivi sui requisiti di reddito, quantomeno per gli imputati di alcuni reati, e dall'altro la creazione di un albo specifico dei difensori del gratuito patrocinio, impedendo la scelta da parte del soggetto e il pagamento da parte dello Stato.

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

Anche la segnalazione delle operazioni sospette dovrebbe poter offrire opportunità e strumenti grandi di conoscenza e di azione, soprattutto se i suoi dati venissero trattati attraverso una lettura incrociata con altri indicatori. Si tratta, tuttavia, di una necessità e di una possibilità tuttora contraddette da una larga disapplicazione della legge

Occorre elaborare inoltre procedimenti specifici perchè sia impedita l'utilizzazione anche parziale da parte della camorra dei grandi investimenti pubblici e dei nuovi strumenti finanziari della politica di sviluppo.

Come questa Commissione ha già avuto modo di affermare occorre definire con la massima decisione e mettere efficacemente in atto i contenuti e le procedure di una politica razionale di prevenzione.

Appaiono indispensabili a tal fine:

- la concreta organizzazione degli interventi atti a prevenire e a impedire l'intercettazione camorristica delle risorse finanziarie relative ai grandi investimenti pubblici e ai nuovi strumenti della programmazione negoziata e della politica di sviluppo;