

**Doc. XXIII**

**n. 10**

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

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

(composta dai senatori: *Del Turco*, Presidente, *Diana Lorenzo*, *Curto*, Segretari; *Calvi*, *Centaro*, *Cirami*, *De Zulueta*, *Erroi*, *Figurelli*, *Firrarello*, *Florino*, *Greco*, *Lombardi Satriani*, *Misserville*, *Mungari*, *Nieddu*, *Novi*, *Occhipinti*, *Pardini*, *Pelella*, *Peruzzotti*, *Pettinato*, *Russo Spena*, *Serena*, *Veraldi*; e dai deputati: *Mancuso*, *Vendola*, Vice Presidenti; *Borghezio*, *Bova*, *Carrara*, *Folena*, *Fumagalli Marco*, *Gambale*, *Giacalone*, *Iacobellis*, *Lumia*, *Maiolo*, *Mangiacavallo*, *Mantovano*, *Martusciello*, *Miccichè*, *Molinari*, *Napoli*, *Olivo*, *Riva*, *Rizzi*, *Saponara*, *Scozzari*, *Veneto*)

**Relazione annuale**

*approvata dalla Commissione nella seduta del 23 giugno 1998*

*(Relatore: senatore DEL TURCO)*

**Comunicata alle Presidenze il 7 luglio 1998**

*ai sensi dell'articolo 1 della legge 1º ottobre 1996, n. 509*

**PAGINA BIANCA**



*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

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

—  
IL PRESIDENTE

Roma, 7 luglio 1998

Prot. n. 5376 /Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la Relazione annuale che la Commissione parlamentare d'inchiesta, che mi onoro di presiedere, ha approvato nella seduta del 23 giugno 1998.

Con i migliori saluti,

*cordiali saluti*

*Ottaviano Del Turco*  
Ottaviano Del Turco

\*\*\*\*\*  
senatore avvocato  
Nicola Mancino  
Presidente del  
Senato della Repubblica

**PAGINA BIANCA**



*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

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

—  
IL PRESIDENTE

Roma, 7 luglio 1998

Prot. n. 5377/Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la Relazione annuale che la Commissione parlamentare d'inchiesta, che mi onoro di presiedere, ha approvato nella seduta del 23 giugno 1998.

Con i migliori saluti,

*Confidante*

*Ottaviano Del Turco*  
Ottaviano Del Turco

\*\*\*\*\*

onorevole dottor  
Luciano Violante  
Presidente della  
Camera dei deputati

**PAGINA BIANCA**

**I N D I C E**

Linee programmatiche .....	<i>Pag.</i>	9
Attività della Commissione (fino al 10 febbraio 1998) ....	»	10
Pubblicità degli atti dell'inchiesta sulla mafia .....	»	15
Presenza sul territorio .....	»	16
Considerazioni sull'evoluzione dei fenomeni criminali	»	19
Considerazioni su taluni temi specifici:		
funzionalità degli uffici giudiziari .....	»	32
organici delle forze di polizia e domanda di sicurezza sociale .....	»	35
legislazione su <i>racket</i> e usura .....	»	38
il sequestro e la confisca dei beni mafiosi .....	»	43
Attività dei Comitati di lavoro .....	»	47

**PAGINA BIANCA**

*Linee programmatiche*

Nella seduta del 9 gennaio 1997 il Presidente ha illustrato alla Commissione le linee programmatiche — frutto di un articolato dibattito svoltosi in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari — che la medesima ha poi accolto all'unanimità, esprimendo in tal modo un significativo consenso sugli indirizzi di un comune impegno.

Sono stati individuati tre filoni d'inchiesta e di analisi, pur nella premessa che nessun altro terreno di indagine può essere trascurato dalla Commissione perché la battaglia contro la criminalità organizzata corrisponda, nei fatti, all'impegno del Parlamento di assicurare un forte, efficiente livello di mobilitazione di tutte le energie dello Stato.

Innanzitutto, è stata sottolineata la priorità dell'inchiesta sul fenomeno degli enormi flussi di denaro prodotti dall'attività criminale che ormai coinvolge l'intero territorio nazionale e interviene, in misura consistente, sulle grandi questioni che interessano la finanza internazionale. La ricerca non deve dunque riguardare solo le zone storicamente interessate ai fenomeni di criminalità organizzata, ove purtroppo si registra un preoccupante livello di consenso sociale, ma anche le aree geografiche nelle quali le modalità di manifestazione della criminalità economica e finanziaria sono molto più sofisticate ma non meno pericolose. In tema di riciclaggio, la Commissione tende ad una ricognizione sulla natura del fenomeno, sui metodi attraverso i quali le strutture dell'economia, nate per organizzare la trasparenza dei mercati finanziari, rischiano di essere usate per scopi che nulla hanno a che fare con la funzione sociale per la quale sono state istituite: la Banca d'Italia e la Consob, quali massimi esponenti del sistema finanziario e creditizio, sono chiamati a dare un contributo essenziale all'inchiesta.

Secondo argomento centrale: il sequestro e la confisca dei beni dei boss mafiosi. Il sequestro dei beni conseguiti con l'attività criminale costituisce probabilmente l'elemento di maggiore visibilità nella lotta dello Stato contro la mafia. C'è però un rapporto inversamente proporzionale tra il livello di consenso che si realizza nell'opinione pubblica al momento del sequestro e il risultato che si ottiene quando dal sequestro si passa alla confisca giudiziaria. Il divario tra la consistenza dei beni sequestrati rispetto a quella dei beni confiscati, nonché il problema dell'utilizzazione immediata dei beni confiscati sono tematiche essenziali sulle quali la Commissione è chiamata ad impegnarsi, considerato soprattutto il profondo significato che assumono, sotto il profilo del prestigio dell'autorità dello Stato, nell'opinione pubblica.

Terzo argomento centrale dell'inchiesta: il rapporto tra lo Stato e i collaboratori di giustizia. La normativa sui collaboratori di giustizia è stata intesa dal Parlamento come uno strumento di «disgregazione dell'universo mafioso»: la Commissione ritiene che il dibattito parlamentare sul tema non debba risolversi in uno strumento di disgregazione politica, pertanto al termine della necessaria attività di

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricognizione, elaborerà delle proposte di modifiche legislative che rendano efficace la normativa vigente.

La Commissione ha poi concordato con l'orientamento del Presidente in merito alla necessità di applicare il massimo impegno sulle tematiche relative all'occupazione e allo sviluppo: argomenti questi che non hanno nei mezzi di comunicazione la spettacolarità propria di altre tematiche, ma rivestono una rilevanza prioritaria ai fini della lotta all'insediamento e alla diffusione del fenomeno mafioso.

Infine la Commissione ha deliberato di attivare due «sportelli» capaci di offrire risposte e servizi in tempo reale: il primo riservato ai Comuni che tornano ad una vita amministrativa regolare, dopo aver conosciuto il commissariamento per effetto delle decisioni di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose e destinato in particolare ai sindaci che soffrono di una condizione di solitudine, soprattutto nel momento decisionale; il secondo sportello è invece riservato al mondo della scuola e tende ad offrire a tutti i livelli operativi scolastici un apporto di informazioni a sostegno della «cultura della legalità» e del volontariato, che costituisce una preziosa armatura della società civile nella lotta alla mafia.

#### *Attività della Commissione*

Sulle linee del programma, si è sviluppata l'attività della Commissione che, nel suo *plenum*, ha tenuto, dal 4 dicembre 1996 al 10 febbraio 1998, 33 sedute.

Sono state approfondite le strategie poste in essere dagli organi istituzionali preposti alla lotta contro la criminalità organizzata: inoltre, su due temi specifici di particolare rilievo, sono stati approvati due documenti comunicati ai Presidenti dei due rami del Parlamento. Il primo (Doc. XXIII, n. 1, Senato della Repubblica – XIII Legislatura) sulla funzionalità degli uffici giudiziari ed il secondo (Doc. XXIII, n. 3, Senato della Repubblica – XIII Legislatura), sullo stato degli organici delle forze di polizia.

Questa analiticamente l'attività del *plenum* della Commissione.

- 4 dicembre 1996:** elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza;
- 9 gennaio 1997:** esame del Regolamento interno e discussione sui lavori della Commissione;
- 14 gennaio 1997:** seguito della discussione sui lavori della Commissione;
- 21 gennaio 1997:** seguito della discussione sui lavori della Commissione e audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna;
- 28 gennaio 1997:** audizione del Sottosegretario all'interno, onorevole Giannicola Sinisi;

- 30 gennaio 1997:* seguito della discussione sui lavori della Commissione;
- 5 febbraio 1997:* audizione del Procuratore della Repubblica di Palermo, dottor Gian Carlo Caselli e dei Procuratori aggiunti dottor Vittorio Aliquò, dottor Luigi Croce, dottor Paolo Giudici e dottor Guido Lo Forte;
- 7 febbraio 1997:* audizione del Direttore del Servizio centrale per la protezione dei collaboratori di giustizia, dottor Antonio Manganelli;
- 18 febbraio 1997:* audizione del Procuratore della Repubblica di Caltanissetta, dottor Giovanni Tinebra, e del Procuratore aggiunto, dottor Francesco Paolo Giordano;
- 25 febbraio 1997:* approvazione del Regolamento interno (ad eccezione dell'art. 16-bis e degli artt. 21 e 23) e audizione del Governatore della Banca d'Italia, dottor Antonio Fazio;
- 4 marzo 1997:* audizione del Ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Maria Flick;
- 7 marzo 1997:* audizione del Presidente di Legambiente, dottor Ermete Realacci, e dei dottori Enrico Fontana e Lorenzo Miracle;
- 11 marzo 1997:* audizione del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, professor Carlo Federico Grosso, e dei consiglieri dottor Sergio Lari, dottor Libertino Alberto Russo e dottor Claudio Castelli; seguito dell'esame ed approvazione del Regolamento interno; approvazione di una delibera intesa a consentire l'utilizzazione dei documenti acquisiti e degli atti formati nelle precedenti legislature; approvazione di un ordine del giorno per l'istituzione di un Comitato con il compito di accettare e valutare le caratteristiche della diffusione di fenomeni associativi criminali in regioni del centro e del nord dell'Italia storicamente estranee alla mafia e alle altre associazioni criminali comunque localmente denominate;
- 8 aprile 1997:* audizione del Direttore del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, dottor Alessandro Pansa e discussione e approvazione della Relazione sulla funzionalità degli uffici giudiziari;
- 15 aprile 1997:* audizione del Ministro della pubblica istruzione, onorevole Luigi Berlinguer;

- 18 aprile 1997:** audizione del Ministro dell'interno, Giorgio Napolitano;
- 6 maggio 1997:** istituzione di ulteriori Comitati (*in aggiunta a quello già istituito nella seduta dell'11 marzo*)
- Comitato di lavoro sul riciclaggio, il *racket*, l'usura, sul sequestro e la confisca dei beni dei mafiosi;
  - Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla Commissione;
  - Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale operante in Italia, sul traffico delle armi, della droga e sull'ecomafia;
  - Comitato di lavoro per il controllo sugli «sportelli» della Commissione verso il mondo della scuola, del volontariato e degli enti locali, nonché sui rapporti tra mafia e politica e sulle misure di risanamento sociale ed economico;
- audizione del Comandante generale della Guardia di finanza, generale Rolando Mosca Moschini e del Capo del III Reparto operazioni, colonnello Saverio Capolupo;
- 13 maggio 1997:** audizione del Presidente della Consob, dottor Tommaso Padoa Schioppa;
- 20 maggio 1997:** audizione del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Luigi Rossi, ed audizione del Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Lorenzo Pallesi;
- 27 maggio 1997:** audizione del Direttore della D.I.A., generale Giovanni Verdicchio;
- 3 giugno 1997:** seguito dell'audizione del Ministro dell'interno, Giorgio Napolitano;
- 24 giugno 1997:** audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, generale Sergio Siracusa;
- 1° luglio 1997:** audizione del Capo della polizia, prefetto Fernando Masone;

- 8 luglio 1997:* seguito dell'audizione del Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Lorenzo Pallesi ed esame del documento sulle modifiche alla legislazione antiracket e decisione della Commissione di inviarlo ai Presidenti delle Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento;
- 15 luglio 1997:* discussione sull'attività svolta;
- 28 luglio 1997:* seguito della discussione sull'attività svolta;
- 30 luglio 1997:* seguito della discussione sull'attività svolta; composizione dei Comitati e nomina dei relativi coordinatori; incarichi per la redazione delle relazioni sui sopralluoghi effettuati dalla Commissione; esame ed approvazione della relazione sullo stato degli organici delle forze di polizia;
- 26 settembre 1997:* audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna;
- 21 ottobre 1997:* esposizione della relazione del senatore Curto sulle risultanze del sopralluogo conoscitivo a Catania.
- 20 gennaio 1998:* sul regime degli atti delle precedenti Commissioni antimafia e modifica dell'articolo 13 del Regolamento interno  
— audizione del Ministro di Grazia e Giustizia, Giovanni Maria Flick e del Ministro dell'Interno, Giorgio Napolitano
- 27 gennaio 1998:* audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna
- 10 febbraio 1998:* dibattito sulle linee programmatiche di attività della Commissione e costituzione di un Comitato di lavoro sui sequestri di persona

La Commissione, come già indicato, ha ritenuto di articolare le sue attività conoscitive e propositive istituendo Comitati di lavoro, previsti dall'articolo 1 della legge istitutiva, nonchè dall'articolo 15 del Regolamento interno, con compiti di natura istruttoria e di acquisizione conoscitiva in specifici settori.

Sono così stati costituiti e resi operativi:

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

*Mantovano Alfredo, deputato (AN), coordinatore*

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ballaman Edouard, deputato (Lega Nord per l'Indip. della Padania)  
Bova Domenico, deputato (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Centaro Roberto, senatore (Forza Italia)  
Figurelli Michele, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Firrarello Giuseppe, senatore (Fed.crist дем.-CDU)  
Miccichè Gianfranco, deputato (Forza Italia)  
Molinari Giuseppe, deputato (Pop. e dem.-L'Ulivo)  
Pelella Enrico, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Scozzari Giuseppe, deputato (Misto)  
Veneto Gaetano, deputato (Sin. dem.-L'Ulivo)

*Il Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla Commissione (II):*

Giacalone Salvatore, deputato (PPI-Ulivo), coordinatore  
Curto Euprepio, senatore (AN)  
Folena Pietro, deputato (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Lumia Giuseppe, deputato (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Maiolo Tiziana, deputato (Forza Italia)  
Mancuso Filippo, deputato (Forza Italia)  
Mangiacavallo Antonino, deputato (Rin. It.)  
Napoli Angela, deputato (AN)  
Vendola Nicola, deputato (Rif. com. Progressisti)

*Il Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale operante in Italia, sul traffico delle armi, della droga e sull'ecomafia (III):*

De Zulueta Tana, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo), coordinatore  
Greco Mario, senatore (Forza Italia)  
Carrara Carmelo, deputato (Misto-CDU)  
Gambale Giuseppe, deputato (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Lombardi Satriani Luigi, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Misserville Romano, senatore (Alleanza nazionale)  
Mungari Vincenzo, senatore (Forza Italia)  
Occhipinti Mario, senatore (Misto)  
Robol Alberto, senatore (PPI)  
Russo Spena Giovanni, senatore (Rif. com. Progressisti)  
Serena Antonio, senatore (Lega Nord per la Padania Indip.)

*Il Comitato di lavoro sui fenomeni di criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa (IV):*

Saponara Michele, deputato (Forza Italia), coordinatore  
Borghesio Mario, deputato (Lega Nord per l'Indip. della Padania)  
Calvi Guido, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Foti Tommaso, deputato (Alleanza nazionale)  
Novi Emiddio, senatore (Forza Italia)

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pardini Alessandro, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Peruzzotti Luigi, senatore (Lega Nord per la Padania Indip.)  
Pettinato Rosario, senatore (Verdi - L'Ulivo)  
Riva Lamberto, deputato (PPI)

*Il Comitato di controllo sugli «sportelli» della Commissione verso il mondo della scuola, del volontariato e degli enti locali, sui rapporti tra mafia e politica e sulle misure di risanamento sociale ed economico (V):*

Olivo Rosario, deputato (Sin. dem.-L'Ulivo), *coordinatore*  
Battafarano Giovanni, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Cirami Melchiorre, senatore (CCD)  
Del Turco Ottaviano, senatore (Misto)  
Diana Lorenzo, senatore (Sin. dem.-L'Ulivo)  
Florino Michele, senatore (Alleanza nazionale)  
Iacobellis Ermanno, deputato (Alleanza nazionale)  
Martusciello Antonio, deputato (Forza Italia)  
Veraldi Donato, senatore (PPI)

Il 10 febbraio 1998 la Commissione, considerata la recrudescenza del fenomeno dei sequestri di persona, ha costituito un Comitato *ad hoc* (VI) così composto:

Pardini Alessandro, senatore (Sin. dem. - L'Ulivo), *coordinatore*  
Borghезio Mario, deputato (Lega Nord per l'Indip. della Padania)  
Bova Domenico, deputato (Sin. dem. - L'Ulivo)  
Centaro Roberto, senatore (Forza Italia)  
Molinari Giuseppe, deputato (Pop. dem.)  
Napoli Angela, deputato (Alleanza Nazionale)  
Russo Spena Giovanni, senatore (Rif. com. Progressisti)

#### *Pubblicità degli atti dell'inchiesta sulla mafia*

Particolare rilievo, sotto il profilo delle competenze dell'attuale Commissione d'inchiesta, ha assunto la lettera che il Presidente del Senato della Repubblica, d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, ha inviato al Presidente della Commissione il 5 novembre 1997.

Rispondendo ad una richiesta di parere sollecitato dal Presidente della Commissione, si è riconosciuto come l'attuale Commissione disponga dell'intero patrimonio documentale delle inchieste sulla mafia condotte dalle Commissioni a tal fine precedentemente nominate dal Parlamento repubblicano.

«Ad analoga conclusione affermativa» - prosegue la lettera del Presidente del Senato - «ritengo doversi pure giungere in ordine alla possibilità, da parte dell'attuale Commissione d'inchiesta, di compiere valutazioni in tema di pubblicità degli atti in modo autonomo rispetto alle decisioni precedentemente intervenute. Con l'acquisizione degli atti delle precedenti inchieste deve infatti ritenersi implicitamente connesso

anche il potere di disporne sotto l'aspetto del regime di pubblicità e perciò deve ammettersi che, sulla base e secondo le risultanze delle successive inchieste, la attuale Commissione antimafia possa assumere decisioni anche diverse da quelle originariamente stabilite sulla segretazione degli atti».

Al fine di corrispondere a questa competenza che richiede un lavoro, straordinariamente complesso, di cognizione e di valutazione del materiale documentale acquisito e/o formato dalla Commissione d'inchiesta sulla mafia a partire dalla prima costituzione (1964) la Commissione ha stabilito di costituire un apposito Comitato, coordinato dal senatore Calvi, incaricato di formulare al plenum le proposte in ordine alla pubblicazione di documenti per alcuni dei quali dovrà disporsi formale desegretazione. Non va infatti dimenticato che una parte cospicua dei documenti conservati non risultano pubblicati non già perchè formalmente segretati a motivo del contenuto o della natura dell'atto, ma in quanto non si ritenne, dalle precedenti Commissioni, di disporre la pubblicazione di una ingente massa di documenti (spesso pubblici come nel caso delle numerose sentenze) perchè non utili o perchè, secondo un più meditato criterio adottato al termine della VI legislatura «privi di specifica concludenza rispetto agli argomenti trattati nella relazione conclusiva».

#### *Presenza sul territorio*

Significato importante è stato attribuito, nel corso del primo anno di attività, alla presenza della Commissione sul territorio, al contatto diretto con le diverse situazioni locali.

Così delegazioni della Commissione e Comitati di lavoro hanno effettuato i seguenti sopralluoghi ed incontri:

*17, 18 e 19 marzo 1997:* sopralluogo a Reggio Calabria e Catanzaro di una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Curto, Diana, Figurelli, Lombardi Satriani, Mungari, Pardini, Russo Spena e Veraldi e dai deputati Ballaman, Bova, Carrara, Lumia, Mangiacavallo, Molinari, Napoli, Olivo, Scozzari e Vendola;

*20 marzo 1997:* sopralluogo ad Agrigento di una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Curto e Diana e dai deputati Carrara, Lumia, Mangiacavallo, Miccichè, Scozzari e Vendola;

*26 marzo 1997:*

sopralluogo a Brindisi dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, composto dal Presidente Del Turco, dai senatori Centaro e Curto e dai deputati Lumia, Mantovano e Vendola

*23 maggio 1997:*

una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Figurelli, Pettinato, Robol e Russo Spena e dai deputati Carrara, Giacalone, Lumia, Mangiacavallo e Scozzari, si reca a Capaci in occasione del 5° anniversario della strage

*16, 17, 18 e 19 giugno 1997:* sopralluogo a Napoli e Caserta di una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Curto, De Santis, Diana, Figurelli, Florino, Lombardi Satriani, Novi, Pelella e Robol e dai deputati Borghezio, Gambale, Giacalone, Lumia, Martusciello, Molinari, Napoli e Vendola;*26 e 27 giugno 1997:*

sopralluogo a Catania di una delegazione della Commissione composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Centaro, Figurelli, Firarello, Pettinato e Diana e dai deputati Gambale, Giacalone e Lumia;

*8 luglio 1997:*

una delegazione della Commissione composta dai senatori Del Turco, Figurelli, Lombardi Satriani e Novi e dai deputati Bova, Lumia, Napoli, Olivo e Vendola si è recata a Reggio Calabria dove ha partecipato ad una manifestazione di solidarietà nei confronti del Sindaco Falcomatà, fatto oggetto di un attentato mafioso;

*14, 15 16 e 17 luglio 1997:* incontro a Sofia di una delegazione della Commissione, composta dai senatori Robol e Curto e dal deputato Veneto con i massimi esponenti del Governo della sicurezza nazionale e della magistratura della Bulgaria avente per tema la legislazione antimafia in Italia;

*24 e 25 luglio 1997:*

sopralluogo a Padova di una rappresentanza del (IV) Comitato della Commissione (sui fenomeni della criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa), composta dal deputato Saponara e dai senatori Pardini e Peruzzotti;

*25 e 26 luglio 1997:*

sopralluogo a Lampedusa, Vittoria e Ragusa di una delegazione della Commissione composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Centaro, Figurelli, Occhipinti e Lombardi Satriani e dai deputati Lumia, Mangiacavallo e Scozzari;

*6, 7 e 8 ottobre 1997:*

sopralluogo a Milano di una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Curto, Calvi, Novi, Pardini, Diana, Figurelli, Firrarello, Peruzzotti e Lombardi Satriani e dai deputati Borghezio, Lumia, Saponara, Riva, Mangiacavallo, Carrara e Maiolo;

*27, 28 e 29 ottobre 1997:*

sopralluogo a Bari, di una delegazione della Commissione composta dal Presidente Del Turco, dai senatori Calvi, Centaro, Curto, Diana, Figurelli, Lombardi Satriani e Robol e dai deputati Ballaman, Gambale, Iacobellis, Lumia, Mantovano, Molinari, Saponara, Veneto e Vendola

*11 novembre 1997:*

sopralluogo a Palermo del (I) Comitato della Commissione (sul riciclaggio, il racket, l'usura, il sequestro e la confisca dei beni mafiosi e sugli appalti delle opere pubbliche), composto dal deputato Mantovano, Lumia, Miccichè, Molinari e Scozzari e dai senatori Centaro, Figurelli e Russo Spena;

*1, 2 e 3 dicembre 1997:*

incontro a Vienna del (III) Comitato della Commissione (criminalità organizzata internazionale operante in Italia, traffico delle armi, della droga e ecomafia), composta dalla senatrice De Zulueta e dai senatori Greco, Lombardi Satriani, Occhipinti e Robol, con il direttore generale dell'Ufficio dell'ONU per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, prof. Pino Arlacchi.

*29 gennaio 1998:*

sopralluogo a Cagliari di un Gruppo di lavoro, composto dal Presidente Del Turco, dai senatori Diana e Pardini e dal deputato Vendola;

*9 febbraio 1998:*

sopralluogo a Padova di una rappresentanza del IV Comitato della Commissione (sui fenomeni della criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa), composta dal deputato Saponara e dai senatori Pardini e Peruzzotti

Nel dettaglio, sono state ascoltate 392 persone:

73 rappresentanti enti locali  
31 rappresentanti organizzazioni sindacali  
50 rappresentanti categorie imprenditoriali  
37 rappresentanti associazioni volontariato, antimafia, antiracket  
111 magistrati  
87 responsabili forze dell'ordine  
3 altri

È stato così acquisito un ampio, significativo patrimonio, di dati, di valutazioni e di proposte, concernenti i diversi settori di indagine, che la Commissione utilizzerà nello sviluppo dell'inchiesta.

Alcune considerazioni di carattere generale possono tuttavia fin d'ora trovare spazio nella relazione che vuole essere prevalentemente riconoscitiva del lavoro svolto.

Si rammenta, peraltro, che il Vicepresidente della Commissione, onorevole Filippo Mancuso, ha più volte sottolineato, anche a nome del suo Gruppo, la necessità di soffermare l'attenzione e di aprire un filone di indagine riguardo al problema della «meritevolezza politica e morale» del Sottosegretario per il Ministero di grazia e giustizia, senatore Giuseppe Ayala, a ricoprire il suo delicato incarico di Governo. La Commissione ha sempre respinto le richieste del Vicepresidente Mancuso e del Gruppo di Forza Italia, giudicando le accuse strumentali e confermando apprezzamento nei confronti del sottosegretario Ayala.

Il Vicepresidente Mancuso ha più volte ribadito il suo rammarico per non essere stato messo in grado — a causa di scelte della Presidenza — di seguire l'audizione del Procuratore della Repubblica di Palermo. Il Presidente ha fatto costantemente osservare al Vicepresidente Mancuso che non vi è stata nessuna scelta penalizzante della Presidenza nei suoi confronti e che egli, di fatto, non ha partecipato all'audizione del procuratore Caselli per una sua scelta personale.

#### *Considerazioni sull'evoluzione dei fenomeni criminali*

La criminalità organizzata nel nostro Paese continua ad essere caratterizzata da una serie di iniziative intraprese dai gruppi mafiosi ope-

ranti in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. Nonostante l'attività di contrasto dello Stato e la conseguente disarticolazione di numerosi sodalizi, le varie organizzazioni continuano ad essere vitali ed operanti. La loro pericolosità ed il loro radicamento, seppure diminuiti rispetto al passato, sono ancora elevati ed allarmanti. Vi è da specificare che tale radicamento è stato accertato anche in altre regioni non «tradizionali» dove le organizzazioni sono dediti al riciclaggio di proventi illeciti e a reinvestimenti favoriti dalle prospettive economiche favorevoli ivi esistenti.

Accanto alle mafie italiane si registra una notevole attività di quelle straniere che agiscono nel nostro territorio o autonomamente o in forme associate alle consorelle italiane.

Nella riunione della commissione dell'8 aprile 1997 il direttore del Servizio centrale operativo della polizia di Stato, dottor Alessandro Pansa, ha tracciato un quadro delle associazioni criminali, vecchie e nuove, presenti attualmente in Italia facendo rilevare come nel nostro paese operano la criminalità albanese, i cartelli colombiani, le mafie russa, cinese e turca.

La criminalità albanese gestisce in forma pressochè monopolistica il settore della prostituzione avendo soppiantato in questa attività tutte le altre organizzazioni che in precedenza gestivano la prostituzione. Inoltre è impegnata attivamente nel traffico di stupefacenti e, soprattutto, nel contrabbando di sigarette utilizzando a tale scopo la collocazione strategica dei porti di Durazzo e di Valona. Altrettanto attiva è nel traffico di clandestini fatti sbarcare sulle coste della Puglia; attività, quest'ultima, che ha visto anche un interesse da parte della mafia turca soprattutto in direzione della Calabria.

I cartelli colombiani, il più importante dei quali è oggi quello di Cali, sono i principali trafficanti di cocaina circolante in tutto il mondo. La mafia colombiana, che ha una struttura molto moderna ed avanzata, si è data un'organizzazione interna divisa in settori, l'uno separato nettamente dall'altro, che rende particolarmente difficile l'individuazione dei capi e degli organizzatori dei traffici illeciti. I mafiosi colombiani sono spesso in collegamento con mafiosi italiani soprattutto per quanto riguarda il traffico di sostanze stupefacenti. Inoltre, essi utilizzano l'Italia come luogo di riciclaggio anche senza la partecipazione diretta di mafiosi italiani.

La mafia russa – la cui origine è fatta risalire agli anni trenta-quaranta e la cui struttura organizzativa non è ancora ben conosciuta – ha avuto una notevole espansione in Russia e negli altri paesi stranieri soprattutto dopo il tracollo dell'URSS. Molto potente nel paese d'origine – dove dispone di un numero elevato di affiliati e di una considerevole capacità di penetrazione nelle banche e in vari settori dell'economia nazionale attraverso l'omicidio e il ricorso sistematico alla corruzione – negli ultimi anni la mafia russa ha sviluppato la tendenza a proiettarsi al di fuori dei propri confini nazionali. Una delle attività più remunerative è quella legata al commercio del petrolio di cui controllerebbe il 60 per cento delle esportazioni: proprio in relazione a questa attività è stata individuata una sua presenza in Italia. Un'altra attività è quella legata al

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

reimpiego all'estero del denaro frutto degli introiti del *racket*. Indagini in Italia hanno accertato come parte di quel denaro sia stato trasportato tramite turisti russi che arrivano nel nostro paese attraverso gli scali aerei di Falconara, Rimini e Forlì.

È stata segnalata la presenza di mafiosi calabresi e siciliani in Russia. In Italia, invece, non c'è prova di un analogo collegamento diretto o operativo, così come non c'è un collegamento tra le mafie italiane e la mafia cinese che opera sul nostro territorio e che sembra interessarsi solo dei suoi connazionali residenti nel nostro paese.

La mafia turca è quella che ha i più antichi rapporti con i mafiosi italiani. Risalgono agli inizi degli anni settanta i primi contatti con la mafia siciliana; tali rapporti, estesi anche alle altre organizzazioni mafiose italiane, non si sono mai interrotti nei decenni successivi. Attualmente la piazza di riferimento maggiore è la Lombardia dove i collegamenti più stretti sono con la 'ndrangheta per il rifornimento di stupefacenti del mercato lombardo.

Nel periodo che va dal 1° gennaio 1995 al 30 settembre 1997 l'evoluzione della criminalità a livello nazionale ha avuto un andamento particolare.

I dati statistici generali forniti dal Ministero dell'interno sono indicati nella seguente tabella.

	1995		1996		Gennaio-Settembre 1997	
	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti
Omicidi volontari .....	1.000	446	943	417	658	403
Rapine gravi .....	9.042	930	10.325	1.088	7.084	775
Sequestri di persona a scopo estorsivo .....	2	2	1	1	2	1
Estorsioni .....	3.261	2.502	3.842	2.963	2.610	1.925
Attentati dinamitardi e/o incendiari .....	1.355	105	1.147	68	885	57
Associazione di tipo mafioso art. 416-bis, c.p. .....	200		182		103	
Persone denunciate ex art. 416-bis, c.p. .....	3.737		2.731		2.680	

Secondo questi dati diminuiscono gradatamente, in termini assoluti, gli omicidi volontari e aumentano nel contempo gli autori noti degli stessi reati.

In diminuzione sono anche gli attentati dinamitardi e incendiari.

Un andamento alterno hanno le estorsioni: mentre si registra un aumento dal 1995 al 1996, si profila una diminuzione per quanto riguarda il 1997. Comunque lo si voglia interpretare, il dato complessivo delle estorsioni rimane ancora rilevante ed esso segnala due problemi apparentemente contraddittori: da una parte il permanere del condizionamento esercitato dalle organizzazioni mafiose sul territorio; dall'altra parte l'aumento del numero delle denunce è indice di un mutamento nella mentalità di chi subisce poiché, diversamente che dal passato, reagisce e denuncia portando così in superficie un fenomeno che prima rimaneva

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sommerso e sconosciuto. Ciò ha avuto come conseguenza l'intensificazione dell'attività di contrasto da parte delle forze dell'ordine.

In diminuzione appaiono anche i reati legati all'associazione di tipo mafioso e le relative persone denunciate.

Rispetto a queste tendenze ci sono da registrare i dati relativi ai sequestri di persona a scopo estorsivo che, seppure limitati a pochi casi, appaiono preoccupanti in relazione soprattutto alla possibilità della ripresa di un fenomeno che sembrava esaurito ed appartenere al passato.

L'insieme dei dati esaminati starebbe ad indicare una migliore capacità delle forze di polizia nell'azione di contrasto della criminalità, nonchè nella capacità di individuare gli autori dei reati.

L'evoluzione della criminalità registra significative modificazioni anche nelle regioni meridionali dove sono più forti e presenti le organizzazioni mafiose storiche, Cosa Nostra, 'ndrangheta, Camorra, Sacra Corona Unita.

Le seguenti tabelle, divise per ogni singola regione, offrono il quadro generale della situazione.

SICILIA	1995		1996		Gennaio-Settembre 1997	
	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti
Omicidi volontari .....	224	58	180	50	102	56
Rapine gravi .....	2.168	170	2.515	193	1.511	135
Sequestri di persona a scopo estorsivo .....	-	-	-	-	-	-
Estorsioni .....	538	306	593	316	456	243
Attentati dinamitardi e/o incen- diari .....	237	19	242	14	207	10
Associazione di tipo mafioso art. 416-bis, c.p. .....	67		65		31	
Persone denunciate ex art. 416-bis, c.p. .....	1.347		1.145		993	

CALABRIA	1995		1996		Gennaio-Settembre 1997	
	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti
Omicidi volontari .....	95	31	103	40	75	36
Rapine gravi .....	616	88	588	83	387	41
Sequestri di persona a scopo estorsivo .....	-	-	-	-	-	-
Estorsioni .....	217	98	242	120	204	106
Attentati dinamitardi e/o incen- diari .....	400	17	237	6	185	5
Associazione di tipo mafioso art. 416-bis, c.p. .....	45		22		16	
Persone denunciate ex art. 416-bis, c.p. .....	1.362		514		303	

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAMPANIA	1995		1996		Gennaio-Settembre 1997	
	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti
Omicidi volontari .....	228	63	204	42	150	65
Rapine gravi .....	1.536	145	1.452	111	1.566	72
Sequestri di persona a scopo estorsivo .....	-	-	-	-	-	-
Estorsioni .....	465	385	563	431	409	316
Attentati dinamitardi e/o incendiari .....	60	5	80	2	71	2
Associazione di tipo mafioso art. 416-bis, c.p. .....	41		42		25	
Persone denunciate ex art. 416-bis, c.p. .....	545		544		708	

PUGLIA	1995		1996		Gennaio-Settembre 1997	
	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti	Consumati	Scoperti
Omicidi volontari .....	85	40	73	30	63	41
Rapine gravi .....	503	37	268	24	181	20
Sequestri di persona a scopo estorsivo .....	-	-	-	-	-	-
Estorsioni .....	480	381	445	386	308	264
Attentati dinamitardi e/o incendiari .....	208	25	168	5	119	7
Associazione di tipo mafioso art. 416-bis, c.p. .....	14		12		15	
Persone denunciate ex art. 416-bis, c.p. .....	224		235		572	

I dati segnalano un andamento non omogeneo per tutte e quattro le regioni meridionali. Mentre in Sicilia e in Calabria c'è un calo progressivo delle associazioni mafiose individuate e delle persone denunciate, in Campania e in Puglia aumentano sia le associazioni mafiose colpite, sia le persone denunciate.

Scorporando i dati delle regioni e dividendoli anno per anno per ogni singola provincia è possibile valutare andamento e progressione. Considerando le persone denunciate per associazione di tipo mafioso nel periodo 1983-1994 si ricavano le seguenti tabelle:

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## SICILIA

Anno	Agrigento	Caltanissetta	Catania	Enna	Messina	Palermo	Ragusa	Siracusa	Trapani	Sicilia
1983	0	27	80	12	35	248	23	33	115	573
1984	0	60	71	19	36	1.091	28	48	68	1.421
1985	8	92	40	0	396	168	12	0	8	724
1986	25	6	82	0	21	129	0	0	27	290
1987	41	23	30	7	67	103	0	3	31	305
1988	17	62	97	0	0	199	0	45	35	455
1989	6	83	130	20	0	39	7	225	27	537
1990	0	128	123	6	20	57	0	70	97	501
1991	0	207	258	17	52	63	36	115	70	818
1992	89	556	243	13	81	43	44	148	89	1.306
1993	104	561	171	46	324	165	144	174	97	1.786
1994	14	360	464	13	324	310	34	50	76	1.645
1995	13	32	337	4	23	444	129	290	75	1.347
1996	15	31	675	27	107	129	35	97	29	1.145

## CALABRIA

Anno	Catanzaro	Cosenza	Reggio Calabria	Calabria
1983	83	175	547	805
1984	308	38	265	611
1985	87	101	57	245
1986	59	179	291	529
1987	191	7	209	407
1988	166	3	360	529
1989	280	34	346	660
1990	144	15	161	320
1991	151	0	235	386
1992	80	60	533	673
1993	626	24	661	1.311
1994	393	58	1.120	1.571
1995	135	328	899	1.362
1996	97	115	278	514

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## CAMPANIA

Anno	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno	Campania
1983	40	52	478	918	193	1.681
1984	23	17	467	1.117	146	1.770
1985	33	4	76	349	101	563
1986	10	3	5	94	197	309
1987	17	4	371	71	12	475
1988	24	15	108	332	33	512
1989	66	2	40	385	79	572
1990	6	11	86	419	38	560
1991	0	40	78	183	89	390
1992	80	6	11	390	104	591
1993	0	4	9	276	116	405
1994	17	7	0	187	157	368
1995	28	54	8	289	166	545
1996	6	1	19	481	37	544

## PUGLIA

Anno	Bari	Brindisi	Foggia	Lecce	Taranto	Puglia
1983	37	3	0	5	0	45
1984	184	1	28	123	0	336
1985	51	0	0	5	11	67
1986	6	82	0	0	15	103
1987	12	4	13	0	35	64
1988	47	0	3	33	0	83
1989	22	71	18	177	0	288
1990	6	23	42	20	4	95
1991	9	8	56	1	15	89
1992	12	4	38	0	22	76
1993	1	13	17	91	0	122
1994	120	57	1	102	6	286
1995	66	94	38	15	11	224
1996	88	14	4	70	59	235

Il numero degli omicidi raggiunge cifre elevate, ma distinguendo quelli commessi per motivi di mafia da quelli commessi per altri motivi si può notare uno scarto considerevole.

Gli omicidi di mafia, fatta eccezione per la Calabria dove si registra tra il 1995 e il 1996 un aumento, sono in costante diminuzione in Sicilia, in Campania e in Puglia.

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati ISTAT si ricava il seguente andamento:

	anno 1995	anno 1996
Sicilia .....	88	66
Calabria .....	24	30
Campania .....	113	94
Puglia .....	5	3
Totale regioni meridionali .....	230	193
Totale nazionale .....	240	201

Gli omicidi di mafia sono concentrati nelle regioni meridionali dove tradizionalmente sono insediate le organizzazioni criminali storiche. Nel resto delle regioni italiane essi raggiungono cifre estremamente ridotte.

La diminuzione del numero degli omicidi di mafia è ancora più apprezzabile se considerata sul lungo periodo che comprende gli ultimi tredici anni. Prendendo in considerazione anche gli anni 1983-1994 abbiamo la seguente tabella.

Anno	numero omicidi Sicilia	numero omicidi Calabria	numero omicidi Campania	numero omicidi Puglia
1983	61	37	176	2
1984	34	17	127	-
1985	28	17	116	-
1986	59	56	80	-
1987	63	64	56	1
1988	93	114	122	8
1989	160	140	200	9
1990	150	141	201	10
1991	253	165	232	29
1992	200	56	181	10
1993	85	43	86	3
1994	90	42	65	5

Sulla base dell'analisi dell'andamento degli omicidi di matrice mafiosa condotta per il periodo 1983-1996 è possibile avanzare alcune considerazioni:

1. Il picco più alto degli omicidi mafiosi è raggiunto negli anni a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. Sono anni di crescente e acuto allarme sociale per omicidi che vedono cadere un gran numero di mafiosi eliminati in regolamenti di conti e in scontri interni per il predominio nelle singole organizzazioni mafiose. Sono anche gli anni nel corso dei quali vengono uccisi magistrati, esponenti delle forze dell'ordine, uomini politici, semplici cittadini che in vario modo si erano opposti o non si erano piegati al predominio mafioso.

2. I primi anni novanta segnano una stabilizzazione negli assetti di comando delle principali organizzazioni mafiose. In Sicilia si consolida il dominio dei Corleonesi di Totò Riina, di Bernardo Provenzano e di Leoluca Bagarella. In Calabria nell'estate 1991 si conclude la guerra durata cinque anni fra opposti raggruppamenti della 'ndrangheta.

3. Il 1992 segna un punto di svolta nell'attività di contrasto da parte dello Stato che mostra maggiore incisività e determinazione nella lotta alla mafia. Il 15 gennaio 1993 i carabinieri di Palermo catturano Totò Riina. La diminuzione del numero degli omicidi è frutto anche di questa rinnovata attività.

4. In questo periodo esplode il fenomeno dei collaboratori di giustizia che consente l'individuazione di numerose associazioni mafiose, la disarticolazione delle stesse, l'avvio di inchieste giudiziarie che coinvolgono spesso centinaia di persone e l'inizio in vari tribunali dei cosiddetti maxi processi caratterizzati dal notevole numero di imputati. Comunque si voglia valutare il fenomeno, è possibile dire che soprattutto nella fase iniziale esso ha dato impulso all'attività investigativa contribuendo alla cattura di numerosi *killer*.

5. L'enorme scarto del numero degli omicidi mafiosi in Puglia rispetto a quelli delle altre regioni meridionali conferma come la Sacra Corona Unita sia una organizzazione mafiosa giovane, nata in tempi molto più recenti rispetto alle altre.

6. Gli omicidi rappresentano soltanto un indicatore delle attività e dell'operatività delle varie mafie; l'assenza di omicidi non indica necessariamente o conseguentemente una diminuita attività o una scomparsa delle cosche mafiose.

La capacità operativa delle organizzazioni mafiose è stata intaccata anche dal fatto che per il solo anno 1996 le forze dell'ordine hanno catturato 292 latitanti. Di questi, 82 erano inseriti nell'elenco dei 500 ricercati più pericolosi predisposto dal Ministero dell'interno.

In particolare, diviso per organizzazioni mafiose, il quadro dei latitanti catturati è il seguente:

#### *Latitanti catturati*

Organizzazione	numero
'ndrangheta	83
Mafia	73
Camorra	67
Sacra Corona Unita	36

La ricerca dei latitanti è proseguita ancora nel 1997, anno nel corso del quale ne sono stati catturati altri 200 dei quali 8 erano inseriti nell'elenco dei 30 latitanti più pericolosi: tra questi, spiccano i nomi di Pietro Aglieri e di Mario Fabbrocino.

L'insieme dei dati conferma una maggiore e migliore capacità di contrasto da parte delle forze dell'ordine e una diminuita capacità criminale delle organizzazioni mafiose la cui pericolosità non va comunque sottovalutata o sottaciuta in relazione a tre aspetti:

1. Il tentativo in atto da parte delle varie mafie di operare un ricambio generazionale utilizzando ed includendo nell'organizzazione nuove leve di giovani che fanno il loro ingresso nelle organizzazioni mafiose in sostituzione dei mafiosi incarcerati; ciò in gran parte è possibile anche grazie ad un 'serbatoio di manovalanza' giovanile che è molto ampio per la notevole disoccupazione nelle regioni meridionali dove i giovani possono essere attratti dal miraggio di un guadagno rapido e sicuro, seppure rischioso.

2. L'insistenza con la quale le organizzazioni mafiose cercano di mantenere il controllo del territorio e delle attività economiche su di esso ricadenti. Indicativa di tale tendenza è la vera e propria campagna di intimidazioni e di attentati condotta nei confronti dei sindaci eletti con il nuovo sistema elettorale, appartenenti a tutti gli schieramenti politici, sia di maggioranza che di opposizione. Avviata inizialmente in Sicilia, la campagna è proseguita in Calabria e in altre regioni del Mezzogiorno. L'attacco è stato portato al nuovo potere democratico dei sindaci che hanno sostituito le locali classi dirigenti e che hanno fatto della legalità la loro bandiera elettorale. Oggetti di attentati e di intimidazioni sono stati anche esponenti della Chiesa meridionale che hanno avvertito la mafia come un fenomeno intollerabile per la loro fede e per la loro coscienza di cattolici.

3. La scelta delle organizzazioni mafiose a spostarsi nelle regioni del Centro e del Nord Italia (in particolare Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Lazio) con modalità operative diverse da quelle del Sud; non a caso gli omicidi mafiosi sono in numero molto limitato. Esse manifestano sempre più la tendenza ad infiltrarsi nella gestione e nella acquisizione di particolari attività economiche come quelle del commercio, della ristorazione eccetera.

L'elemento che continua a caratterizzare l'espansione delle organizzazioni mafiose è l'inserimento nell'attività economica legale che viene ad affiancarsi a quello dei traffici illegali degli stupefacenti e delle armi. La penetrazione nell'economia legale non avviene solo nelle regioni meridionali ma è caratterizzata da una significativa presenza nelle regioni settentrionali ritenute fino a poco tempo fa come immuni da una presenza mafiosa. Le regioni del Nord rappresentano la sede d'elezione per grosse attività di riciclaggio e di investimento degli immensi capitali illeciti provenienti da tutti i traffici criminali. Il Nord, o almeno parte significativa di esso, è diventato, a tutti gli effetti, terreno di conquista e di insediamento delle organizzazioni mafiose.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Rispetto alla riduzione del numero degli omicidi un andamento non soddisfacente hanno le attività attribuibili alla cosiddetta microcriminalità. Furti, rapine e scippi continuano ad avere nelle statistiche criminali picchi molto elevati.

La tabella seguente consente di valutare l'andamento di rapine, furti, scippi e borseggi. Il termine furti comprende quello ai negozi, negli appartamenti, in auto in sosta, di autovetture.

Anno	Furti	Rapine	Borseggi	Scippi
1983	879.882	20.274	63.385	49.397
1984	899.375	20.704	67.142	44.939
1985	960.640	23.907	81.765	47.520
1986	986.013	24.734	80.781	46.452
1987	1.169.864	31.230	94.822	50.928
1988	1.197.763	28.868	104.771	49.677
1989	1.318.609	29.724	120.476	57.199
1990	1.605.329	36.830	146.419	75.826
1991	1.702.074	39.206	146.380	73.899
1992	1.477.955	31.735	124.825	56.924
1993	1.369.692	31.515	113.335	54.791
1994	1.333.089	29.981	108.230	49.164
1995	1.338.446	28.614	113.209	40.921
1996	1.393.974	31.264	115.555	37.327

L'evoluzione della microcriminalità ha determinato un forte allarme sociale e una ricerca di protezione da parte dei soggetti direttamente coinvolti ed interessati a questi fenomeni. L'attenzione — in determinati casi e per specifici episodi che destano notevole allarme sociale — sembra spostarsi, in strati crescenti dell'opinione pubblica, dalla grande alla piccola criminalità.

A tale riguardo si pone l'esigenza dell'effettività della pena e nel contempo quella di un'effettiva tutela, anche dal punto di vista risarcitorio, delle vittime.

Sta crescendo il numero dei reati che vedono come protagonisti i minorenni. Nel 1994 i minori denunciati a vario titolo erano 22.239, nel 1995 erano 23.367. L'incremento riguarda non solo i reati tipici dei minori — furti, scippi, piccole rapine — ma anche l'omicidio con il preoccupante manifestarsi del fenomeno dei *baby-killer* segnalato con preoccupazione anche dalla grande stampa nazionale.

La Commissione è impegnata nell'attività di contrasto dei beni illeciti accumulati con le attività criminali e nell'azione di recupero e di confisca di tali beni. Tale linea si mostra come la più efficace per contrastare la potenza economica delle mafie.

Nella seduta del 25 febbraio 1997 la Commissione ha ascoltato il dottor Antonio Fazio, Governatore della Banca d'Italia.

Il riciclaggio del denaro illecito è reso più agevole dall'eliminazione dei vincoli e dei controlli sui movimenti dei capitali e dall'emergere di un mercato globale, mondiale, delle monete. Per ottenere risultati di un certo rilievo è necessario operare contemporaneamente su due terreni.

1. in campo internazionale intensificando la cooperazione e la lotta comune degli Stati e dei Governi. In particolare occorre ridurre i centri cosiddetti *off-shore* che meglio si prestano all'occultamento del denaro illecito e che nella fase attuale si sono allargati anche ai paesi dell'Est.

2. in campo nazionale proseguendo nell'azione di controllo da parte delle istituzioni finanziarie a ciò preposte.

La Banca d'Italia ha manifestato un orientamento restrittivo sugli insediamenti delle banche italiane in alcuni centri *off-shore* non autorizzando aperture di nuovi sportelli. Il dottor Fazio ha comunicato alla Commissione che «nel triennio 1994-96, a fronte di 75 richieste, sono state autorizzate 57 nuove banche; dei 18 casi di mancata approvazione, 16 hanno riguardato l'Italia meridionale. L'autorizzazione è stata negata per la presenza nella compagine sociale di elementi che non davano affidamento ai fini della sana e prudente gestione, talora sospettati di collusione con la criminalità organizzata».

I fenomeni di riciclaggio non si verificano necessariamente nelle regioni a rischio, ma hanno un'estensione territoriale molto più ampia.

Il flusso delle segnalazioni da parte degli istituti bancari per come è disciplinato dalla legge antiriciclaggio 5 luglio 1991, n. 197 è aumentato considerevolmente negli ultimi anni.

<i>Anno</i>	<i>Segnalazioni</i>
1993	234
1994	838
1995	1.937
1996	3.075

In relazione a tale problematica, è stato fatto osservare alla Commissione come sia necessario garantire la segretezza delle segnalazioni delle operazioni sospette al fine di meglio assicurarsi la collaborazione dell'operatore segnalante; e come sia necessario estendere gli obblighi antiriciclaggio ad altre attività quali quelle di trasporti valori, di recupero credito e anche ad alcune attività professionali che intervengono in occasione di varie forme di circolazione della ricchezza mobiliare e immobiliare.

Nella seduta del 6 maggio 1997 sono stati sentiti il comandante generale della Guardia di finanza, generale Rolando Mosca Moschini e il capo del III Reparto operazioni, colonnello Saverio Capolupo.

In particolare è stato sottolineato il lavoro e le modificazioni operative introdotte dalla Guardia di finanza nell'azione di contrasto del fenomeno del riciclaggio che si è andato modificando notevolmente e rapidamente negli ultimi anni attraverso varie fasi, da quelle più artigianali a quelle più sofisticate. Le organizzazioni mafiose operano in proprio oppure si rivolgono a consulenti esterni i quali provvedono al riciclaggio e nel contempo suggeriscono gli investimenti più opportuni da compiere. Gli investimenti sono sempre più diversificati: da quelli che comportano acquisto di immobili o di attività produttive a impieghi mobili

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

che sono collocati all'estero servendosi di istituzioni finanziarie non bancarie e di società *import-export*.

È stata segnalata inoltre la necessità di tutelare maggiormente gli agenti che agiscono sotto copertura dal momento che la tutela copre solo quelli che operano in tema di traffico di armi e di stupefacenti e non quelli che operano nel campo del riciclaggio.

Da parte del senatore Veraldi si è fatta rilevare la necessità di approfondire in maniera più adeguata la tematica inherente il potenziamento del ruolo internazionale della Direzione nazionale antimafia nella lotta al crimine organizzato, nonché la creazione di una rete giudiziaria a livello europeo e una struttura che consenta lo scambio di informazioni tra le autorità giudiziarie nazionali.

Nell'applicazione della normativa antimafia è possibile notare un considerevole divario tra beni sequestrati e beni confiscati. I dati forniti dalla Guardia di finanza relativi ai risultati conseguiti dallo S.C.I.C.O. per il periodo 1 gennaio 1994 – 30 novembre 1997 in relazione ai beni immobili e mobili che erano nelle disponibilità delle organizzazioni mafiose sono contenuti nelle seguenti tabelle:

## SEQUESTRI

	1994	1995	1996	1997	TOTALE
ART. 14 L. 646/82					
beni immobili .....	934.219.983.669	2.007.718.144.855	954.127.188.798	96.077.655	3.992.142.344.987
autoveicoli e natanti .....	9.511.913.921	19.771.597.000	7.938.012.000	2.783.264.000	40.004.786.921
disponibilità fin.rie .....	23.063.665.353	15.161.689.570	29.039.948.643	5.014.107.892	72.279.411.458
aziende commerciali .....	166.317.801.823	218.330.136.027	357.813.363.162	19.407.005.420	761.868.306.432
altri generi .....	94.712.200.000	50.587.175	139.126.300	1.612.750.000	96.514.663.475
SUB TOTALE ...	1.227.825.564.766	2.261.032.154.627	1.349.057.638.903	329.394.154.977	4.962.809.513.273
ART. 12- <i>sexies</i> L. 356/92					
beni immobili .....	551.621.986.079	254.770.000.000	547.505.500.000	296.026.685.384	1.649.924.171.463
autoveicoli e natanti .....	2.319.613.921	17.919.305.000	20.047.630.000	703.350.000	40.989.898.921
disponibilità fin.rie .....	10.455.899.161	25.549.745.514	7.086.711.623	8.221.032.623	51.313.388.921
aziende commerciali .....	511.659.000.000	1.229.634.000.000	1.341.471.000.000	150.290.500.000	3.233.054.500.000
altri generi .....	546.000.000			1.047.000.000	1.593.000.000
SUB TOTALE ...	1.076.602.499.161	1.527.873.050.514	1.916.110.841.623	456.288.568.007	4.976.874.959.305
TOTALE ...	2.304.428.063.927	3.788.905.205.141	3.265.168.480.526	785.682.722.984	9.939.684.472.578

## CONFISCHE

	1994	1995	1996	1997	TOTALE
ART. 14 L. 646/82					
beni immobili .....	28.290.034.000	135.882.167.570	496.698.300.000	1.080.750.486.121	1.741.620.987.691
autoveicoli e natanti .....	1.583.440.000	2.849.150.000	2.014.850.355	8.987.800.000	15.435.240.355
disponibilità finanziarie .....	1.339.894.168	9.509.364.237	20.647.267.155	4.480.429.020	35.976.954.580
aziende commerciali .....	11.231.364.784	25.864.332.040	111.852.572.223	227.336.745.125	376.285.014.172
altri generi .....	780.000.000		1.417.650.000	32.800.000	2.230.450.000
SUB TOTALE ...	43.224.732.952	174.105.103.847	632.630.639.733	1.321.588.260.266	2.171.548.646.798
ART. 12-sexies L. 356/92					
Beni immobile .....	0	0	0	0	0
Autoveicoli e natanti .....	0	0	0	0	0
Disponibilità finanziarie .....	0	0	0	0	0
Aziende commerciali .....	0	0	0	0	0
Altri generi .....	0	0	0	0	0
SUB TOTALE ...	0	0	0		
TOTALE ...	43.224.732.952	174.105.103.847	632.630.639.733	1.321.588.260.266	2.171.548.646.798

I dati, oltre al divario esistente tra beni sequestrati e beni confiscati, fanno emergere alcune questioni:

- 1) il notevole incremento registrato in questi ultimi anni nell'attività di sequestro e di confisca;
- 2) la quantità di beni sottratti alla disponibilità delle organizzazioni mafiose che, seppure ancora non del tutto soddisfacente, segna tuttavia un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

## CONSIDERAZIONI SU TALUNI TEMI SPECIFICI

*Funzionalità degli uffici giudiziari*

Uno dei primi problemi che la Commissione si è trovata ad affrontare è stato quello della funzionalità degli uffici giudiziari, con specifico riferimento alle carenze di organico della magistratura e ai correttivi legislativi da suggerire al Parlamento per ovviare al conseguente stato di disagio istituzionale.

Nel corso dei vari sopralluoghi, la Commissione ha potuto raccogliere, direttamente dai capi degli uffici giudiziari, allarmanti dati sui vuoti di organico e sulla incidenza che gli stessi avevano sull'attività giurisdizionale. A tali dati si sono aggiunti quelli forniti sia dal Ministro

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

di grazia e giustizia professor Giovanni Maria Flick nell'audizione del 4 marzo 1997 che dal Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, professor Carlo Federico Grosso nell'audizione del successivo 11 marzo 1997. Il Ministro di grazia e giustizia e il Vicepresidente del consiglio superiore della magistratura, inoltre, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, hanno illustrato tutta una serie di soluzioni in più punti convergenti.

Nel redigere il documento sulla funzionalità degli uffici giudiziari — proposto dal relatore onorevole Scuzzari, approvato all'unanimità nella seduta dell'8 aprile 1997 e comunicato alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati il 9 aprile 1997 — la Commissione è partita da alcune constatazioni di fondo e, prima di tutte, quella secondo cui le numerose e croniche scoperture nelle piante organiche degli uffici giudiziari incidono negativamente sulla qualità della risposta alla richiesta di giustizia da parte dei cittadini e, nello specifico della criminalità organizzata, indeboliscono l'azione di contrasto alla stessa.

Le alte percentuali di vacanze nelle piante organiche di importanti uffici giudiziari delle regioni meridionali, inoltre, costituiscono un impedimento alla celebrazione di processi in primo e secondo grado contro numerosi esponenti di organizzazioni criminali. A ciò consegue la scarcerazione di molti imputati per la scadenza dei termini di custodia cautelare e la vanificazione delle attività di indagine e giudiziaria, con grave caduta di credibilità dello Stato di diritto.

La Commissione ha fornito tutti i dati relativi alle scoperture, soffermandosi su specifiche situazioni di uffici giudiziari di primaria importanza nell'opera di contrasto alla criminalità organizzata, così come ha elencato tutte le peculiari situazioni che impediscono all'ordinamento di garantire la integrale copertura delle piante organiche degli uffici anche in concomitanza con un ruolo organico completo, quali:

- a) il considerevole periodo di tempo impiegato per l'espletamento del concorso;
- b) l'utilizzazione in funzioni diverse da quelle giurisdizionali di numerosi magistrati per distacco al Ministero, alla Corte costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, per mandato parlamentare o fuori ruolo per altri motivi;
- c) la destinazione di 74 magistrati come applicati alla Corte di cassazione o alla Procura generale presso detta Corte;
- d) le assenze temporanee, ma di lungo periodo, previste dalla legge.

La Commissione ha fatto rilevare, inoltre, che non è razionale affrontare il problema delle vacanze né con il continuo spostamento di magistrati dal penale al civile (anche per la crisi profonda in cui da molti anni versa quest'ultimo settore), né con il trasferimento di magistrati dal Nord al Sud o da un distretto all'altro (dato che le vacanze interessano tutti i distretti, compresi quelli del Centro-Nord) e che a ciò si aggiunge la «rigidità» del ruolo organico per cui, ad ogni ampliamento della pianta organica di un ufficio giudiziario, deve procedere alla soppressione di un corrispondente numero di posti in altri uffici giudiziari,

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

altrimenti deve ricorrere all'ampliamento con legge ordinaria e sempre nei limiti di compatibilità di bilancio.

Un altro fattore di irrazionalità del sistema è stato individuato nella impossibilità di revisione delle circoscrizioni giudiziarie a causa della coalizione di opposizioni provenienti da magistrati, avvocati e, soprattutto, dalle comunità interessate.

Al fine di garantire maggiori criteri di efficienza in relazione all'effettivo fabbisogno di giustizia esistente nelle diverse aree del Paese, la Commissione ha auspicato la sollecita approvazione di una legge delega che, sulla base di criteri oggettivi e condivisibili, risolva questo ultradecennale problema.

Il problema che con più immediatezza si è, comunque, posto all'attenzione della Commissione è quello della enorme difficoltà che il Consiglio superiore della magistratura incontra nel trasferire i magistrati nelle sedi «disagiate», ricomprensendo in questo termine tutti gli uffici giudiziari che, per mole di lavoro, per gravità dei processi trattati e per ubicazione territoriale, non sono richiesti e restano scoperti anche dopo numerose pubblicazioni delle vacanze.

Tali sedi sono ubicate, nella stragrande maggioranza dei casi, nelle regioni meridionali nelle quali, appunto, la pervasiva presenza delle organizzazioni criminali e la concomitante assenza o scarsa qualità di servizi sociali, sistemi viari e di trasporto, le rendono poco «appetibili» a magistrati che già svolgono le proprie funzioni in località più avvantaggiate: in queste regioni, le proporzioni tra vacanze e posti in organico sono di gran lunga più alte di quelle che si riscontrano nel resto del Paese.

Gli unici magistrati che non possono opporsi all'assegnazione ad una di queste sedi sono, infatti, gli uditori giudiziari di prima nomina, mentre tutti i meccanismi normativi di trasferimento coattivo si sono resi pressoché inutili per gli altri magistrati che, attraverso il ricorso agli organi di giustizia amministrativa, riescono quasi sempre a vanificare le decisioni dell'Organo d'autogoverno.

Per ovviare a questa «strozzatura» del sistema la Commissione ha proposto una serie di incentivi, con esclusione di quelli di natura economica che potrebbero creare effetti di trascinamento all'interno dell'ordine giudiziario (il cosiddetto «galleggiamento») o anche rivendicazioni economiche similari per altri impiegati pubblici operanti nella stessa sede.

La Commissione ha individuato — anche sulla scorta dei suggerimenti offerti dal Ministro di grazia e giustizia e dal Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura — alcuni incentivi per i magistrati destinati alle sedi disagiate, quali:

a) una speciale indennità di missione in funzione del lavoro specificamente svolto nella sede di destinazione;

b) il rimborso di alcuni viaggi all'anno allo scopo di tornare più spesso a casa e attutire ulteriormente il disagio della lontananza;

c) una agevolazione per i ricongiungimenti familiari nel caso del coniuge dipendente pubblico;

*d)* una speciale indennità di alloggio e forme di collaborazione tra il Ministero e gli Enti locali per il reperimento di edifici da mettere a disposizione;

*e)* un punteggio aggiuntivo o di preferenza assoluta per il trasferimento successivo (con esclusione di qualsiasi refluenza sulla carriera).

È da rilevare che, sulla base delle proposte del Ministro di grazia e giustizia esposte in Commissione, il Governo ha presentato un disegno di legge (atto Camera n. 3686 e atto Senato n. 2782) con il quale sono state recepite molte delle indicazioni contenute nel citato documento della Commissione (\*).

L'articolato prevede che al magistrato trasferito d'ufficio nelle sedi disagiate sia attribuita per quattro anni una indennità mensile il cui importo è stato notevolmente aumentato; sono inoltre favoriti ricongiungimenti familiari nei casi di coniugi dipendenti statali; viene poi riconosciuta agli stessi magistrati, ai soli fini del primo tramutamento successivo a quello d'ufficio, una anzianità di servizio doppia per ogni anno di effettivo servizio prestato nella sede dopo il primo biennio di permanenza, mentre, in caso di trasferimento a domanda, se la permanenza nella sede disagiata abbia superato i cinque anni, hanno diritto ad essere preferiti a tutti gli altri magistrati.

Infine è auspicabile un piano di investimento che consenta l'attuazione delle riforme, con la relativa dotazione dei mezzi, delle strutture e degli uomini necessari avuto riguardo alla grave situazione deficitaria ed emergenziale esistente.

#### *Organici delle Forze di polizia e domanda di sicurezza sociale*

L'altro tema specifico che la Commissione ha affrontato nel corso di questo primo anno di attività è stato quello relativo agli organici delle forze di polizia, approvando nella seduta del 30 luglio 1997 la Relazione del senatore De Santis, poi inviata, come da legge istitutiva, ai Presidenti delle Camere.

La Commissione ha preso innanzitutto in esame lo stato attuale del problema, partendo dalla considerazione che il secolo che si è aperto con una forte domanda di sicurezza sociale, si chiude con una fortissima domanda di sicurezza personale.

I fenomeni criminosi hanno una incidenza altissima sui livelli di civiltà e sicurezza della convivenza sociale; mentre i sistemi criminali organizzati possono mettere in pericolo la stessa democrazia.

A fronte di questo quadro le forze di polizia sono sottoposte ad una pressione che ha pochi precedenti nella storia del nostro paese. C'è attenzione, preoccupazione e una forte richiesta di attività di prevenzione, di repressione, controllo del territorio, e contrasto

---

(\*) Il 28 aprile 1998 il disegno di legge è stato approvato definitivamente ed è ora la legge 4 maggio 1998, n. 133 pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'8 maggio 1998, n. 105.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

verso ogni forma di criminalità, organizzata e comune, predatoria e di strada.

Il tutto è riconducibile ad una fortissima domanda di sicurezza.

Appare evidente che il tema è centrale nel confronto politico e nella ricerca del consenso. Va sottolineato che lo sforzo umanamente apprezzato delle forze di polizia non è sufficiente da solo a ricreare un tessuto di legalità diffusa e di sicurezza garantita.

Sono necessari altri interventi di carattere sociale e occupazionale al fine di creare un circuito positivo fatto di lavoro, sviluppo e sicurezza.

A tal fine i progetti «sviluppo-sicurezza» finanziati anche con fondi comunitari sono un modello da sperimentare in aree sempre più vaste. Attualmente pur consapevoli che le forze di polizia da sole non sono sufficienti per garantire la sicurezza e ripristinare livelli adeguati di legalità non c'è realtà del paese che non rivendichi una quota aggiuntiva di operatori e mezzi.

A fronte di ciò nel 1997 si è assistito ad una riduzione «virtuale» complessiva delle forze di polizia pari a 11.000 unità a causa della concorrenza di due fattori; la riduzione di un ora nell'orario di lavoro dal 1° gennaio 1997 in applicazione del contratto per le forze di polizia e della diminuzione del monte ore di straordinario per effetto della riduzione dello stanziamento di bilancio per il 1997.

A questa riduzione c'è da aggiungere il decremento dell'aliquota del personale ausiliario per le tre forze di polizia e l'impegno del Governo a sostituire entro il giugno 1998 i militari impegnati in Sicilia nell'operazione «Vespri Siciliani».

A tal proposito c'è da sottolineare come la legge finanziaria per il 1998 inverta tale tendenza prevedendo un incremento di 3.000 unità di ausiliari. C'è da aggiungere che nel corso dell'anno si sono verificati numerosi prepensionamenti dovuti all'entrata in vigore dal 1° gennaio 1998 delle nuove norme pensionistiche per il personale delle forze di polizia e va sottolineato come alle già innumerevoli esigenze operative altre se ne aggiungono all'insorgere di nuovi fenomeni criminosi o comunque di situazioni che generano un'esigenza di controllo e di vigilanza (esodo popolazioni extracomunitarie) o in previsione di eventi programmati (Giubileo).

Tale contingente potrà essere disponibile soltanto alla fine del semestre, tenuto conto che occorre attendere l'espletamento delle procedure per l'incorporamento dei giovani di leva. Nel frattempo è stato emanato un decreto legge che prevede l'impiego dell'esercito in Sicilia e a Napoli fino al 30 giugno 1998.

La legge finanziaria per il 1998 non prevedendo il blocco del *turn-over* per il personale delle forze di polizia permetterà l'assunzione dei primi 780 vincitori del concorso per agente, entro la seconda metà del 1998.

La graduatoria rimarrà aperta per tre anni permettendo così un afflusso di risorse umane (uomini e donne) in grado di coprire le vacanze d'organico che man mano si andranno a verificare.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione ha richiesto al Governo l'impegno a predisporre i necessari provvedimenti legislativi relativi ai seguenti punti:

1) Aumento dell'organico del personale effettivo. Tale soluzione si presenta come un utile investimento nel medio-lungo periodo in quanto, oltre al tempo necessario per la formazione iniziale, occorrono tempi ragionevoli per l'espletamento delle procedure concorsuali che interessano, in genere, centinaia di migliaia di concorrenti, mentre le due forze di polizia ad ordinamento militare, utilizzando forme di «arruolamento», hanno tempi più brevi.

2) Incremento delle dotazioni organiche del personale ausiliario. Tale misura comporta tempi molto brevi, presenta costi assolutamente sostenibili. L'utilizzo dell'esercito deve rimanere un fatto temporaneo ed eccezionale. La Commissione invita il Governo, in occasione della conversione del decreto-legge sull'impiego dei militari nell'operazione Partenope II, a prevedere un incremento delle dotazioni organiche degli ausiliari a partire dall'ultimo contingente (III) del 1997.

Il personale ausiliario, oltre al reclutamento in tempi brevi, è specificamente addestrato e si integra nei dispositivi di controllo già collaudati. Un ausiliario costa circa 10 milioni di lire l'anno, rispetto ad un operatore delle forze di polizia effettivo che costa circa 49,5 annui ed evita le spese derivanti dall'attività logistica e di supporto.

3) Per la Polizia di Stato occorre che venga meno il blocco delle assunzioni per il personale tecnico-professionale previsto per il 1998. C'è in atto un concorso per 1.000 operatori tecnici che, se espletato completamente, permetterebbe di ridurre la destinazione di operatori di polizia ad attività tecniche.

4) Utilizzo, per tutte le forze dell'ordine, di personale civile di supporto, messo in mobilità dalle amministrazioni interessate (Ministero dell'interno, della difesa e delle finanze) o proveniente dalle spesse forze, ma dichiarato inidoneo al servizio di istituto oppure assunto per concorso pubblico (già la Polizia di Stato dispone di questo personale).

5) Aumento del fondo di bilancio per il pagamento di ore di straordinario, diversificando le disponibilità dei vari uffici in relazione a vari indici: organico, tasso di criminalità e di insicurezza, quantità di popolazione, estensione del territorio.

6) Revisione dei processi formativi sia iniziali che permanenti del personale delle forze dell'ordine, al fine di avere operatori sempre più qualificati professionalmente. A tal fine si auspica un potenziamento della formazione per l'attività investigativa e un maggior utilizzo della «Scuola interforze», allo scopo di favorire la diffusione di una reale cultura del coordinamento.

Nell'auspicare una piena attuazione della legge 1° aprile 1981, n. 121, la Commissione raccomanda che il potenziamento dell'organico e dei mezzi nei vari territori sia realizzato nell'ambito degli strumenti di coordinamento ivi previsti.

Infine, vanno adottate tutte le misure per incrementare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le diverse forze di polizia, onde evitare inutili e perniciose duplicazioni o competizioni.

#### *Legislazione sul racket e sull'usura*

1. La Commissione antimafia, sia nelle sedute del *plenum*, sia in occasione delle numerose missioni effettuate, sia nell'ambito del primo comitato appositamente costituito, ha avuto modo di audire soggetti istituzionali e della società civile impegnati a vari livelli nel campo della lotta all'usura e all'estorsione: il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura prefetto Luigi Rossi; il presidente del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura avvocato Lorenzo Pallesi; le varie associazioni antiracket nate per iniziativa degli operatori economici per meglio difendersi dalle intimidazioni estorsive e per meglio collaborare con le istituzioni nella repressione del reato.

L'8 luglio 1997 la Commissione ha approvato all'unanimità la relazione sulle modifiche da apportare alla legislazione antiracket.

2. In questi anni, pur a fronte di innegabili e importanti successi conseguiti sul terreno del contrasto alla mafia, resta sostanzialmente immutata la realtà della diffusione dei fenomeni estortivi. Lo Stato, se da un lato ha conseguito questi risultati, in primo luogo per il contributo derivante dai collaboratori di giustizia, dall'altro lato non sempre è stato consapevole del valore delle attività estortive nell'ambito della più generale strategia criminale di Cosa Nostra.

L'imposizione del pizzo non è solo uno strumento per acquisire significative fonti di reddito per le associazioni criminali, ma resta strumento decisivo per realizzare quel controllo del territorio e quelle forme di condizionamento del mondo imprenditoriale ed economico che rappresentano il punto di maggior forza di Cosa Nostra.

I risultati conseguiti per l'effetto di una inedita esposizione del mondo imprenditoriale sono, purtroppo, limitati sia quantitativamente che territorialmente. Le oltre 40 associazioni antiracket, costituite sul modello di quella di Capo d'Orlando sono concentrate prevalentemente nelle provincie della Sicilia orientale e in quelle pugliesi, mentre manca del tutto una analoga esperienza in alcune aree della Sicilia occidentale (Agrigento e Trapani) e in Campania. Inoltre, si è sempre trattato di iniziative di piccoli e medi operatori economici con quasi del tutto assente il mondo della grande impresa. Laddove sono attive queste associazioni, che nella quasi totalità dei casi intervengono nei procedimenti penali con la costituzione di parte civile, i risultati sono immediatamente percepibili sotto il profilo dell'aumento del numero delle denunce. Eppure, nonostante il calo di attenzione di istituzioni, di organi di informazione, di opinione pubblica, vi è un andamento costante nel numero delle denunce da parte delle vittime del *racket*, con una lievissima crescita dal 1991 al 1997. Anche in realtà particolarmente complesse in questo ultimo anno si sono manifestate significative esperienze: a Palermo l'im-

prenditore Enzo Lo Sicco non solo ha denunciato e consentito l'arresto di pericolosi esponenti di Cosa Nostra, ma si è costituito parte civile nel procedimento penale ed ha assunto il ruolo di promotore della costituzione di una realtà associativa antiracket anche nella difficile realtà palermitana. Il procedimento penale in corso per la prima volta fa registrare la contestuale partecipazione come parte civile delle associazioni di categoria dei commercianti (Confesercenti, Confcommercio), dell'amministrazione Provinciale e del Comune, delle associazioni antiracket riunite nella FAI (Federazione nazionale delle associazioni antiracket).

3. La legge antiracket approvata nel 1992 (decreto-legge del 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172) è già stata modificata mediante l'intervento normativo in due occasioni: con il decreto-legge del 27 settembre 1993, n. 382, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1993, n. 468, e con la legge antiusura (7 marzo 1996, n. 108). Nonostante questi interventi si è reso necessario prospettare una ulteriore modifica con il disegno di legge presentato dal Governo il 27 maggio 1997, atto Camera n. 3769, approvato il 26 febbraio 1998 in sede legislativa dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

La normativa antiracket si fonda sul principio, risarcitorio e non premiale, del ristoro dei danni subiti da chi si oppone alle richieste estortive e collabora con l'attività giudiziaria. La vittima, con la sua denuncia dovrebbe consentire una più efficace lotta al *racket*, un fenomeno delinquenziale sommerso e di difficile accertamento. Il denunciante con il ristoro ottiene, comunque, di meno di quello che ha perso.

Il Fondo di solidarietà da cui vengono tratte le elargizioni è amministrato, sotto la vigilanza del Ministero dell'industria, dalla CONSAP (Concessionario dei servizi assicurativi pubblici S.p.A. — già INA), mentre la valutazione delle istanze è effettuata dal comitato del Fondo composto dal presidente della CONSAP stessa, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'industria, del tesoro, delle finanze, dell'interno, della giustizia, nonché da tre componenti nominati annualmente dal CNEL su designazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate.

Nell'autunno del 1994 il Governo istituiva l'ufficio del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura al quale, con la legge del 1996, si affidava la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime d'usura. A detto ufficio, inoltre, con provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri veniva delegata la competenza a predisporre i provvedimenti di accoglimento o di reiezione delle istanze presentate dalle vittime delle richieste estortive, mentre al presidente del consiglio veniva lasciato il potere di concedere l'elargizione.

In questi anni di attuazione, segnati soprattutto dalla rigorosa casistica contenuta nella legge, da un *iter* iperburocratico, dall'impossibilità di operare con potere discrezionale, i risultati sono stati assolutamente modesti: sono pochissime le elargizioni concesse e ancora più poche sono le domande, solo se si pensa alla ramificata diffusione dei fenomeni

estortivi. Da un lato, come si legge nella relazione della Commissione antimafia dell'8 luglio 1997 «in buona sostanza, il Fondo ha alimentato se stesso, senza apprezzabili benefici per gli operatori economici a favore dei quali era stato ideato e costituito»; dall'altro lato, è stata quanto mai insufficiente l'informazione circa l'esistenza stessa del Fondo e delle sue possibilità. Giova ricordare come non siano state assunte iniziative di propaganda dello strumento legislativo che, al di là della opportuna informazione, avrebbe avuto effetti di fiducia e di incoraggiamento verso chi continua a subire il ricatto estortivo.

4. Proprio la consapevolezza dei limiti emersi nella fase attuativa ha portato il Governo a presentare una proposta di modifica dell'attuale impianto normativo. Viene previsto il ristoro anche per le lesioni personali e nei casi di riduzione del reddito (lucro cessante) a causa di una situazione di intimidazione o condizionamento ambientale. Si estende la casistica dei soggetti che possono accedere al fondo, anche nel caso in cui la vittima abbia manifestato una iniziale acquiescenza alle richieste estortive, si estende l'elargizione ai danni patrimoniali e per lesioni anche agli appartenenti alle associazioni antiracket.

La proposta del Governo, pur nel pregevole intento di migliorare la legge, non affronta alcune questioni di non secondaria importanza: non si comprende perchè la copertura dei danni deve essere fino al 70 per cento e non per l'intera somma; una diversa considerazione merita il problema delle procedure per la sospensione dei termini per i procedimenti fiscali, esecutivi eccetera; ma soprattutto è necessario sganciare la procedura dell'erogazione dall'*iter* giudiziario.

La Commissione antimafia, con una forte volontà politica di cui il voto unanime è un aspetto qualificante, è intervenuta con autorevolezza nella discussione in corso nelle sedi di merito. Non a caso, nell'esame alla Camera, è stato recepito quella che è la proposta di fondo del documento della Commissione, la cosiddetta «norma di chiusura». Opportunamente, la Commissione richiamava l'attenzione su una soluzione che valorizzasse i poteri discrezionali nella gestione del Fondo e ne individuasse il soggetto per l'esercizio di questi poteri. Si indicava tale soggetto nel Commissario governativo antiracket, a cui del resto tale funzione veniva assegnata dal legislatore della passata legislatura (articolo 14 della legge n. 108 del 1996). Inoltre, si richiamava l'attenzione sull'opportunità di una valorizzazione del ruolo delle associazioni antiracket, prevedendone la presenza nel comitato di gestione del Fondo.

I parlamentari della Commissione giustizia della Camera hanno convenuto su una norma che fa proprie queste indicazioni, anzi in un certo senso ne rafforzano il motivo ispiratore: il comitato è presieduto dal Commissario, la cui figura si trasforma in ufficio permanente e non più straordinario; la presenza dei rappresentanti ministeriali è ridotta a due (industria e tesoro); assieme ai tre membri designati dal CNEL su indicazione delle associazioni nazionali di categoria è prevista la presenza di tre membri in rappresentanza delle associazioni antiracket.

A questo punto si tratta di recepire da parte del Parlamento fino in fondo il segnale politico della Commissione antimafia: la legge va rapi-

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

damente approvata, occorre immediatamente rilanciare un segnale di speranza alle tante vittime di estorsione. L'auspicio è che anche il Senato, deliberando la sede legislativa, approvi un testo che è il risultato di una straordinaria, unanime, convergenza politica.

5. Il fenomeno dell'usura, a differenza del *racket* delle estorsioni, ha una diffusione omogenea sull'intero territorio nazionale, non appartiene solo alle regioni a rischio e non sempre è un'attività praticata da esponenti della criminalità organizzata.

In questi ultimi anni, però, il fenomeno ha assunto caratteristiche inedite che ne hanno elevato il livello di pericolosità sociale:

a) è aumentato vertiginosamente il numero delle vittime che svolgono un'attività economica (non più solo usura familiare);

b) l'usura è diventata un'attività strategica delle organizzazioni mafiose per impossessarsi di aziende legali e per consolidare il controllo del territorio.

6. Come l'estorsione, l'usura è un fenomeno sommerso che appare solo con la denuncia delle vittime. In questi ultimi anni sono state avanzate varie stime sulle dimensioni del fenomeno, la più significativa, quella della Banca d'Italia valuta, nel 1993, a 345.000 il numero degli usurati e a quasi quattromila miliardi il giro d'affari.

A fronte di questi dati, il numero dei reati denunciati è assolutamente insignificante: nel 1993 sono state denunciate per usura 1.928 persone (Ministero dell'interno); nel 1994: 3.955 persone, nel 1995: 3.302 e nel 1996: 2.361 persone. Infine, si giunge al dato desolante dei primi nove mesi del 1997: 1.200 persone denunciate.

Dopo l'impennata del 1994, determinata da una maggiore attenzione da parte di opinione pubblica e organi d'informazione e dall'annuncio di una nuova legge contro l'usura, il numero delle denunce è andato via via decrescendo.

I dati del 1996 e del 1997 sono quanto mai preoccupanti perché dimostrano che dopo l'approvazione della nuova legge non si è innescato il meccanismo delle denunce, contraddicendo l'auspicio del legislatore.

Dopo l'attenzione dell'ultimo semestre del 1994, si è ritornati a considerare l'usura un fenomeno marginale nelle dinamiche criminali. Questa sottovalutazione è confermata dai ritardi nell'attuazione della legge n. 108 del 1996.

7. Importanti iniziative del mondo religioso, del mondo del volontariato e delle associazioni di categoria sono sorte per sostenere le vittime d'usura e per offrire, in termini di prevenzione, una valida alternativa alla trappola usuraia.

Si sono costituite le Fondazioni antiusura (sul modello della prima, S. Giuseppe Moscati a Napoli) che offrono con i loro fondi delle garanzie agli istituti di credito per erogare dei prestiti ai richiedenti. È un'iniziativa purtroppo ancora assai limitata sotto il profilo della diffusione territoriale nel Paese e interviene solo per piccoli crediti escludendo, generalmente, gli operatori economici. Quelle già operative o quelle formalmente riconosciute sono 12 (11 con riconoscimento regionale e 1

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

statale) e in alcune decisive regioni non vi è ancora alcuna struttura di questo tipo (ad esempio: Sicilia, Lombardia, Toscana, Emilia, eccetera.), anche se sono avviati alcuni tentativi.

Sono sorte anche iniziative di consulenza, di sostegno e di aiuto al reinserimento delle vittime, quale l'Ambulatorio antiusura di Roma (e recentemente un'analoga struttura è stata aperta a Palermo).

Le associazioni antiracket, costituite con lo specifico intento di contrastare le attività estortive, negli ultimi tempi hanno allargato l'orizzonte del proprio impegno anche al fenomeno dell'usura garantendo alle vittime una preziosa assistenza nei procedimenti penali con la costituzione di parte civile.

8. La legge n. 108 del 1996, approvata dal Parlamento a Camere già sciolte, modifica sensibilmente la definizione del reato rendendo più agevole il contrasto in sede giudiziaria:

a) è stato introdotto il tasso d'usura oltre il quale si configura il reato ed è stato soppresso il riferimento alla condizione soggettiva della vittima (stato di bisogno o difficoltà finanziarie);

b) è stata prevista la possibilità di procedere ad intercettazioni;

c) è stata unificata la precedente diversa fattispecie dei reati (644 e 644-bis) attribuendo la competenza alle sole procure della Repubblica;

d) è stata prevista la possibilità della confisca dei beni frutto dell'attività usuraia;

e) sono stati definiti interventi sotto il profilo civilistico e per la riabilitazione dei protestati;

f) è stata meglio definita l'attività di intermediazione finanziaria e sono stati sanzionati alcuni comportamenti infedeli.

Con gli articoli 14 e 15 della legge n. 108 del 1996 sono stati istituiti il Fondo di solidarietà per le vittime d'usura e il Fondo per la prevenzione.

Con il primo Fondo si vuole offrire a chi ha denunciato all'autorità giudiziaria un'occasione per il reinserimento nell'economia legale, attraverso la concessione di un mutuo quinquennale a tasso zero.

In totale al 31 dicembre 1997 sono state presentate 305 domande e il Comitato ha espresso parere favorevole per 16 casi, mentre il Commissario ha firmato i decreti di elargizione per la concessione di mutui dell'importo di due miliardi e mezzo. Le proposte di reiezione sono 60.

Resta centrale il problema della divulgazione dei contenuti della legge e dell'indicazione precisa delle scadenze dei termini: sono numerosi i casi di soggetti che non hanno presentato istanza al Fondo per ignoranza della legge (forse è opportuno prevedere una norma che consenta di non escludere le istanze presentate fuori termine). È necessario avviare una campagna d'informazione di massa, attraverso i mezzi d'informazione e le associazioni di categoria.

Al pieno funzionamento del Fondo di solidarietà potrà corrispondere un'inversione in positivo della tendenza a denunciare da parte delle vittime d'usura.

Con il Fondo di prevenzione il legislatore ha inteso incoraggiare la nascita di nuove fondazioni antiusura, sostenere quelle esistenti e stimolare i Confidi a costituire degli appositi fondi rischi riservati ai soggetti particolarmente esposti. Il principio è quello di intervenire sui soggetti a rischio, sia operatori economici che non, offrendo una garanzia a valere sul proprio fondo rischio agli istituti di credito. In tal modo, a soggetti particolarmente esposti al rischio d'usura, si consente di accedere a questo canale «parallelo» del credito.

Per questo Fondo la legge n. 108 del 1996 ha stanziato 100 miliardi per ciascuno degli anni 1996, 1997 e 1998.

Prevedendo un moltiplicatore di 10, ai trecento miliardi dei fondi rischi possono corrispondere tremila miliardi di erogazione di prestiti a piccoli e medi operatori economici (confidi) e altri soggetti marginali (fondazioni).

Occorre considerare, inoltre, la scarsa diffusione ed efficienza della rete dei confidi nelle regioni meridionali, proprio in quelle più bisognose di credito: adesso non solo è necessario per attingere ai contributi (il 70 per cento riservato ai confidi, il 30 per cento alle fondazioni e associazioni) investire una parte dei propri fondi rischi, ma occorre sollecitare su questo terreno le associazioni di categoria ad un più incisivo impegno nel sud del Paese.

#### *Il sequestro e la confisca dei beni mafiosi*

Nell'ambito dei compiti affidati alla Commissione antimafia dalla legge istitutiva 1° ottobre 1996, n. 509, un ruolo certamente primario assume l'esame della legge 31 maggio 1965, n. 575, così come modificata dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nella parte in cui essa più specificamente attiene all'intervento di tipo preventivo-ablativo nella fase statistica del patrimonio illegale ormai già accumulato.

Tale riflessione ben si inserisce nella considerazione della importanza ancora attuale della strategia di prevenzione introdotta dalla legge cosiddetta Rognoni-La Torre in quanto diretta a colpire, in maniera accelerata, non un singolo atto di scambio, ma l'intera accumulazione dei profitti illeciti, attraverso un intervento tuttora correlato ad una valutazione soggettivistica delle norme sulla pericolosità sociale; il quale, tuttavia, tende, sul terreno pragmatico, a presentare sempre più spesso i connotati di un intervento oggettivizzato sul patrimonio illecito di carattere sanzionatorio e risarcitorio.

In tempi recenti numerosi interventi legislativi ed innovative interpretazioni giurisprudenziali collegate alla legislazione di prevenzione ne hanno dilatata l'applicazione soggettiva, tanto da essersi verificata una sostanziale equiparazione della pericolosità economico-sociale di tipo comune a quella qualificata dall'appartenenza mafiosa, secondo la falsariga tracciata dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55 — come via via aggiornata dalle leggi successive (legge del 18 febbraio 1992, n. 172, dalla legge 9 agosto 1993, n. 328, di ratifica della Convenzione di Strasburgo in tema di riciclaggio e legge n. 108 del 1996 in tema di usura) — che considera praticabili le indagini patrimoniali finalizzate a

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

provvedimenti ablativi non più esclusivamente nei confronti di coloro che risultino indiziati di appartenenza mafiosa secondo i canoni di cui all'articolo. 416-bis Codice penale, bensì anche nei confronti di coloro che risultino indiziati di trarre ricchezza abituale da alcuni reati a scopo: estorsione, sequestro di persone a scopo di estorsione, riciclaggio reimpegno di capitali illeciti (con tutte le loro implicazioni in ordine al reato presupposto ex legge n. 328 del 1993), traffico di armi e droga, contrabbando, usura.

Non che i medesimi effetti non possano essere raggiunti anche dal procedimento penale, giacchè sequestro e confisca dei patrimoni illeciti risultano assicurati attraverso gli istituti processuali del sequestro preventivo, conservativo e probatorio, e gli istituti sostanziali della confisca — come prevista dalla norma generale di cui all'articolo 240 del Codice penale, e come prevista dalle norme relative alle singole fattispecie di reato: tra cui segnatamente quella di cui all'articolo 416-bis del Codice penale, e 12-sexies della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificata dal decreto-legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 501.

Sennonchè il sistema penale, correlato a ben tre gradi di giurisdizione, quando non vi si inserisca il giudizio di rinvio o la revisione, ed improntando a regole procedurali doverosamente rispettose dei diritti della difesa, si caratterizza per le sue ben note lentezze patologiche anche a cagione del totale fallimento dei riti alternativi; per non sottacere che esso spesso conduce (specialmente dopo l'abolizione della formula dubitativa) ad una definitiva esclusione delle responsabilità penali proprio con specifico riferimento a quei reati che si consumano attraverso la ragnatela delle omertà.

Di qui la constatazione che nel sistema penale e provvedimenti patrimoniali divengono esecutivi con incidenza modesta rispetto ai procedimenti penali intentati, oppure, attese le complessità dei dibattimenti penali e la prolissità dei sistemi di impugnazione, quando finalmente divengono esecutivi, i beni che ne dovrebbero risultare assoggettati si sono definitamente dispersi nei mille rivoli nascenti dalle difficoltà della loro gestione o finiscono nella sottrazione o nel riciclaggio ulteriore.

Alle medesime censure non si sottrae la fattispecie innovativa introdotta con l'articolo 12-sexies legge n. 356 del 1992 come modificata dal decreto-legge n. 399 del 1994 attraverso la quale risulta instaurato un sistema bipolare particolarmente complesso, in quanto comprendente il cumulo di due differenti procedure giudiziarie nelle quali dovrebbe necessariamente trovare posto — quand'anche non espressamente prevista — la tutela dei terzi intestatari in buona fede.

Nella visione globale delle strategie legislative, dirette alla captazione dei patrimoni illeciti, insomma, non appare vano, ed anzi appare necessario uno sforzo ulteriore diretto a salvaguardare anche la centralità del processo di prevenzione, tanto più che la sua instaurazione è diventata obbligatorio in esito alla introduzione della norma di collegamento di cui all'articolo 23-bis, della legge del 13 settembre 1982, n. 646, come introdotta dall'articolo 9 della legge n. 55 del 1990.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Non va, infatti, sottaciuto che anche i risultati finali dell'intervento di prevenzione sono rimasti coronati da numerosi insuccessi: tant'è che enorme è il divario tra il sequestrato ed il confiscato: divario che non può essere ricondotto ad un andamento fisiologico della procedura.

Le cause di tali insuccessi possono essere inquadrati in diversi fattori.

Particolare rilevanza assume, a tal proposito, la complessità delle modifiche legislative succedutesi nel tempo, scomposte e disorganizzate, tali da porre l'interprete nella condizione di una costante opera di ricerca e raccordo, con risultati talora incerti e contraddittorio, correlati ad un forsennato «soggettivismo interpretativo» cui non si sottrae nemmeno la Corte Suprema di Cassazione.

La formazione di un testo unico delle leggi di prevenzione risulta pertanto generalmente auspicata, giacchè dal 1982 ad oggi sono state emanate centinaia di leggi in tema di criminalità organizzata.

Numerose carenze attengono poi al piano procedimentale della normativa, che, sorta sotto il vigore del Codice Rocco, non è mai stata adeguata alle regole del nuovo processo penale.

Sebbene il rinvio mobile consenta di ritenere trasferita sotto l'attuale procedura la disciplina una volta riferita alle norme riguardanti la proposizione e la decisione dei ricorsi in materia di misure di sicurezza, sussistono parimenti situazioni di anomalia del sistema che, peraltro, mantiene in via un potere di indagine e di decisione in capo al Tribunale, anche in presenza dell'introdotto principio di terzietà del giudice.

Altre problematiche attengono alle interferenze non regolamentate tra la fase di espiazione della sorveglianza speciale con la custodia cautelare, la custodia definitiva e con il programma di protezione cui vengono sottoposti di cosiddetti collaboranti giustizia: situazioni personale tutte destinate a riverberare i loro effetti sui provvedimenti patrimoniali per l'insindibile nesso fra loro esistente.

Restando sul piano procedimentale sarebbe quanto mai auspicabile una revisione del rapporto di interdipendenza tra il sequestro e la confisca, allo scopo di impedire che la decadenza, per decorso del tempo o la perenizzazione per vizi procedurali della misura cautelare eserciti i suoi effetti su quella definitiva della confisca, provocandone la caducazione.

In tema di revoca non definitiva della confisca va segnalato il rischio della dispersione dei beni, se non si interviene con una norma che stabilisca che la revoca della confisca disposta in sede di appello non sia esecutiva (e quindi che i beni non vengano restituiti) se non dopo il passaggio in giudicato del provvedimento che la dispone, oppure che la revoca della confisca possa restare sospesa a richiesta del Procuratore generale fino alla definizione del giudizio della Cassazione.

Quanto alla titolarità dell'azione diretta a promuovere i provvedimenti patrimoniali, va dato atto delle iniziative legislative (disegno di legge, atto Senato n. 1920 a firma del senatore Zecchino ed altri, comunicato alla Presidenza in data 2 gennaio 1997) mirante ad estendere tale potere al Procuratore nazionale antimafia, oltre che dell'ampliamento proposto dalla Commissione giustizia del Senato di includere, fra i soggetti legittimi, anche i Procuratori distrettuali antimafia.

Restando nell'ambito delle difficoltà procedurali, ulteriori difficoltà attengono alla fase esecutiva di vendita dei beni confiscati, nei casi in cui il provvedimento ablativo colpisce una quota sola di essi: in tali casi, allo scopo di evitare il deterrente costituito dal rischio per gli acquirenti di una promiscuità di interessi con soggetti comunque collegati a quelli colpiti da giudizio di criminalità, potrebbe porsi allo studio l'ipotesi di una «confisca di valore», intesa come la possibilità di sostituire la quota del bene confiscato o la quota del bene «pulito» con il suo equivalente economico, secondo criteri speciali disciplinanti tale opzione.

Alcuni altri problemi attengono:

- a) al caso dei beni appartenuti in vita a soggetto mafioso deceduto e per i quali non risulti completato il procedimento ablatorio;
- b) al caso dei beni dei cosiddetti collaboratori di giustizia sottoposti a programma di protezione.

Sul primo punto sarebbe auspicabile un intervento che consenta — nei casi di decesso di persona pericolosa già definitivamente sottoposta a misura personale — di proseguire l'iniziato procedimento patrimoniale nei confronti degli eredi o dei terzi intestatari fittizi: i quali tutti potrebbero costituirsi in giudizio per far valere — se del caso — a mezzo di idonee allegazione la eventuale lesione dei loro diritti.

La seconda situazione impone quanto meno una chiarificazione circa l'ambito di operatività delle misure di prevenzione con riferimento ai pentiti ed ai loro patrimoni che disciplini la priorità in caso di interferenza del programma di protezione con la esecuzione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale: condizione a sua volta indispensabile per aggredire il patrimonio illecito.

L'intervento legislativo sollecitato non interferisce (ed anzi appare complementare) con il decreto in discussione in Parlamento riguardante le nuove regole relative ai soggetti che collaborano con la giustizia, le quali omettono di considerare il problema sotto il profilo del procedimento di prevenzione.

Ma il vero nodo del problema della legislazione della prevenzione è costituito dal rapporto di interdipendenza tra le misure personali e quelle patrimoniali. Sul punto si propone un approfondimento — anche prendendo atto dei segnali provenienti da innovatrici decisioni giurisprudenziali — nella generale convinzione della scarsa efficacia delle misure personali e della opportunità di addivenire ad un processo di oggettivizzazione delle misure patrimoniali (processo, per altro, già sommessaamente auspicato nel corso della XI legislatura).

Da ultimo va considerato che la visione integrale delle strategie legislative dirette alla captazione dei patrimoni illeciti consiglierebbe di porre allo studio la eventualità di un ulteriore ampliamento dell'ambito soggettivo già tracciato nell'articolo 14 legge n. 55 del 1990 ed, indirettamente (per il tramite della norma di collegamento di cui all'articolo 23-bis introdotto dalla legge n. 55 del 1990), nell'articolo 12-sexies legge n. 356 del 1992: in entrambe tali norme potendosi inserire, nel novero dei reati presupposti, ulteriori fattispecie penali, produttrici di ric-

chezza illecita, le quali maggiormente ripugnano alla coscienza collettiva (v. le grandi e sistematiche evasioni fiscali ed i reati di corruzione e concussione).

## ATTIVITÀ DEI COMITATI DI LAVORO

Allo scopo di offrire una esauriente panoramica delle indagini e dell'impegno complessivo della Commissione, appare utile dare sinteticamente conto della attività dei Comitati, articolazioni interne alla Commissione, costituiti ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge istitutiva e dell'articolo 15 del Regolamento interno.

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

Come si è prima ricordato, la Commissione ha elaborato una relazione sulle modifiche da apportare alla legislazione antiracket prima che fosse costituito il I Comitato, coordinato dal deputato Alfredo Mantovano, al quale, tra le altre competenze, è stato affidato comunque il compito di seguire lo specifico fenomeno, al di là delle iniziative legislative in materia.

L'attenzione del Comitato si è peraltro prioritariamente volta al fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nei cantieri navali di Palermo. Sono stati ascoltati il sindacalista Gioacchino Basile e, successivamente, i rappresentanti sindacali di Palermo: per la CGIL Emilio Miceli, per la FIOM CGIL Rosario Rappa, per la UIL Claudio Barone, per la UILM Leonardo Manganello, per la CISL Francesco Bonanno e per la FIM CISL Salvatore Picciurro.

Il Comitato ha poi effettuato un sopralluogo conoscitivo a Palermo ed ha proceduto ad integrare le audizioni dei rappresentanti sindacali già incontrati, nonché ad ascoltare il Presidente della Fincantieri Corrado Antonini e il direttore generale Bernardo Carratù. Al termine delle audizioni il Comitato ha stabilito di redigere un questionario da sottoporre ai responsabili della Fincantieri e di elaborare, acquisita la documentazione richiesta, una relazione da sottoporre al plenum della Commissione.

Nell'ambito del I Comitato, significativo è stato l'impegno attorno al tema dei «testimoni di giustizia», questione strettamente legata alla lotta al *racket* e all'*usura*: infatti, una parte rilevante dei testimoni è rappresentata da vittime di estorsioni e d'*usura* che, con coraggio e con sacrificio, si sono opposte alle organizzazioni mafiose collaborando con le istituzioni dello Stato. Il Comitato ha elaborato uno schema di relazione ed ha avviato una approfondita verifica: sono stati ascoltati un testimone di giustizia al quale era stato revocato lo speciale programma di protezione e, successivamente, il sottosegretario Sinisi, che presiede la Commissione centrale per i programmi

di protezione e il dottor Cirillo direttore del Servizio Centrale di protezione per i collaboratori di giustizia.

Il Comitato, che ha concordato sulla necessità di distinguere, sul piano delle enunciazioni di principio, la condizione dei testimoni da quella dei collaboratori di giustizia, ha ritenuto di dover procedere ad ulteriori audizioni di testimoni di giustizia allo scopo di integrare il documento da sottoporre poi alla Commissione.

*II. — Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla Commissione*

Il II Comitato, coordinato dal deputato Salvatore Giacalone, ha avviato una serie di audizioni al fine di verificare l'adeguatezza della vigente legislazione in tema di collaboratori di giustizia alla continua evoluzione del fenomeno mafioso, nonchè la congruità del sistema di protezione alla enorme espansione del numero degli stessi, tenendo presente che, a tutt'oggi, il numero dei soggetti protetti — secondo quanto affermato nell'audizione del 20 novembre 1997 dal dottor Francesco Cirillo, Direttore del Servizio centrale di protezione — ammonta a circa 7.000, dei quali circa 1.100 collaboratori e circa 5.000 familiari.

La vigente normativa sui collaboratori di giustizia, in relazione all'evoluzione (soprattutto quantitativa) del fenomeno, nonchè il sistema di tutela assicurato agli stessi dal Servizio centrale di protezione, sono, dunque, oggetto di attenta analisi da parte del Comitato.

La necessità di apportare correttivi alla legislazione sui collaboratori di giustizia era già stata rilevata nella relazione semestrale del Ministro dell'interno (gennaio-giugno 1996) con la quale, affrontando l'aspetto relativo all'efficacia e alle modalità di applicazione dei programmi di protezione disciplinati dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, si muovevano alcuni condivisibili rilievi critici.

E, infatti, si faceva rilevare come il sistema, imperniato sulla normalità dell'ammissione allo speciale programma di protezione e sulla eccezionalità del ricorso alle misure urgenti, sia entrato in crisi in quanto la richiesta delle misure urgenti è stata ordinariamente utilizzata e, pur rimanendo formalmente una «proposta», si è trasformata in una vera e propria definizione dello speciale programma di protezione, con la indicazione, nel dettaglio, delle misure di tutela e assistenziali da adottare in favore dei collaboratori: nella quasi totalità dei casi alla Commissione centrale, investita della decisione sul programma speciale di protezione, non rimane che ratificare il fatto compiuto.

La crescita del numero dei collaboratori è stata determinata dalla previsione dei benefici detentivi (introdotti dalla legge n. 356 del 1993), ai quali si può accedere solo se si è ammessi ad uno speciale programma di protezione, per cui l'ufficio proponente, per stimolare le collaborazioni, richiede il programma di protezione anche quando non sussistono reali esigenze di tutela: in tal modo la decisione sui benefici detentivi, riservata all'Autorità giudiziaria, è venuta a dipendere meccanicisticamente da un atto amministrativo.

Lo speciale programma di protezione ha esercitato così una anomala funzione unificante perché è stato concesso a tutti i collaboratori affinchè tutti potessero ottenere i benefici detentivi, gli unici ad avere, nella prassi applicativa della legge più che nella sua *ratio*, un'importanza determinante.

Vi è una oggettiva difficoltà di gestione del sistema di protezione così generalizzato da parte del Servizio centrale cui sono assegnate scarse risorse di uomini e di mezzi, tant'è che lo stesso, a livello locale, è costretto a servirsi delle strutture di polizia istituzionalmente preposte a tutt'altri compiti: ciò comporta, inevitabilmente, la sottrazione di altre risorse destinate alla prevenzione di reati, alle indagini di polizia giudiziaria e, più in generale, al controllo del territorio.

Un altro aspetto negativo del vigente sistema, esaminato dal versante «premiale» — cautelare e detentivo — è emerso con prepotenza in questi ultimi mesi con il ritorno sulla scena criminale di appartenenti a pericolose organizzazioni di stampo mafioso i quali, non essendo sottoposti a nessun serio vincolo cautelare e/o detentivo in quanto collaboratori di giustizia, si sono resi autori di gravissimi delitti ed hanno finanche avuto modo di riorganizzare i propri gruppi criminali.

Molto emblematiche, in tal senso, la vicenda del collaboratore Perrone, tornato a Catania per uccidere la moglie di Benedetto Santapaola e un nipotino dello stesso, nonché quella del collaboratore Balduccio Di Maggio, tornato a San Giuseppe Jato per ricostituire un suo gruppo criminale e consumare omicidi ed estorsioni.

Il Comitato ha assunto, come base per il suo lavoro sullo specifico problema, il disegno di legge governativo, atto Senato n. 2207 che, partendo proprio dalle proposte della citata relazione ministeriale, si ispira a tre idee guida: quello della selezione qualitativa dei collaboratori; quella della distinzione del momento premiale dal momento tutorio, quello della trasparenza nella gestione processuale degli stessi.

I tre obiettivi del disegno di legge sono perseguiti muovendo da comuni requisiti, soggettivi e oggettivi, sì da rendere alquanto problematico individuare, per esempio, la distinzione tra momento tutorio e momento premiale dato che le condizioni per accedere ai benefici tutori sono le stesse richieste per l'applicazione dei benefici processuali e detentivi.

Al fine di dare un apporto costruttivo ai lavori parlamentari, il II Comitato, a conclusione del suo lavoro, presenterà un documento valutativo e propositivo.

L'altra indagine che il II Comitato ha posto nella sua agenda di lavoro è quella relativa alle asserite disfunzioni del sistema della telefonia mobile in tema di attività di contrasto alla criminalità organizzata. Detta indagine, determinata da una interrogazione parlamentare presentata in data 7 ottobre 1997 dal deputato Borghezio, si è sviluppata con l'audizione dell'ingegnere Vito Gamberale, amministratore delegato della Telecom Italia Mobile e, successivamente, dell'ingegnere Silvio Scaglia, amministratore delegato della Omnitel. Anche su questa indagine il Comitato si ripromette di elaborare un documento conclusivo da sottoporre alla Commissione.

*III. – Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale operante in Italia, sul traffico delle armi, della droga e sull'ecomafia*

Il III Comitato, coordinato dalla senatrice Tana de Zulueta, nel mese di novembre 1997 ha tracciato un primo programma di lavoro, comprendente un sopralluogo a Vienna presso l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo delle droghe e la prevenzione del crimine (ODCCP). Nella stessa occasione il Comitato ha concordato di aggiungere un fenomeno nuovo nel panorama del crimine organizzato, il traffico in esseri umani, ai temi da affrontare in questa sede.

Il programmato sopralluogo a Vienna ha avuto luogo il 2 dicembre 1997.

La delegazione si è incontrata, in quella sede, con il Direttore dell'ODCCP, il professor Pino Arlacchi. Sono state illustrate le funzioni del nuovo Ufficio che, inglobando il Programma delle Nazioni Unite per il controllo internazionale delle droghe (UNDCP) e il Centro per la prevenzione del crimine internazionale (CICP), raggruppa le attività dell'ONU in materia di droga e di criminalità organizzata e sfrutta le sinergie esistenti fra i due argomenti.

Il Comitato è stato informato sui preparativi in corso a Vienna per la Sessione speciale dell'Assemblea generale che avrà luogo nei giorni 8, 9, 10 giugno 1998 con lo scopo di considerare misure speciali al fine di rafforzare la cooperazione internazionale nel contrastare l'uso, il traffico e il diffondersi delle droghe. Il Direttore dell'ODCCP ha illustrato il piano di azione delle Nazioni Unite che ha come obiettivo per la Comunità internazionale la progressiva eliminazione delle colture illecite di coca e di oppio, fornendo un quadro aggiornato sulle principali rotte del traffico attualmente gestite dalla criminalità organizzata: Di particolare interesse per il Comitato le informazioni messe a disposizione dagli uffici dell'ODCCP sulla produzione ed il consumo di droghe a livello internazionale, compresi dati satellitari sulla situazione attuale per quanto riguarda la coltura di droghe.

Nella stessa occasione sono stati illustrati i programmi dell'istituto di ricerca delle Nazioni Unite per la giustizia e il crimine (UNICRI), ora ricondotta nell'orbita del CICP come centro specializzato negli studi sul crimine organizzato. Trattandosi di istituto con sede in Italia, il Comitato intende proseguire con i contatti, soprattutto in vista del lavoro già in corso presso il CICP per la preparazione di una convenzione internazionale sul crimine. Altro tema sul quale il Comitato intende proseguire la collaborazione è quello dell'analisi del fenomeno del traffico degli esseri umani che è oggetto di studio dell'Ufficio di Vienna.

Nelle audizioni svolte nel periodo febbraio-aprile 1998 il Comitato ha esaminato, in modo prioritario, il tema della cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata, valutando nel contempo le attività nel territorio nazionale di numerose organizzazioni criminali internazionali insieme ai collegamenti di queste con le strutture criminali mafiose tradizionalmente attive nel nostro paese.

A tale scopo sono stati ascoltati, nel periodo a cui si riferisce questa relazione, i magistrati della direzione nazionale antimafia, dottor Lucio Di Pietro (direttore del Dipartimento Nuove mafie) e dottor Emilio Le Donne (direttore del Dipartimento affari internazionali), il Direttore generale degli affari penali del Ministero di grazia e giustizia, dottor Giorgio Lattanzi, insieme ai dirigenti degli uffici della stessa Direzione, programmate nelle seguenti settimane.

In particolare l'attenzione è stata posta sul tema delle rogatorie internazionali e delle loro procedure. Sul tema cruciale della cooperazione giudiziaria, della valutazione dell'efficacia degli strumenti esistenti di contrasto, nonchè su quello della predisposizione di convenzioni internazionali, il Comitato si riserva di presentare in seguito un rapporto analitico unitamente alle proprie proposte. Questo per permettere agli onorevoli componenti del Comitato di valutare il documento prima di esprimere un parere. L'intento a medio termine è quello di proporre alla Commissione più rapporti su singoli temi, oltre che un rapporto annuale, in modo da fornire, insieme a questi aggiornamenti, strumenti idonei a facilitare un lavoro complementare tra i diversi Comitati. Il Comitato ha inoltre acquisito elementi informativi in ordine al ruolo della Direzione nazionale antimafia, nonchè del Procuratore nazionale antimafia e nel quadro della cooperazione giudiziaria.

Il Comitato ha in programma un'ultima serie di audizioni (anche con il Direttore del servizio centrale operativo, dottor Alessandro Pansa), da svolgere prima dei lavori dell'interruzione parlamentari, sui temi del traffico di droga, di armi e degli esseri umani.

Per quanto riguarda il traffico di rifiuti tossici e il reimpiego dei relativi profitti illeciti (riciclaggio), altri due fattori decisi nel processo di internazionalizzazione del fenomeno della criminalità organizzata, il Comitato vuole evitare qualsiasi duplicazione rispetto al lavoro già svolto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, nonchè dal Comitato che in questa Commissione si occupa prioritariamente di riciclaggio, ma spera ugualmente in uno scambio informativo per completare il proprio quadro di conoscenze e di proposte.

#### *IV. — Comitato di lavoro sui fenomeni di criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa*

Istituito con l'approvazione di un apposito ordine del giorno nel contesto della discussione del Regolamento interno, il Comitato, coordinato dal deputato Michele Saponara, ha indagato, tramite una sua ristretta rappresentanza, composta dal coordinatore e dai senatori Pardini e Petruzzotti, sulle vicende connesse alla fuga di Felice Maniero, figura dominante della cosiddetta mafia del Brenta, e sul successivo omicidio di Giancarlo Ortes. L'indagine, il cui esito troverà collocazione in un documento conclusivo al termine dell'intensa attività di verifica e di approfondimento, tuttora in atto, tocca particolarmente il funzionamento della DIA di Padova.

Il Comitato di lavoro, che ha acquisito un'ampia documentazione, ha sviluppato l'inchiesta procedendo, il 24 e il 25 luglio 1997 a numero-

se audizioni, presso la Prefettura di Padova. Sono stati ascoltati, in quella circostanza, il dottor Giovanni Troiani, prefetto di Venezia, il dottor Romano Argenio, questore di Padova, il dottor Alessandro Marangoni, capo di gabinetto della questura di Verona, il signor Luciano Zanetti, il dottor Romolo Panico, capo centro DIA di Padova, il dottor Alessandro Campagnolo della DIA di Padova, il maggiore della Guardia di finanza Serafino Fiore della DIA di Padova, il capitano dei carabinieri Giuseppe Campaner della DIA di Padova, l'ispettore PS Daniele Sancricca della DIA di Padova, l'ispettrice di PS Letizia Monti della DIA di Padova, l'ispettore di PS Valentino Menon della DIA di Padova, il dottor Antonio Fojadelli procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza, il tenente colonnello della Guardia di finanza Guelfo Bosco del Nucleo regionale della Polizia tributaria di Trieste ed il collaboratore di giustizia, signor Andrea Zamattio.

Alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva, il Comitato ha ascoltato, presso la sede della Commissione, il 17 settembre dottor Filippo Micali, già vice direttore del Centro DIA di Padova, il 2 ottobre il dottor Bruno Cherchi, sostituto procuratore della Repubblica di Padova ed il 21 novembre il dottor Michele Dalla Costa, magistrato della DDA di Venezia, il tenente colonnello della Guardia di finanza Giovanni Di Cagno del Nucleo regionale della polizia tributaria di Bologna, il dottor Guido Longo, capocentro DIA di Napoli, il dottor Enrico Aprea, direttore del CED interforze del Ministero dell'interno, il generale dei carabinieri Roberto Conforti, comandante del Nucleo per la tutela del patrimonio artistico, l'ispettore di PS Giovanni Carta della DIA di Padova, l'ispettore di PS Gianlorenzo Zuin, il maresciallo dei carabinieri Alessandro Tognon della DIA di Padova e l'ex senatore Erminio Enzo Boso.

Allo scopo di condurre ulteriori verifiche sulle risultanze emerse, il Comitato, in un secondo sopralluogo a Padova il 9 febbraio 1998 ha proceduto alle audizioni del dottor Alessandro Marangoni, capo di gabinetto della questura di Verona, del dottor Alessandro Campagnolo della DIA di Padova, del tenente colonnello della Guardia di finanza Guelfo Bosco del Nucleo regionale di polizia tributaria di Trieste, del maggiore della Guardia di finanza Serafino Fiore della DIA di Padova, del capitano dei carabinieri Giuseppe Campaner della DIA di Padova, dell'ispettore di PS Valentino Menon, della DIA di Padova, dell'ispettore di PS Giovanni Carta della DIA di Padova, del maresciallo dei carabinieri Alessandro Tognon della DIA di Padova, dell'ispettore di PS Daniele Sancricca, della DIA di Padova, del dottor Bruno Siclari, ex Procuratore nazionale antimafia, dell'ispettrice di PS Letizia Monti della DIA di Padova, dell'ispettore di PS Lorenzo Zuin della DIA di Padova, del dottor Raffaele Tito, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trieste, del dottor Pietro Calogero, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova e del dottor Bruno Cherchi, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova.

Esaurita, con la presentazione di un apposito documento, l'indagine, il Comitato ha in programma di affrontare, anche con l'effettuazione di sopralluoghi, la situazione della criminalità organizzata di quelle zone

dove il fenomeno, pur manifestandosi in forme meno evidenti e meno note, è tuttavia meritevole di attenta considerazione.

*V. — Comitato di controllo sugli « sportelli » della Commissione verso il mondo della scuola, del volontariato e degli enti locali, sui rapporti tra mafia e politica e sulle misure di risanamento sociale ed economico*

Coordinato dal deputato Rosario Olivo, è stato costituito un Comitato con il compito, tra gli altri, di vigilare sulla gestione di due « sportelli » verso il mondo della scuola e del volontariato nonché verso gli enti locali.

L'obiettivo dello « sportello » per la scuola e il volontariato è quello di agevolare, mediante una serie di servizi e di progetti, gestiti, per la prima volta, in modo sistematico, da una articolazione *ad hoc* della Commissione, la promozione e la diffusione di una cultura fondata sull'educazione alla legalità. Lo sportello, che si avvale della collaborazione di consulenti, dà informazioni e rende disponibile il materiale parlamentare concernente il fenomeno della criminalità organizzata, partecipa, di norma per il tramite di consulenti, a dibattiti promossi nelle scuole e nelle associazioni e fornisce un contributo all'elaborazione di progetti di educazione alla legalità. In particolare la documentazione destinata alle scuole e alle associazioni del volontariato comprende, oltre ad una informativa di carattere generale sul funzionamento dello « sportello », dell'inchiesta parlamentare e sulle relazioni prodotte dalle Commissioni sul fenomeno della mafia che si sono succedute nel tempo, materiale documentale relativo a diverse aree tematiche (criminalità organizzata nelle diverse manifestazioni, disagio giovanile, educazione alla pace, protezione civile, ambiente, minori, disagio mentale e droga).

Si sono rivolti allo « sportello » istituti scolastici, associazioni, il Provveditorato agli studi di Bari — Ufficio Legalità, il Centro Cultura Legalità Democratica della Regione Toscana e singoli studenti. Inoltre i consulenti sono stati invitati dalle scuole ed hanno partecipato a manifestazioni e convegni, ove si è riscontrato particolare interesse e vivo apprezzamento, da parte degli interlocutori, per l'iniziativa della Commissione.

Va sottolineato che l'attività dello « sportello » si svolge in pieno accordo con le istituzioni che tradizionalmente si occupano del problema e che, per renderne più efficace, l'azione è prevista la redazione di un protocollo d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione e il Dipartimento degli affari sociali. In sede di formalizzazione dell'accordo dovrebbe peraltro essere programmato un incontro con il Ministro della pubblica istruzione Berlinguer e con il Ministro per la solidarietà sociale Turco.

È in corso di elaborazione un manuale a schemi, ideato come strumento di approccio e di stimolo allo studio delle organizzazioni mafiose presenti nel nostro Paese, delle mafie internazionali, della normativa antimafia, del fenomeno dell'usura, del *racket*, delle estorsioni, del riciclaggio, nonché dei collaboratori di giustizia con l'aggiunta di un glos-

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sario e di una bibliografia ragionata. Si prevede inoltre la realizzazione di un dossier legislativo che raggruppi tutta la normativa regionale, nazionale ed europea a favore della promozione e della diffusione dell'educazione alla legalità democratica e della formazione del cittadino, da far conoscere successivamente alle scuole e alle associazioni del volontariato impegnate nella lotta alla cultura mafiosa.

Partendo dalla considerazione che la scuola è il luogo dove il giovane incontra lo Stato, si è deciso di avviare tre specifici studi: a) sulla situazione dell'edilizia scolastica nelle quattro regioni del Sud dove la presenza mafiosa è più evidente; b) sulle cosiddette scuole «vandalizzate», esteso a tutto il territorio nazionale; c) sulle relazioni, analizzate sotto il profilo statistico, tra la dispersione scolastica e la delinquenza minorile, al fine di realizzare uno specifico annuario. Pare infatti difficile parlare ai giovani di educazione alla legalità democratica se non si provvede a costruire e a completare le scuole là dove sono necessarie, curando maggiormente, nello stesso tempo, la manutenzione e le condizioni igieniche e di sicurezza di quelle esistenti.

La scuola, soprattutto in contesti sociali particolarmente segnati da disagio sociale, rappresenta, oltre alla parrocchia e alla associazione di volontariato, l'unico luogo di incontro. A tal proposito va ricordata la decisione della Commissione di «adottare» la scuola media statale «Lombardi» del quartiere San Paolo di Bari, più volte soggetta ad atti vandalici. Questa scuola, situata in un quartiere popolato da circa 70.000 abitanti, la maggior parte dei quali disoccupati o cassaintegrati, e frequentata da 650 alunni, più 100 studenti lavoratori in orario serale, in dodici anni ha ridotto il fenomeno – va sottolineato – dell'abbandono scolastico dal 12 per cento all'1 per cento.

Nel settore del volontariato sono in programma iniziative analoghe a quelle assunte per l'educazione alla legalità e sono già intervenuti contatti tra lo «sportello» della Commissione e la FIVOL (Federazione italiana per il volontariato), vivamente interessata a collaborare, anche rendendo disponibili le sue strutture, con la Commissione parlamentare.

Come si è già ricordato, si è avviata anche l'attività dello «sportello enti locali», la cui realizzazione costituisce anch'essa una novità assoluta nella vita della Commissione che si era più volte occupata dei comuni, ma non aveva mai attivato una specifica iniziativa sistematica. L'esperienza accumulata nelle precedenti legislature, in particolare dopo il varo della normativa sullo scioglimento delle amministrazioni comunali per sospetto di infiltrazione e/o di condizionamento mafioso (si ricordi in particolare la relazione Cabras del 7 agosto 1992) e l'andamento delle visite effettuate dalla Commissione suggeriscono l'opportunità di una specifica attività di conoscenza e di monitoraggio della realtà comunale nonché di un concreto supporto. L'importanza crescente del ruolo dei comuni, in termini di servizi erogati, di volumi di spesa gestita e di credibilità complessiva delle istituzioni, impone che i problemi connessi al loro funzionamento siano attentamente seguiti dalla Commissione, con una particolare attenzione a quelli sciolti per mafia, anche in precedenza, ed al complesso della realtà delle aree più «a rischio». Tanto più che la nuova leva di amministratori, nata dopo la introduzione

della elezione diretta dei sindaci e dopo il forte rinnovamento delle classi dirigenti locali, può essere generalmente assunta come un punto di riferimento e di sostegno per una decisa azione di contrasto verso la mafia e le altre organizzazioni criminali. La stessa drastica diminuzione dei comuni sciolti per «sospetta mafiosità» ed il concentrarsi di tali casi in poche realtà, spesso oggetto di ripetuti provvedimenti di scioglimento, costituisce una importante conferma di tale dato.

L'attività si è soprattutto incentrata, nei primi mesi, su due grandi tematiche: la sicurezza degli amministratori comunali e la valutazione delle condizioni dei comuni attualmente sciolti per sospetto di infiltrazioni mafiose. Sul primo punto deve in particolare essere ricordata una iniziativa assunta di concerto con l'Anci Sicilia e che ha visto il coinvolgimento della Commissione antimafia dell'Assemblea Regionale Siciliana. Nell'Isola si susseguono episodi di intimidazione ad amministratori comunali e la riunione ha evidenziato la assoluta necessità di un sostegno di tutte le istituzioni all'attività di tali amministratori come principale antidoto alle intimidazioni ed alle minacce che sono spesso portate nella convinzione di ritenere possibile un qualche esito positivo se gli amministratori vengono «percepiti» come soggetti isolati. L'importanza di tale dato è stato accresciuta a seguito dell'aumentata «personalizzazione» indotta dalla nuova legge elettorale.

La riunione con i commissari dei comuni sciolti per mafia è stata assai positiva. Essa ha messo in evidenza un notevole livello di professionalità dei commissari, che peraltro sembrano avere, in linea di massima, svolto tale ruolo anche in precedenza. Sostanzialmente univoche le analisi e le proposte dei commissari. Lo «sportello» ha sperimentato la realizzazione di un analitico questionario-relazione che i commissari hanno compilato. Emerge la assoluta gracia delle strutture amministrative di questi comuni, il fatto che versano molto spesso in condizioni di dissesto finanziario, che sono in genere scarsamente dotati di essenziali infrastrutture e che le comunità vivono drammatici problemi sociali ed economici. Dalla attività dello «sportello» e dal confronto con i commissari, emerge una valutazione sostanzialmente positiva sulla legislazione che prevede l'ipotesi eccezionale dello scioglimento per sospetta «mafiosità». Tale valutazione è accompagnata dalla individuazione di alcuni temi da affrontare con specifiche iniziative di modifica legislativa o con misure di ordine amministrativo. Occorre peraltro che un provvedimento eccezionale consegua obiettivi minimi, pena la perdita di credibilità delle istituzioni nel loro complesso, e che la misura sanzionatoria, spesso vissuta dalle comunità come un «marchio», sia accompagnata da concrete azioni positive e di sviluppo.

Nel merito, in primo luogo si denota la insufficienza delle possibilità di concreto rafforzamento delle strutture burocratiche di questi comuni e di mobilità del personale che spesso, anche al di là di coinvolgimenti attivi, risulta fortemente condizionato.

A tal fine si prospetta la necessità che i commissari possano disporre agilmente della possibilità di utilizzare apporti esterni, sia con incarichi di tipo professionale, che mediante la utilizzazione di funzionari di altre pubbliche amministrazioni. Tali possibilità vanno rese concrete,

a cominciare dal trattamento economico e dalle difficoltà frapposte dalle altre pubbliche amministrazioni di privarsi di personale valido. Si pone inoltre la necessità di trasferire in altre sedi alcuni funzionari di questi comuni che risultano essere «condizionati» o facilmente condizionabili. Si sottolinea inoltre la necessità realizzare il coordinamento delle commissioni e la esclusività dell'impegno commissoriale. Emerge la necessità di una attenzione specifica della Cassa depositi e prestiti e di una specifica iniziativa per facilitare la utilizzazione dei beni confiscati, soprattutto per il forte significato simbolico. Le commissioni devono potersi avvalere del supporto delle avvocature dello Stato. Nei decreti delegati sul riordino dei trasferimenti erariali si possono prevedere specifiche forme di sostegno finanziario aggiuntivo per questi comuni, come già previsto sul terreno degli investimenti, ancorchè con risorse minime.

A livello legislativo occorre intervenire per la introduzione di eventuali deroghe alle ordinarie norme di contabilità pubblica per impedire che imprese in «odor» di mafia continuino ad aggiudicarsi gli appalti.

Nel 1998 lo «sportello», oltre a questi temi, vuole concentrare la propria attività sull'analisi della realtà oggi esistente nei comuni sciolti in precedenza per sospetta mafiosità e sull'andamento della spesa pubblica locale, in particolare quella per gli appalti di opere pubbliche, forniture e servizi nei comuni delle aree «a rischio». Sul primo tema lo «sportello» ha in corso di realizzazione una analisi specifica e mirata sui dati di spesa esistenti al fine di apprestare un quadro conoscitivo analitico su cui avviare una attività conoscitiva.

\* \* \*

La relazione, prevista all'articolo 1 della legge istitutiva, è comunicata al Parlamento con qualche ritardo. In un primo tempo la Commissione aveva infatti stabilito di raccogliere, con la relazione annuale di carattere essenzialmente ricognitivo, le relazioni sulle risultanze emerse nel corso dei sopralluoghi conoscitivi effettuati a Reggio Calabria e Catanzaro, ad Agrigento, a Napoli ed a Caserta, a Catania e, più recentemente, a Bari.

Da quei sopralluoghi è tuttavia risultata una massa così complessa di acquisizioni conoscitive e dunque di significativi spunti di riflessione, meritevoli di ulteriori approfondimenti, che i relatori incaricati hanno ritenuto necessario procedere a successive integrazioni, così da rassegnare al Parlamento un consuntivo più esauriente del lavoro di indagine condotto.

La Commissione ha pertanto deciso, a modifica del primitivo orientamento, di giungere alla presentazione della relazione annuale in adempimento del dettato normativo e di riservarsi di comunicare successivamente al Parlamento, in un documento autonomo, le relazioni riferite alle indagini svolte sulla criminalità organizzata nelle diverse situazioni territoriali non appena compiuta l'elaborazione di quei documenti da sottoporre alla verifica del dibattito nel *plenum* della Commissione.