

del dispositivo antimafia nella Regione verso una più omogenea distribuzione delle risorse, degli sforzi e delle *best practices*.

L'analisi della Commissione si deve dunque porre in questa nuova ottica di ottimizzazione dei processi operativi antimafia ed è unicamente finalizzata ad esaminare le emergenze più gravi dello specifico scenario criminale per enucleare le possibili linee prioritarie di miglioramento del dispositivo di contrasto, non solo in termini credibili di razionale potenziamento dei pubblici poteri ma anche nel senso delle opportune verifiche del corrispondente quadro normativo in sede nazionale ed internazionale.

La Commissione ritiene che la lettura della 'Ndrangheta vada correlata al contesto globale del crimine transnazionale senza intrepettare il fenomeno come una monade sociologica a sé stante; questo approccio fa sì che la specifica analisi di tali gruppi criminosi debba poi trovare armonici approfondimenti e raccordi nel corpo dell'intera relazione della Commissione, ad esempio per quanto attiene le materie dell'infiltrazione mafiosa negli appalti, del riciclaggio e della corruzione nella sfera politica.

In questa dimensione, l'esatta percezione dei fenomeni, non inquinata da interferenze intellettuali ed emotive esterne al contesto, appare essere un criterio inalienabile dell'azione dei pubblici poteri, che, nell'ottica contraria di dispersione, sono sollecitati a muoversi -nella pianificazione e nell'esecuzione degli interventi- in modo assolutamente disomogeneo ed alle volte illogico.

Il Procuratore Grasso ha puntualmente dichiarato al proposito⁶:

«In Calabria il problema forse principale è il seguente: devono funzionare bene tutte le istituzioni sul territorio, sia le emanazioni del Governo centrale (e penso che ce ne siano), che regionale, provinciale e comunale. Non si può pensare che ci sia una Polizia dello Stato che sta lì e una polizia municipale che invece fa altro. Le forze dello Stato si devono coordinare e devono agire concordemente tutte insieme per ristabilire la legalità altrimenti sarà molto difficile fare passi avanti. Lo stesso discorso vale per la sanità e le ASL. Tutte le istituzioni devono ristabilire nei loro settori un controllo di legalità. Solo così, con questa attenzione generale da tutte le parti, non solo sotto il profilo repressivo, si può forse intravedere qualche risultato in futuro».

In questo senso si può anche interpretare una dichiarazione del dott. Macrì⁷ nella sua audizione, in un passaggio della quale il magistrato asseriva che *«manca l'elaborazione di una strategia di contrasto»*, certamente non in riferimento alla palese ed incontrovertibile evoluzione positiva delle attività di contrasto ma alla necessità di un costante e pianificato processo di valutazione integrata, strategica e progressiva del rischio connesso alle consorterie criminali calabresi.

⁶ Audizione del 22 novembre 2005.

⁷ Audizione a Reggio Calabria del giorno 8 aprile 2004.

L'aderenza al reale deve infatti essere il criterio principale delle azioni di contrasto alla 'Ndrangheta.

1.1 Le capacità di arricchimento dei gruppi criminali riferibili alla 'Ndrangheta

La prima e più cogente riflessione strategica deve concernere l'individuazione esatta dei fattori che abilitano l'oggettiva potenza delle consorterie criminali.

La Commissione non teme di errare nel definire come principale fattore di rischio l'enorme flusso di denaro che risulta costantemente fluire nelle disponibilità dei gruppi della galassia 'ndranghetista.

È sufficiente una sia pur superficiale analisi dei proventi del traffico della cocaina emersi in talune indagini per comprendere come si stia assistendo alla progressiva ed incessante costituzione di un ingente supporto economico illecito alle operazioni di controllo dell'economia legale, con la strutturazione di una vera e propria potenza finanziaria transnazionale in grado poi di esprimere facilmente notevoli capacità di condizionamento politico.

Su questo settore sono state spese molte riflessioni supportate da studi e statistiche che devono essere brevemente analizzate.

L'Eurispes ha stimato in quasi 35,7 miliardi di euro il «giro d'affari» della 'Ndrangheta per il 2004. Tale cifra è pari al 3,4% del Prodotto Interno Lordo nazionale, stimato, per l'anno in esame, in circa 1.052 miliardi di euro.

Il settore più remunerativo si incentrerebbe nel traffico di stupefacenti, che determinerebbe introiti per circa 22.300 milioni di euro.

Tra i maggiori proventi si confermerebbero anche quelli legati all'infiltrazione nei pubblici appalti e alla compartecipazione illegale in imprese in genere: oltre 4.700 milioni di euro stimati, pari a circa il 18,6% della ricchezza complessiva prodotta in Calabria.

Nell'ambito dell'usura la 'Ndrangheta sarebbe seconda alla sola camorra, con un giro d'affari stimato, per il 2004, di oltre 4.100 milioni di euro.

Sul traffico d'armi e sulla prostituzione, infine, l'Eurispes ha stimato, per il 2004, un introito complessivo illecito per le cosche calabresi di oltre 4.600 milioni di euro.

Vi è da dire che su tali cifre non esiste assolutamente consenso, tanto che Pino Arlacchi⁸ ha ritenuto di dover criticare pesantemente i dati Eurispes sugli introiti della 'Ndrangheta facendo rilevare che – sulla base di un consolidato di 39 miliardi di euro annuali di tutta la criminalità mondiale nel settore degli stupefacenti – la cifra Eurispes di circa 36 miliardi per le consorterie calabresi sarebbe da ritenere assolutamente infondata.

⁸ <http://www.nuovacosenza.com/cs/novembre1506.html>. Riportato anche nella Gazzetta del Sud del 03.11.2005.

Arlacchi ritiene che la cifra corretta debba essere posizionata sugli 1,8 miliardi di Euro – cioè un valore 20 volte inferiore – con un massimo di 3,6 miliardi di euro pari al 15,3% del PIL calabrese, conteggiando sia i profitti criminali internazionali che quelli nazionali.

Il dott. Macrì della DNA nell'aprile del 2005, in occasione del vertice tecnico del Comitato bilaterale Italia-Usa coordinato dalla Direzione Centrale dei Servizi Antidroga, ha ipotizzato – secondo notizie di stampa – che il traffico di stupefacente sorretto dai gruppi della 'Ndrangheta si aggiri su un valore di 30 miliardi di euro annui, cioè il 30% dell'intero fatturato annuo dello specifico mercato criminale.

Emerge da queste patenti discrasie di valutazione non solo l'assenza di un comune metodo di stima ma anche una non corretta informazione di fondo sulle fonti pubbliche di riferimento.

Infatti, solo per rimanere nel settore delle droghe, l'*Office on Drug and Crime* delle Nazioni Unite nel suo «*World Drug Report*» per l'anno 2005 – nel sottolineare le difficoltà connesse alla stima del valore del mercato illecito degli stupefacenti – fornisce i seguenti dati:

- 12,8 miliardi di dollari a livello di produzione;
- 94 miliardi di dollari a livello di mercato all'ingrosso;
- 321,6 miliardi di dollari a livello di vendita.

Gli oppiacei si attestano a livello di vendita su 64,8 miliardi di dollari; la cocaina su 70,5; la *cannabis* su 113,1; le resine di *cannabis* su 28,8; le anfetamine su 28,3 e l'*ecstasy* su 16.1.

La dimensione globale del mercato illecito appare un fenomeno finanziario sostanziale e supera il prodotto interno lordo dell'88% dei paesi del mondo, equivalendo al 12% del mercato della chimica e al 14% delle esportazioni in agricoltura⁹.

Su queste basi informative molto mobili ed opinabili, la Commissione raccomanda cautela nella valutazione di dati in sé ambigui ed imprecisi onde non amplificare artatamente a dismisura fenomeni già gravi, ma ritiene di poter comunque fare stato – anche a dare credito alle ipotesi più contenute di danno sociale – di un enorme flusso di ricchezza che viene variamente suddiviso in una minoranza di soggetti delinquenti assicurando ai medesimi il possesso di una forte leva finanziaria per gestire ulteriori attività illecite ed acquisire potere nella collettività.

Inoltre, sempre seguendo le linee guida dell'UN *Office on Drug and Crime*, andrebbe sempre tenuto in mente che il mercato delle droghe è in costante crescita¹⁰ e produce incalcolabili danni sociali e sanitari. Questo punto non va sommerso in favore delle pur razionali considerazioni inerenti l'arricchimento indotto dei circuiti criminali.

L'aspetto di potenza economica della 'Ndrangheta fa comprendere con chiarezza anche il suo ruolo di oggettiva preminenza nello scenario

⁹ http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_ex_summary.pdf.

¹⁰ L'analisi del mercato è molto differenziata nelle varie aree del pianeta e per una sua comprensione dettagliata si rimanda alla puntuale lettura del citato Rapporto Mondiale.

criminale; ne consegue che tale riflessione deve anche condurre a percorrere con grande determinazione l'aggressione investigativa ai patrimoni illeciti, la protezione dell'economia legale e la disarticolazione dei flussi di narcotraffico.

Per andare immediatamente a considerazioni concrete la Commissione ritiene che l'intera comunità internazionale debba operare una riflessione molto puntuale sul rischio globale dei mercati mondiali della droga – dal livello produttivo a quelli di traffico e di consumo – per identificare le azioni da compiere e gli accordi di cooperazione da intraprendere con i paesi produttori e con quelli che agiscono come «*staging area*» sulle rotte dei traffici; per contro – a livello nazionale – è sicuramente necessario procedere ad una revisione puntuale delle capacità che il quadro normativo e le risorse umane e tecniche dispiegate offrono in tema di contrasto per rendere aderente l'attività antidroga al rischio attuale.

Sul piano delle misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti degli affiliati e dei fiancheggiatori della 'Ndrangheta, la Commissione ritiene che si debba dare massimo impulso ai meccanismi di cooperazione e di integrazione dei patrimoni informativi delle varie Forze di Polizia – così come previsto nell'attuale «Progetto Calabria» – e che tale sforzo debba essere accompagnato dal potenziamento delle risorse umane e tecniche impiegate; tale *work in progress* non dovrà però essere disgiunto da un continuo monitoraggio dei risultati per comprendere i punti di forza e di debolezza del sistema e le conseguenti possibilità di ottimizzare ed affinare i processi di elaborazione delle proposte ed i loro tempi di percorrenza.

Scrivo paradigmaticamente la DNA¹¹ per il distretto di Catanzaro:

«L'attività investigativa delle polizia giudiziaria nel territorio del distretto è stata certamente proficua nei settori degli stupefacenti, delle estorsioni e, più in generale nell'azione di contrasto contro le cosche più pericolose. È stata invece poco incisiva nell'aggressione ai patrimoni illeciti. Permane infatti una situazione che potremmo definire di sofferenza investigativa nel settore dell'economia criminale. A parte le obiettive difficoltà di assicurare sicuri sbocchi dibattimentali alle indagini sui delitti di riciclaggio, per i quali è sempre problematica la prova del reato presupposto, è da dire anche che risulta carente, su quasi tutto il territorio del distretto, l'azione di prevenzione patrimoniale. Non vi è dubbio che la complessità della normativa non agevola certamente il compito degli investigatori, ma occorre anche prendere atto che non sempre gli addetti alle misure di prevenzione siano dotati di quella specializzazione necessaria agli accertamenti di natura patrimoniale. D'altra parte, non può gravare tutto sulla Guardia di Finanza che è organo specializzato nell'investigazioni finanziarie e ciò anche per la carenza del necessario personale, che risulta comunque insufficiente rispetto al lavoro che dovrebbe svolgere. Gli uffici Misure di Prevenzione delle Questure dovreb-

¹¹ Relazione annuale per il 2005.

bero assicurare il loro impegno in materia di prevenzione per tutto il territorio dell'intera provincia, nella quale risultano spesso operare più Procuratori della Repubblica che sono i contitolari del potere di proposta. Anche per questo gli uomini a disposizione sono pochi.

I Carabinieri, privi del potere di proposta, svolgono indagini in materia di misure di prevenzione ed i loro esiti vengono inviati al Procuratore della Repubblica competente per la proposta, il quale spesso avverte la necessità di integrare il tutto con investigazioni di carattere patrimoniale che delega o al Questore o alla Guardia di Finanza. Le varie riunioni per il collegamento investigativo tenute presso gli uffici di Procura territoriale hanno spesso segnalato obiettive difficoltà delle indagini di carattere patrimoniale anche per la mancanza della necessaria specializzazione del personale operante. Occorrerebbe quindi potenziare, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, gli organici delle Forze dell'Ordine e, in particolare dei nuclei che si occupano delle misure di prevenzione patrimoniale. Gli effetti della situazione attuale si riverberano necessariamente sulla qualità delle proposte che, spesso, non trovano accoglimento in sede di giudizio. Viene meno così, nella sostanza, uno strumento che potrebbe essere di particolare efficacia nella azione di contrasto contro l'economia criminale, mentre è fuori discussione, che su questo terreno occorre misurarsi ora e per il futuro se si vuole porre un argine alla accumulazione della ricchezza illecita.

Ulteriore dimostrazione di una certa carenza investigativa nel settore delle misure, è nella sproporzione tra sequestri eseguiti e confische disposte, le quali sono di gran lunga inferiori ai primi. Restano comunque le difficoltà costituite dalla identificazione dei titolari dei patrimoni illeciti perché è quasi impossibile, evidentemente, ritenere che intestatari degli stessi siano i mafiosi o i loro familiari. L'indagine si sposta quindi verso le altre persone, espressamente indicate dal terzo comma dell'art. 2 bis della legge 575/65 e cioè nei confronti dei conviventi degli indiziati, negli ultimi cinque anni, nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche...del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre...direttamente o indirettamente.

Compito certamente arduo, che richiede una costante osservazione delle vicende patrimoniali della famiglia mafiosa, delle sue frequentazioni, dei suoi eventuali interessi in società commerciali».

Sulla base di quanto detto, risulta anche evidente come le nuove procedure di integrazione dei patrimoni informativi istituzionali e di suddivisione razionale degli interventi debbano:

- rapidamente estendersi come metodologia comune a tutte le Province della Calabria;
- tenere presenti le proiezioni nazionali ed internazionali dei gruppi inquisiti, specie sotto l'aspetto degli investimenti di riciclaggio;
- conseguire una profonda armonizzazione tra l'operato delle Forze di Polizia e i requisiti dei Magistrati che si occupano di misure di prevenzione, onde diminuire al massimo il grado di insuccesso delle

proposte, che – in taluni casi – appare così elevato da lasciar presupporre non solo vuoti probatori – la cui esistenza è euristicamente preconizzabile in casi limitati – ma addirittura discrasie nel metodo di fondo.

La Commissione invita dunque tutte le realtà istituzionali coinvolte a studiare un opportuno addestramento peculiare delle risorse umane che puntualizzi ciclicamente – ai vari livelli formativi – gli elementi di forza e di debolezza del sistema delle misure di prevenzione e consenta di fare tesoro delle *best practices* individuate.

Come si è visto anche nelle ultime analisi della DIA, la strutturazione di vere e proprie imprese mafiose rappresenta un'importante leva di arricchimento della 'Ndrangheta e costituisce non solo un metodo di riciclaggio dei proventi illeciti primari ma anche la leva di un potere diretto sul mondo del lavoro e dell'economia, giungendo fino a drenare consenso sociale per i gruppi criminali.

La Commissione ritiene – sulla base di una robusta certezza euristica – che se venisse compilata la lista delle imprese calabresi che negli ultimi dieci anni sono state destinatarie di interdizioni antimafia e di tali realtà imprenditoriali fosse compiuta l'analisi associativa informatizzata dei quadri societari, delle trasformazioni avvenute nel tempo e dei lavori appaltati – in sinergia con i riscontri dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, del Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno e del Servizio Appalti della DNA – si potrebbe rapidamente giungere alla individuazione di un rilevante numero di casi in cui aziende controindicate hanno superato senza danni le barriere dei controlli – magari delocalizzando in altre regioni italiane – e continuano ad operare indisturbate, con poche precauzioni mimetiche, nel settore dei pubblici appalti.

In questo modo si potrebbero progettare e mettere in campo, ove fattibili, urgenti misure amministrative rivolte alla risoluzione dei contratti in essere e quindi procedere alla conseguente bonifica a tappeto di un tessuto economico che – in altro modo – resta affidata unicamente alle inchieste giudiziarie, per loro natura assai lunghe e non certe nel risultato, così come paradigmaticamente si rileva negli esiti dell'indagine «Tamburo» della DDA di Catanzaro sull'inquinamento degli appalti nel tratto calabrese dell'autostrada A3, ove – alla conclusione del dibattito di primo grado – si è ottenuta la condanna solo di un numero minimo di imputati rispetto alle richieste dell'accusa, all'impianto generale del *thema probandum* e alle misure di custodia cautelare a suo tempo adottate.

Non vi è inoltre chi non veda come una migliore conoscenza del tessuto imprenditoriale mafioso si riverberi direttamente in nuove capacità informative da porre alla base delle proposte di misure patrimoniali di prevenzione in un ciclo assolutamente virtuoso.

La Commissione rileva dunque la necessità di esperire rapidamente la predetta ricognizione globale affidandola alla regia di un attore specialistico, che individua nella Direzione Investigativa Antimafia; come verrà meglio discusso e precisato nella parte della Relazione dedicata all'inquinamento mafioso degli appalti e delle opere pubbliche.

Si deve dunque assumere contro la 'Ndrangheta una strategia a doppio binario, che passi non solo per le grandi inchieste sui sodalizi criminali ma anche per una costante attivazione di misure amministrative e penali – integrate da una comune pianificazione di alto livello – mirati alla disarticolazione dei meccanismi illegali di arricchimento.

Questa strategia non deve però essere sentita come una mera emergenza calabrese ma come una priorità dell'intero sistema legale nazionale, su cui orientare il massimo possibile dello sforzo e delle risorse.

Solamente in questo ambito proattivo trovano pieno e significativo valore i protocolli di legalità «di nuova generazione», che ampliano le possibilità informative sui pubblici appalti e le capacità di controllo sui cantieri e consentono – attraverso opportune clausole di legalità – la risoluzione dei contratti in essere al momento in cui il protocollo si riscontri essere stato violato ed eluso.

Questa strategia di trasparenza nelle informazioni sugli appalti e di potenziamento dei controlli sembra essere lo strumento più rapido e coerente anche per combattere i fenomeni di sinergia tra criminalità organizzata e corruzione, che si muovono secondo un modello operativo diffuso ai più bassi livelli, ampiamente discusso ed analizzato nel prosieguo della presente relazione.

Tutto questo comporta anche maggiori cautele, specie sul versante del consolidamento dei fattori positivi di successo cristallizzati nelle inchieste, onde evitare che pericolosi criminali, pur condannati, riescano poi a sottrarsi alla giustizia in nome di un garantismo assai poco lungimirante¹², oppure che non venga giudicata sussistente l'aggravante mafiosa anche per gravi contesti di traffico internazionale di stupefacenti sostenuto dalle 'ndrine.

L'analisi dei predetti fattori di rischio comporta anche una scelta di priorità nell'approccio ai problemi, tanto che nella presente relazione verrà data una forte rilevanza alle attività criminali della 'Ndrangheta che costituiscono una chiara prova della sua dimensione transnazionale, quale nodo cruciale della complessa rete mondiale del narcotraffico.

Si ritiene infatti – sulla base di più che solidi riscontri – che da queste connotazioni promanino tutte le dinamiche interne, anche conflittuali, delle organizzazioni calabresi e delle loro proiezioni sul territorio nazionale.

¹² Il dott. Macrì, nella sua audizione, ha ricordato la vicenda di Roberto Pannunzi, arrestato a Medellin (Colombia) nel 1994 e successivamente instradato in Italia: il predetto, nel 1998, ottenne dal Tribunale di Sorveglianza di Roma una sospensione di pena di mesi sei, al fine di compiere un accertamento sanitario di *routine*. Dopo un solo giorno, il Pannunzi, attesi gli evidenti miglioramenti di salute intercorsi, si rese irreperibile e tornò ad operare in Sud America.

Anche il regime sanitario –poi revocato- concesso a Pantaleone Mancuso ha destato recentemente giuste critiche. Amare considerazioni sono state espresse dal Dott. Gratteri nella medesima audizione, in ordine ai poco felici esiti giudiziari della operazione «Marine» a Platì. Anche il Questore di Catanzaro, nell'audizione del 23.06.2003, espresse turbamento per le decisioni del Tribunale del riesame in ordine al totale smantellamento delle 59 misure cautelari dell'operazione «Tabula Rasa».

La constatazione oggettiva della ricchezza dei gruppi criminali – stante l'evidente disponibilità di grandi capitali derivanti dal narcotraffico, come si evidenzierà pienamente nell'indagine «Igres» già per le sole famiglie Marando-Trimboli – impone anche scelte normative collaterali, tra le quali non appare di poco momento la necessità di revisione delle norme sul gratuito patrocinio, *ex lege* n. 217 del 1990, integrata e modificata dalla legge n. 134 del 2001, con riferimento agli imputati di associazione mafiosa, traffico di stupefacenti e riciclaggio, onde evitare che siano stanziati enormi capitali dello Stato per la difesa di imputati sicuramente dotati di ingenti fonti occulte ed illecite di reddito¹³.

Sul punto – per chiara l'incidenza del fenomeno – è bene significare che nel secondo semestre del 2004 la Direzione Investigativa Antimafia ha evaso sul piano nazionale 1.441 richieste informative ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato¹⁴. Nel primo semestre 2005 il livello delle richieste è già salito a 1.999¹⁵.

Allo stesso titolo, pur evidenziando con soddisfazione i radicali progressi posti in essere nell'azione di contrasto, la Commissione¹⁶ ha inteso sottolineare la necessità del potenziamento di taluni apparati pubblici e di taluni settori della giurisdizione, onde ottimizzare le procedure ed abbattere i tempi di percorrenza procedimentali, specie in ordine alla rapida istruzione¹⁷ delle richieste della polizia giudiziaria e delle proposte di misure preventive.

Come si è anticipato in precedenza, la Commissione valuta positivamente gli sforzi di pianificare una risposta integrata e coordinata delle Forze di Polizia; risposta che ha dimostrato una incisiva evoluzione negli ultimi due anni, come si evince dai successi conseguiti nella ricerca e nell'arresto dei latitanti.

A seguito dell'omicidio del Vice Presidente del Consiglio Regionale, dott. Francesco Fortugno, avvenuto il 16.10.2005 in Locri con modalità plateali all'interno di un seggio in cui si svolgevano le «elezioni primarie» dell'Unione, il Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 ottobre 2005 ha inteso assumere ulteriori importanti decisioni in ordine alla lotta alla 'Ndrangheta in Calabria.

La principale ha riguardato la nomina del Prefetto Luigi De Sena a Prefetto di Reggio Calabria, con l'incarico di coordinare tutte le attività di sicurezza pubblica e di contrasto alla criminalità organizzata e per l'attuazione del programma di intervento straordinario nella regione.

¹³ Nella audizione del 7.04.2004 in Catanzaro, il Dott. Le Donne della DNA ha ricordato che il gratuito patrocinio degli imputati del processo «Galassia» è costato, solo per il primo grado, circa sette miliardi delle vecchie lire.

¹⁴ Relazione al Parlamento della DIA per il secondo semestre 2004.

¹⁵ Relazione al Parlamento della DIA per il primo semestre 2005.

¹⁶ Vds. le puntuali dichiarazioni del Presidente Sen. Centaro in ordine alle problematiche di ricambio della DDA di Reggio Calabria nell'audizione del giorno 8 aprile 2004.

¹⁷ Nell'audizione del giorno 8 aprile 2004, il Questore di Reggio Calabria, Dott. Speranza, dichiarava che «in particolare aspettiamo 600 provvedimenti restrittivi...speriamo che la magistratura evada presto tutte le pratiche, pur con tutte le problematiche che sappiamo esserci, perché il GIP rappresenta la fine di un imbuto».

Il Consiglio dei Ministri ha, altresì, approvato il piano di interventi straordinari contro la 'Ndrangheta che il Prefetto De Sena curerà; tale piano è mirato ad obiettivi precisi e si sviluppa su sei linee di intervento:

- la prima linea riguarda la intensificazione dei dispositivi di sorveglianza e di controllo del territorio calabrese con particolare riferimento alla Locride. A questo scopo sono state già inviate in Calabria aliquote importanti di personale altamente specializzato della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza;

- la seconda linea di intervento è rivolta a rafforzare tutte le attività informative e investigative con specifico riferimento all'applicazione di misure di prevenzione personale e patrimoniale, con l'obiettivo di aggredire le ricchezze illecitamente costituite. A questo fine è stata anche inviata in Calabria una squadra di investigatori della DIA, che potrà operare con speciali poteri di accesso e di accertamento presso banche ed altri istituti di intermediazione finanziaria. L'attività di questa *Task Force* si rivolgerà anche al controllo degli appalti pubblici e dei cantieri. Molta importanza viene attribuita alla confisca dei beni, che potrà sempre essere disposta in caso di condanna per reati di tipo mafioso in base all'art.12 della legge n. 501 del 1994;

- la terza linea di intervento è rivolta a potenziare la qualità di tutte le operazioni antidroga che in Calabria, in Italia o in altre parti del mondo vedano coinvolti esponenti o complici della 'Ndrangheta. A questo fine sono state anche adottate decisioni per potenziare i collegamenti con le polizie straniere e specialmente con le Agenzie Investigative Antidroga degli Stati Uniti;

- la quarta linea riguarda le misure rivolte a promuovere il massimo di sinergie tra le Procure e gli altri Uffici Giudiziari;

- con la quinta linea di intervento si è deciso di potenziare e orientare le forze dei Servizi di informazione sul territorio calabrese, che dovranno riferire al Prefetto De Sena;

- la sesta linea di intervento mira, da un lato, alla tutela degli amministratori calabresi oggetto di intimidazioni violente e sistematiche, dall'altro a mettere invece sotto maggiore controllo le Amministrazioni sospette di collusioni con la mafia o di inquinamento mafioso. Ciò consentirà di adottare le misure necessarie, prima tra tutte lo scioglimento straordinario delle Amministrazioni risultate inquinate.

Si evince una fattiva consonanza di questo programma con l'analisi strategica del rischio delineata sinteticamente nelle pagine precedenti.

Infatti, nell'audizione tenuta in Locri l'8.11.2005 il Prefetto De Sena ha illustrato gli assetti fondamentali del «Programma Calabria», dando conto del fatto che – sulla base di un'ampia ricognizione del contesto politico, sociale ed economico/finanziario della regione – si è inteso non solo dare ulteriore stimolo all'attività di repressione investigativa, già attestata su buoni livelli complessivi, ma potenziare in primo luogo l'aspetto preventivo.

La linea strategica punta dunque ad una maggiore integrazione dei sensori sul territorio, nell'ambito di un fronte allargato che comprenda non solo le Forze di Polizia ma anche le componenti istituzionali locali e centrali, così come l'associazionismo, le imprese e il circuito del credito.

Il *focus* dell'attività di prevenzione deve essere posto sulle attività di indagine patrimoniale per interrompere il flusso di enormi capitali proveniente dal narcotraffico, sfruttando tutte le potenzialità offerte dalla normativa e, in modo speciale, dall'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992.

L'aspetto transnazionale della 'Ndrangheta comporta uno sforzo proattivo di omogeneizzazione a livello europeo delle attività di contrasto in un contesto multiculturale, ove esistono sensibilità maggiori da parte di paesi come la Francia, la Spagna e la Germania ma anche storiche e consolidate prospettive giuridiche nelle quali l'approccio italiano alla prevenzione patrimoniale è assai più duro da recepire.

Sotto il profilo operativo il Prefetto De Sena ha illustrato la necessità di porre in campo opportune professionalità – specie nel campo delle investigazioni patrimoniali¹⁸ – e di sfruttare appieno le possibilità insite nelle nuove tecnologie per il controllo del territorio.

Il Prefetto ha anche messo in luce con chiarezza l'aspetto di cattivo funzionamento e spesso di corruzione delle realtà amministrative e dell'apparato burocratico locale: l'accesso alla ASL di Locri da parte di una Commissione interamente formata da membri esterni al contesto calabrese servirà appunto a ricostruire un decennale spaccato della vita amministrativa dell'ente e potrà fornire spunti interessanti alle investigazioni in corso sull'omicidio Fortugno.

I poteri affidati al Prefetto De Sena con il prefato decreto spostano in Reggio Calabria il coordinamento dei compiti e delle attività delle Forze di Polizia che in precedenza – per effetto del Decreto del Ministro dell'Interno del 10.10.2002 – erano delegati al Prefetto del Capoluogo di Regione.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2 del vigente decreto, al Prefetto De Sena è attribuita la supervisione dell'attuazione del Programma Straordinario di Intervento in Calabria e il potere di ricevere – unitamente al Direttore della DIA – le informazioni del SISMI e del SISDE riguardanti fatti comunque connessi ad attività di tipo mafioso relative alle organizzazioni criminali che operano nella regione.

Il Prefetto De Sena ha tenuto a sottolineare che il «Programma Calabria» non nasce dal tragico omicidio Fortugno ma dall'intensificarsi progressivo di attività operative in un processo virtuoso che ha già conseguito positivi successi quantificabili in:

– arresto di 33 latitanti che facevano parte dell'elenco dei «30» e dei «500» più pericolosi;

¹⁸ Con riferimento all'avvenuta integrazione in territorio calabrese di investigatori specializzati della DIA.

- disarticolazione di 15 associazioni di tipo mafioso con la denuncia di 278 persone;
- disarticolazione di 68 associazioni per delinquere con la denuncia di 1026 soggetti e di 12 associazioni finalizzate al traffico di stupefacenti con la denuncia di 257 persone;
- 205 casi di estorsione risolti con la denuncia di 499 soggetti.

Sulla base delle esigenze di cooperazione tra istituzioni e realtà sociali, il Prefetto De Sena ha anche progettato il Protocollo d'Intesa tra la Prefettura e i Comuni della fascia jonica per la costituzione del Comitato d'indirizzo per la sicurezza e la legalità, documento che *«muove da una concezione innovativa del tradizionale rapporto tra il Ministero dell'Interno e gli Enti Locali, che considera prioritario e proficuo il rapporto di collaborazione e di coinvolgimento delle realtà locali nelle politiche della sicurezza»* a fronte di *«una domanda di sicurezza dei cittadini che si indirizza sempre più verso gli amministratori locali e, pertanto, i Comuni, col sostegno delle Istituzioni, debbono farsi interpreti e garanti di tale esigenza sociale»*.

Il primo *«Comitato d'indirizzo»* ad essere attivato sarà quello della Locride cui aderiscono tutti i 42 Comuni del comprensorio e Locri sarà sede dell'importante organismo.

In base alla *«regolamentazione tecnico-organizzativa»*, sarà realizzata una *«prassi di lavoro integrata, capace di porre in sinergia le reciproche esperienze e responsabilità, con l'obiettivo ulteriore di proporre anche più efficaci modalità di coordinamento»*.

Del Comitato, presieduto dal delegato del Prefetto con funzioni di coordinamento, fanno parte i delegati del Questore, del Comandante Provinciale dei Carabinieri e del Comandante Provinciale della Guardia di Finanza (per le Forze di Polizia); i Sindaci, il rappresentante della minoranza consiliare (indicato da ciascun Consiglio), l'assessore alle Politiche Sociali ed il Comandante della Polizia Municipale (per le Amministrazioni locali).

Tra i principali compiti attribuiti al Comitato figurano:

- consulenza e indirizzi per le attività di controllo sul territorio, da svolgersi anche con il concorso della Polizia municipale sulla base degli elementi ricognitivi acquisiti dalle forze dell'ordine e dalla stessa Polizia municipale;
- costituzione di un Osservatorio sulla sicurezza;
- sostegno e verifica delle attività delle Amministrazioni locali, nell'ottica di garantire il rispetto della legalità e l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;
- valutazione di progetti di sicurezza sociale da inserire, previa consultazione con gli organi competenti della Regione Calabria nella programmazione comunitaria 2007/2013, anche nell'ambito del "Pon Sicurezza".

È previsto che *«le attività del Comitato»* facciano, in ogni caso, *«riferimento alle determinazioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, cui saranno sottoposte le programmazioni e le indicazioni di carattere strategico»*.

Le attività si estrinsecano essenzialmente sul versante della prevenzione:

- sviluppando *«la collaborazione dell'Amministrazione comunale con le Forze di Polizia per aumentare i livelli di sicurezza sul territorio, incrementando e valorizzando, altresì, il ruolo della Polizia Municipale con funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza»*;
- monitorando *«la situazione della sicurezza nelle città»*;
- attivando *«ogni iniziativa finalizzata a diminuire il senso di insicurezza e di disagio dei cittadini»*;
- realizzando *«un efficace coordinamento tra le Forze di Polizia e la Polizia Municipale per il controllo del territorio»*;
- perseguendo l'istituzione del *«Vigile di quartiere»*.

Sono previste, inoltre:

- *«l'attuazione concreta del progetto della "Polizia di prossimità"»*, quale utile strumento per avvicinare i cittadini alle Istituzioni;
- attività di vigilanza e di presidio di maggiore valenza ai fini della prevenzione;
- iniziative per gli Istituti scolastici e con Associazioni e gruppi di volontariato per sostenere le vittime di episodi di criminalità, con particolare riguardo alle vittime di *racket* ed usura, microcriminalità.

Gli obiettivi sono:

- *«definire e potenziare forme concrete di prevenzione del disagio»*;
- *«attivare progetti per il recupero e la valorizzazione di aree pubbliche e spazi di socializzazione»*;
- *«acquisire la disponibilità di aree per la costruzione di sedi più funzionali per i presidi delle Forze di Polizia»*;
- *«favorire attività finalizzate al proficuo utilizzo dei beni confiscati ed alla costituzione di Associazioni antiracket ed antiusura»*.

Verrà anche costituito un Osservatorio Permanente sulla sicurezza che potrà predisporre una *«lettera alla città sullo stato della sicurezza»*, quale strumento ed occasione di confronto con i cittadini e con le Istituzioni.

Compito dell'Osservatorio dovrà essere quello di predisporre periodicamente *reports* per quartieri e frazioni, ricerche o altre iniziative di monitoraggio, utilizzando anche informazioni già prodotte in vari uffici e disponibili (dati del Vigile di Quartiere, dell'Urp, dell'Osservatorio sul disagio presso il settore servizi sociali, etc.).

L'acquisizione di tali dati, propedeutica alle attività di prevenzione e controllo del territorio svolte dalle Forze dell'Ordine, sarà svolta nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza.

Sono previste, infine, attività di consulenza, sostegno e verifica alle Amministrazioni per specifiche materie.

Presso la Prefettura sarà istituita una Segreteria tecnica di supporto per la realizzazione del progetto che «sarà attivato per un periodo di due anni, prorogabili».

Nell'affrontare finalmente nuove sinergie e diverse metodologie di approccio alla sicurezza in terra di 'Ndrangheta, non appare alla Commissione di poco momento riflettere sulle tecniche di valutazione dei fenomeni criminali, onde contribuire ad una razionale consapevolezza che richiede un approccio non meramente politico e non solamente poliziesco, ma certamente mai *artistico*.

Sul punto la Commissione concorda con le parole di don Antonio Iachino: «*state tranquilli che la mafia non ammazzerà mai nessuno che manifesta o parla contro di lei. La mafia uccide solo chi tocca i suoi interessi*»¹⁹, indicando – per converso – la via maestra del realismo operativo che deve ispirare l'azione tanto delle istituzioni che dei singoli «*bonae voluntatis*».

Si rende allora necessaria una cultura dell'analisi meno parolaia e assolutamente interdisciplinare, che faccia propria una trasparente freddezza intellettuale e si appoggi sulla determinazione specifica dei fatti, eludendo la sopravvalutazione patologica delle "interpretazioni", così come verrà ampiamente discusso in altre parti più mirate dell'attuale relazione.

Per queste ragioni, la Commissione – pur ritenendo che esistano ampi margini di miglioramento dei dispositivi di contrasto – ritiene di poter esprimere il suo plauso alle varie Forze di Polizia, che, coordinate dalle DDA hanno espresso attività di indagine dalle quali emerge con chiarezza il progressivo consolidarsi di un pertinente quadro strategico informativo e il progressivo sforzo di utilizzare al meglio non solo la più avanzata leva tecnologica ma anche i più recenti strumenti normativi; di taluni di essi è però auspicabile una più vasta, integrata e puntuale estensione, come, ad esempio, delle attività previste dall'art. 4 D.L. 18 ottobre 2001 n. 374 convertito nella legge n. 438 del 2001, che disciplina la figura dell'ausiliario della polizia giudiziaria sotto copertura.

A riprova dell'efficienza dimostrata parlano i dati operativi, potendo giustamente il Ministero dell'Interno ricordare che: «*Nel quadriennio (luglio 2001-giugno 2005), l'azione di contrasto esercitata dalle Forze di polizia nei confronti della criminalità calabrese si è espressa attraverso il sequestro di 468 beni, la confisca di ulteriori 780 beni e la cattura di 127 pericolosi latitanti, 8 dei quali inseriti nell'elenco dei 30 ricercati più pericolosi. Tra questi Pasquale Tegano, Gregorio Bellocco e Giuseppe*

¹⁹ Discorso pronunciato durante la presentazione del libro di Stefano Morabito «*Mafia, 'ndrangheta, camorra. Nelle trame del potere parallelo*». Citato in «La Gazzetta del Sud On Line» del 21.12.2005

Iamonte sono stati arrestati nel periodo luglio 2004-giugno 2005. Inoltre, a causa della pressione esercitata dalla cosche mafiose sugli Organi amministrativi calabresi, nel periodo in esame sono stati sciolti 10 Consigli comunali»²⁰.

La Commissione ribadisce la necessità di portare avanti con maggiore determinazione la lotta all'accumulazione dei patrimoni mafiosi, all'inquinamento degli appalti e delle pubbliche amministrazioni.

Lasciando a parti specifiche della presente relazione l'onere di approfondire la criticità normativa e i progressi conseguiti sui punti citati, si può sintetizzare una serie di profili di attenzione, che la Commissione ha desunto dalle esperienze del contrasto al fenomeno criminale organizzato sul territorio calabrese:

- una sostanziale inefficienza dei meccanismi di rilevamento delle operazioni bancarie sospette, il cui impianto normativo ed esecutivo deve essere rivisto in maniera ampliata ed integrata, dando intanto attuazione anche a talune previsioni esistenti ma inefficaci²¹;

- la necessità di rendere più numerose e qualitativamente profonde le misure di prevenzione patrimoniale, in atto limitate quasi unicamente ai beni immobili (case e terreni) degli indagati. In questo senso – come si è detto – la Commissione condivide le linee del piano di interventi straordinari contro la 'Nrangheta – promosso dal Consiglio dei Ministri il 28.10.2005 – e rinnova l'attenzione sulla necessità di rendere al più presto operante il disposto in merito all'Anagrafe Unica dei conti correnti, come misura di urgenza per ottimizzare le indagini, così come alla realizzazione fattiva di una migliore possibilità gestionale dei dati sulle vendite dei beni in base al disposto della c.d. «Legge Mancino»²², su cui la precedente relazione ha dato riscontro in ordine agli intendimenti annunciati dal Ministero dell'Interno;

- la necessità di potenziare l'effettiva cooperazione internazionale di polizia, non solo nel controllo dei soggetti indagati ma anche nel sequestro dei beni mafiosi all'estero *ex art. 745, comma 2-bis, della Convenzione di Strasburgo del 1990*. A tale proposito il Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Grasso, ha dichiarato: *«C'è un problema di diritto internazionale. Spesso quando si sequestrano soldi all'estero contemporaneamente inizia un'attività dell'autorità giudiziaria locale in merito allo stesso reato. Per cui, quando interviene poi anche il sequestro, per esempio da parte della Svizzera, i soldi se li tengono loro; non ce li restituiscono di certo. Comunque per noi il problema non è chi si prende i soldi. Ne va della criminalità organizzata e questo è già un vantaggio. Certo, poi c'è la questione dei rapporti internazionali su come riuscire a recupe-*

²⁰ Relazione sulla Sicurezza per l'anno 2005

²¹ Ci si riferisce al decreto-legge 374 del settembre 1999, che obbliga i possessori di case d'asta e da gioco di effettuare le segnalazioni, atto che manca del decreto attuativo.

²² La DNA ha dato grande valore a tali informazioni nella costituzione del supporto informativo atto a sostenere le attività ricognitive sugli appalti per la costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina.

rare il denaro. In Francia, però, un bene sequestrato è stato poi attribuito all'Italia. Quindi, la strada è in salita, ma la stiamo percorrendo».

– la revisione normativa, in un'ottica integrata, delle c.d. «operazioni coperte» e il potenziamento dell'*intelligence* antidroga su contesti transnazionali che vedano la presenza dei gruppi della 'Ndrangheta;

– l'esigenza di un doveroso potenziamento dei controlli sugli appalti, definiti dal Prefetto di Catanzaro ancora «*insufficienti, inefficaci e rari*» rispetto all'esigenza complessiva. Si dovrà infatti estendere progressivamente la rete dei controlli attualmente vigente per le c.d. Grandi Opere a tutti gli appalti della P.A., individuando meccanismi procedurali, tecnologie *ad hoc* e precise responsabilità sul piano delle sinergie investigative;

– l'esigenza – rappresentata dalla Commissione al Consiglio Superiore della Magistratura – di adeguare gli Uffici Giudiziari in termini di organici e di risorse;

– una maggiore tutela per i pubblici amministratori in Calabria;

– la necessità di un'ampia e serena riflessione sulle necessarie misure di accompagnamento e di assicurazione della trasparenza burocratica, che devono seguire lo scioglimento delle Amministrazioni comunali per infiltrazione mafiosa, onde evitare che la componente gestionale compromessa²³ – non esistendo l'istituto della destituzione – sopravviva indenne al *turn over* politico e riproponga, persino durante la fase di commissariamento, le discrasie all'origine del provvedimento di scioglimento. Il Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Grasso, ha dichiarato al proposito²⁴: «*Spesso con lo scioglimento del Consiglio comunale non si risolvono i problemi, anche perché si mantengono i tecnici, i burocrati amministrativi, cioè quelli che fanno il muro di gomma e contribuiscono al mantenimento della situazione di collegamento con la mafia, per cui il mezzo è indicativo, ma non dà effetti risolutivi. Del resto, abbiamo potuto notare che, in alcuni Consigli comunali sciolti più volte, i cittadini sono tornati a votare sempre per le stesse persone*».

– la cogenza di una gestione più razionale dei beni confiscati alla criminalità, atteso il pregresso «*incedere ondivago e poco ortodosso dell'Agenzia del demanio*»²⁵ e tenendo presente che i predetti beni sono spesso gravati da problematiche di ordine giuridico che i Comuni, anche a prescindere dalle risorse economiche, non sanno dipanare. Nel dare atto all'Agenzia del demanio di avere progettato una migliore organizzazione ed una più aderente pianificazione degli interventi rispetto al passato, la linea migliore sembra essere quella di usare gli immobili per le

²³ Il Prefetto di Reggio Calabria, dott. D'Onofrio, nella sua audizione del giorno 8.04.2004, non ha avuto tema di dichiarare che in alcuni Comuni operano funzionari e dirigenti che sono «*pendagli da forza*».

²⁴ Audizione del 22.11.2005.

²⁵ Prefetto di Reggio Calabria, dott. D'Onofrio, nella sua audizione del giorno 8.04.2004.

esigenze delle Forze di Polizia, come avvenuto a Melicucco, a Gioia Tauro e a Platì;

– la necessità di incrementare il già positivo fenomeno dei protocolli di legalità tra i Comuni e le Prefetture, che hanno avuto negli ultimi due anni una significativa crescita²⁶. Analoghe iniziative devono estendersi anche agli enti/aziende e alle associazioni di categoria, così come praticato con la Confcommercio;

– la necessità di un forte sostegno alle associazioni antiracket ed antiusura, il cui decollo non è così agevole in terra calabra;²⁷

– l'esigenza di porre in essere un più valido controllo e coordinamento delle polizie locali, che si trovano in «una situazione di sfascio»²⁸ onde sgravare le Forze di Polizia di oneri accessori – quali gli interventi di infortunistica stradale – e di potenziare i controlli amministrativi nel tessuto locale.

2.0 LA VALUTAZIONE DELLA PREMINENZA DELLA 'NDRANGHETA SULLO SCENARIO TRANSNAZIONALE DEL CRIMINE ORGANIZZATO

La necessaria liberazione dagli accennati pregiudizi «mafioцентри» non è scindibile dal problema del metodo analitico da prescegliere.

Il classico approccio alla valutazione dei contesti criminali consiste in una disamina del contenuto di vari riferimenti normativi e in specie del 416-bis c.p., per giungere poi, nell'esame degli eventi concreti, a tracciare la compatibilità e l'aderenza dei comportamenti delittuosi con il modello giuridico e, quindi, esprimere un giudizio di maggiore o minore *pericolosità* delle entità oggetto di analisi secondo un processo simile a quello del giudizio penale.

Vi è da dire che la sostanziale densità concettuale delle norme penali vigenti in Italia aiuta a raggiungere un buon risultato, specie in raffronto con altri paradigmi legislativi vigenti all'estero, dove il concetto dell'associazione a delinquere già risulta di difficile estrinsecazione.

Tuttavia in alcuni casi si tende a privilegiare indicatori di ordine investigativo/processuale per determinare la mafiosità dei gruppi, quali «*segretezza del vincolo, l'esistenza di rapporti di comparaggio o comparatico tra gli associati, l'uso di linguaggio criptico, l'ammissione dei componenti mediante rituali di iniziazione, l'instaurazione di vincoli gerarchici, l'addebito a carico del clan delle spese di giustizia relative agli aderenti, il clima di omertà e la frequente uccisione di appartenenti al gruppo*»²⁹.

²⁶ Ad esempio, su 97 Comuni della Provincia di Reggio Calabria, vi sono 57 protocolli di intesa con la Prefettura.

²⁷ Si registra la positiva nascita di due comitati a Rosario e a Polistena.

²⁸ Prefetto di Reggio Calabria, dott. D'Onofrio, nell'audizione del 8.04.2004, che sottolineava come momento positivo iniziale un convegno regionale tenuto sui problemi dell'ordinamento delle polizie locali.

²⁹ Cass. Pen., sez. III, 16/1/1992; Cass. Pen., sez. VI, 31/1/1996; Cass. Pen., sez. VI, 11/1/2000.